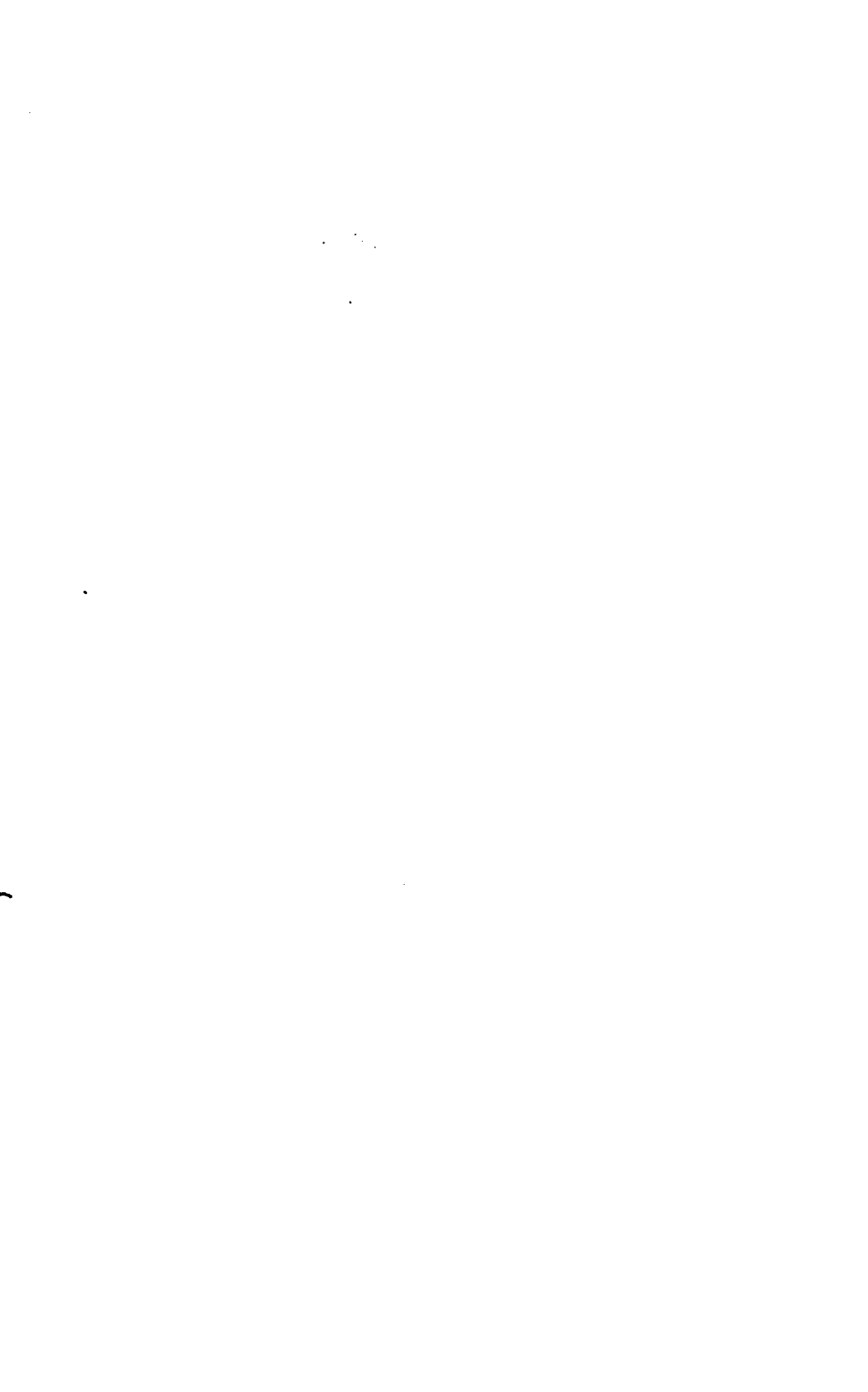


IICA



POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL





1107A
BIBLIOTECA YOLIBUELA
29 NOV. 2007



POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

BIBLIOTECA
29 NOV. 2007

BV ~~0043/5~~

00002144

IICA-CIDIA

04 JUN 1990

POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

**SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS
ISSN-0253-4746
A1/SC-89-07**

**San José, Costa Rica
Octubre, 1989**

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura o de los organismos patrocinadores del Seminario"

Nuestro compañero, Dr. Brian Perkins, Coordinador del Proyecto IICA-CIDA/Agricultural Canada, activo participante en este Seminario, falleció en Bogotá, Colombia el 19 de agosto de 1989.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura dedica este volumen a la memoria de su colaborador y dilecto amigo.



CONTENIDO

	Pág.
PRESENTACION	v
OBJETIVOS GENERALES DEL SEMINARIO	vii
SESION DE APERTURA	ix
INFORME GENERAL DE RELATORIA. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	xiii
I. ENTORNO MACROECONOMICO PARA EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	7
Tendencias en la Economía y en los Mercados Internacionales: Sus Implicaciones para el Desarrollo Agroindustrial (Edward Schuh)	19
Las Políticas Macroeconómicas y el Desarrollo Agroindustrial (Carlos Pomareda/ Jorge Torres Zorrilla)	41
Seguridad Alimentaria, Campesinado y Agroindustria (Alexander Schejtman)	77
II. ACCESO Y PENETRACION DE LOS MERCADOS INTERNOS E INTERNACIONALES POR PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES	91
Penetración de los Mercados de los Países Industrializados por Productos Agrícolas Procesados de los Países de Desarrollo (Ronald Duncan)	99
El Proteccionismo en los Países de la OECD y la Evolución de los Sistemas Preferenciales de Acceso (Alejandro Jara)	117

Los Beneficios de una Reglamentación Sanitaria Equilibrada en el Mundo del Comercio Internacional (Lester Crawford)	139
El Desarrollo de las Capacidades Agroindustriales para Explotar las Oportunidades del Mercado Interno e Internacional (Harold M. Riley)	149
III. EL PAPEL DE LA TECNOLOGIA Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL	177
El Papel de la Tecnología y las Nuevas Tecnologías en el Desarrollo Agroindustrial (Guy Poulter/Lynne Burbage/Ian Thomas)	183
El Papel de la Tecnología y las Nuevas Tecnologías en el Desarrollo Agroindustrial: Una Visión Latinoamericana (Walter Jaffé)	201
IV. ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	239
El Desarrollo Agroindustrial en la Estrategia de Reactivación Agropecuaria: Perspectivas y Requerimientos (Eduardo Jacobs)	247
La Agroindustria como Fuente de Desarrollo Rural: Su Potencial en América Latina y el Caribe (Carlos A. Benito)	301
V. EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL	341

**El Financiamiento del Desarrollo
Agroindustrial: Una Visión de la
Banca Nacional (Jaime Espinosa) 347**

**VI. EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y SUS
ORGANIZACIONES EN EL DESARROLLO
AGROINDUSTRIAL 427**

**El Papel del Sector Privado en el
Desarrollo Agroindustrial
(Eduardo Fresco León) 433**

ANEXOS 453

ANEXO I PROGRAMA DEL SEMINARIO 455

ANEXO II SESION DE CLAUSURA 461

ANEXO III LISTA DE PARTICIPANTES 463



PRESENTACION

Para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es motivo de complacencia presentar este compendio de artículos relacionados con el desarrollo agroindustrial en América Latina y el Caribe. Dichos trabajos fueron presentados durante el Seminario de Alto Nivel sobre Políticas para el Desarrollo Agroindustrial, celebrado en Brasilia, Brasil del 4 al 7 de abril de 1989, organizado por el IICA con el coauspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Banco de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco Central de Brasil.

Las sesiones del Seminario, y por ende los documentos que sirvieron como base de discusión, se organizaron alrededor de seis temas centrales. El Tema I, "Entorno macroeconómico para el desarrollo agroindustrial en los países de América Latina y el Caribe", comprende los trabajos de Edward Schuh, Carlos Pomareda (en coautoría con Jorge Torres Zorrilla) y Alexander Schejtman. En el Tema II, "Acceso y penetración de los mercados internos e internacionales para productos agroindustriales", se presentaron los trabajos de Ronald Duncan, Alejandro Jara, Lester Crawford y Harold Riley. El tercer tema, "El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial", fue desarrollado con base en los trabajos de Guy Poulter et al. y Walter Jaffé. El tema IV, sobre "Estado actual y perspectivas del desarrollo agroindustrial", incluye ponencias de Eduardo Jacobs y Carlos Benito. Finalmente, los temas V y VI, sobre el financiamiento del desarrollo agroindustrial y el papel del sector privado y sus organizaciones, fueron expuestos por Jaime Espinosa y Eduardo Fresco, respectivamente. El volumen se inicia con un Informe del Relator General del Seminario, Cassio Luiselli, sobre las principales ideas y temas discutidos, acompañado de las principales conclusiones

y recomendaciones del evento. Luego se presentan los documentos que se acaban de mencionar, con una breve introducción al comienzo de cada uno de los seis grandes temas.

El material incluido en este compendio tiene una doble utilidad. En primer lugar, ha contribuido a las ideas y propuestas de acción en este campo específico que pasaron a formar parte del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC), cuya coordinación fue encomendada al IICA por la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (Ottawa, Canadá, 1987). En segundo término ha permitido recopilar importantes artículos originales, en un terreno en el cual la literatura técnica es escasa y está muy dispersa.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura reitera, en esta presentación, su agradecimiento a las instituciones coauspiciadoras y a los señores conferencistas y participantes, quienes contribuyeron de manera significativa a la clarificación y precisión de los temas y políticas vinculados a esta área tan importante del desarrollo económico y social de la región.

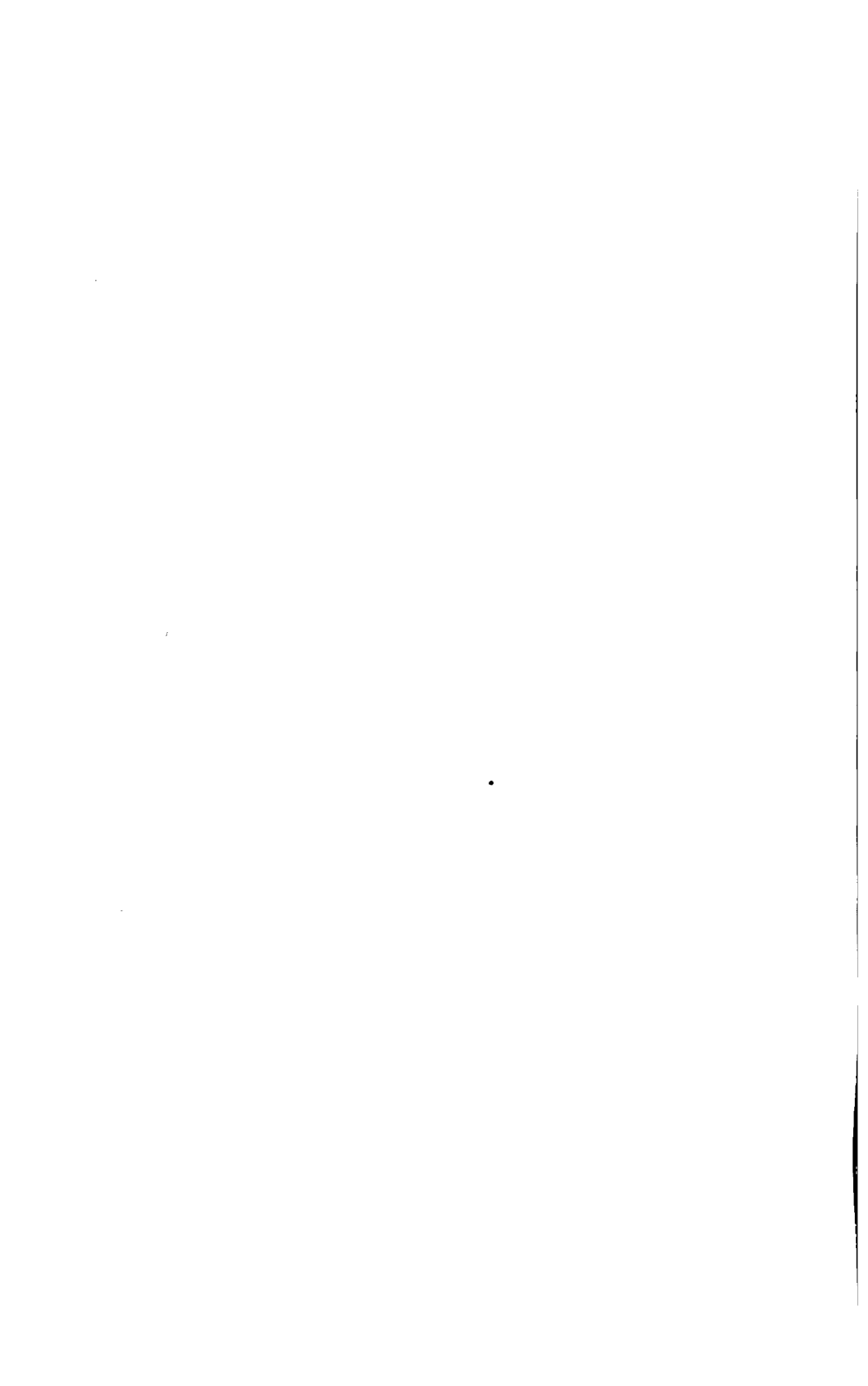
Rodolfo Quirós Guardia
Director del Programa de
Comercialización y Agroindustria (IICA)

OBJETIVOS GENERALES DEL SEMINARIO

Los objetivos del Seminario fueron los siguientes:

- a. Analizar las condiciones históricas que condujeron a la actual etapa de desarrollo de la agroindustria en los países de América Latina y del Caribe, así como evaluar el papel que las mismas podrían desempeñar y desempeñan en la modernización agrícola, la estabilización económica y el cambio estructural.
- b. Evaluar las oportunidades y los desafíos, para el desarrollo de sistemas agroindustriales y competitivos, que han surgido a raíz de las condiciones y políticas imperantes en las economías internacionales y nacionales.
- c. Analizar las opciones que existen en cuanto a políticas comerciales y otras relacionadas con los objetivos mencionados, y evaluar el papel que pueden desempeñar el Estado, el sector privado y las instituciones financieras en el diseño y la ejecución de dichas políticas.
- d. Elaborar pautas y recomendaciones específicas referidas a la cooperación internacional, con miras a fortalecer la capacidad de la región para reactivar su agricultura y acelerar el crecimiento y el saneamiento de su economía, vía el desarrollo agroindustrial.

En el Anexo I se incluye el Programa completo del Seminario. En el Anexo II se reseña la Sesión de Clausura, y en el Anexo III se brinda la Lista de Participantes.



SESION DE APERTURA

Palabras de bienvenida por parte de Representantes de los Organismos Auspiciadores

Se hicieron presentes en la Sesión de Apertura, además de los participantes en el Seminario, el Secretario General Adjunto del Ministerio de Agricultura del Brasil, señor Enio Marques Pereira; el Secretario de Agricultura y Producción del Gobierno del Distrito Federal, señor Carlos Alberto Bastos Reis; el Director de Operaciones del Banco de Brasil, señor Paulo Pavanini; el Representante del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, señor Julio Manuel Andrade Monteiro de Barros; el Jefe del Departamento de Crédito Rural e Industria del Banco Central de Brasil, señor José Stelman Travassos Porto; el Embajador de Canadá en Brasil, señor John Peter Bell, y el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, señor Martín E. Piñeiro.

Abrió la sesión el Director General del IICA, quien dió una cordial bienvenida a los participantes. Luego de referirse a la evolución que a lo largo de la historia ha tenido el procesamiento de la producción agrícola, señaló:

"El concepto de desarrollo agroindustrial, tema central de este Seminario, debe revisarse, pues las condiciones de su entorno están cambiando. Existe la perspectiva de una mayor liberalización del comercio internacional y subregional, así como la posibilidad de incorporar tecnologías avanzadas y novedosas a los procesos de transformación de alimentos y materias primas agrícolas. Este cambio presenta un enorme potencial para la agroindustria y abre, en consecuencia, un nuevo campo tanto para la diversificación de exportaciones, cuanto para el desarrollo de nuevos productos para el mercado interno.

"Existe, pues, una clara posibilidad de generar en torno de la agricultura, un proceso dinamizador del desarrollo económico. Debe abandonarse la antigua controversia agricultura versus industria y entenderse la complementariedad de un crecimiento conjunto. Debe superarse el antiguo concepto de agricultura como sector primario y tomar el de complejo agroindustrial integrado y tecnificado.

"Esta tarea no es sencilla, particularmente frente al dramatismo de la actual crisis económica que nos obliga más que nunca a buscar el óptimo aprovechamiento de todos los recursos disponibles. En este contexto, es necesario crear las condiciones y diseñar los mecanismos que permitan una vinculación e interacción positiva de los sectores público y privado, así como entre éstos y la comunidad financiera, científica y tecnológica."

Posteriormente, el señor Piñeiro se refirió a las responsabilidades compartidas del Estado y el sector empresarial para que los recursos financieros provenientes del ahorro interno o de la cooperación internacional fluyan hacia proyectos de inversión y promuevan la transformación y modernización del sector agroindustrial. Y añadió:

"A su vez, una efectiva interacción de los distintos actores del proceso en el ámbito nacional, crea las oportunidades propicias para una cooperación entre países. La identificación de estas acciones de cooperación constituye una temática de interés para las deliberaciones del Seminario.

"Dentro de este contexto y en nombre del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, quiero agradecer el respaldo y efectiva colaboración que nos han brindado el Banco de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Banco Central de Brasil para la realización de este evento. Tenemos confianza en que los resultados de este seminario sean útiles a estas instituciones, quienes

con su trabajo y visión han coadyuvado a situar al Brasil en la vanguardia de los países de América Latina y del Caribe en este campo."

El Director General del IICA se refirió, asimismo, al hecho de que la Novena Conferencia de Ministros de Agricultura, realizada en Ottawa, Canadá, en septiembre de 1987, encomendara al Instituto que, con apoyo de otros organismos nacionales e internacionales, elaborara un Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe.

Añadió que dicho Plan, que se presentará a consideración de los Ministros de Agricultura en octubre de 1989, constituye un marco conceptual y programático para el Seminario. Por ello -dijo- el IICA "espera que sus conclusiones y recomendaciones sean elementos de los planteamientos que el Plan de Acción contendrá en torno a la temática del desarrollo y modernización del complejo agroindustrial.

"Particular beneplácito nos causa que el respaldo brindado por el Gobierno de Canadá para la celebración de la citada Conferencia Interamericana, se hace nuevamente patente al coauspiciar este seminario de alto nivel, por medio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y nuestro proyecto conjunto para el fortalecimiento de los programas del IICA en el ámbito del Plan de Mediano Plazo.

"Finalmente, deseo reiterar mi agradecimiento al país anfitrión de este Seminario, por la hospitalidad y el apoyo brindado en todo el proceso de su organización. Reitero a los señores participantes nuestro reconocimiento por haber aceptado esta invitación y les deseo el mayor de los éxitos en sus deliberaciones."

El Secretario General Adjunto del Ministerio de Agricultura de Brasil, señor Enio Marques Pereira, hizo votos para que las actividades del Seminario pudieran

representar un marco de avance y de efectivo aporte para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Al permitir conocer cómo se forman los precios, cómo se organizan los canales de comercialización y otros aspectos del proceso agroindustrial -añadió-, los enfoques científicos contribuyen notoriamente al progreso de los pueblos.

Finalmente, el señor Marques Pereira agradeció a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, al IICA y a las agencias nacionales que prestaron su colaboración para que se realizara el Seminario.

INFORME DEL RELATOR GENERAL DEL SEMINARIO *

El Seminario de Alto Nivel sobre Políticas para el Desarrollo Agroindustrial en América Latina y el Caribe ha sido rico en contenidos y se realizó en el marco de un indudable pluralismo: se escucharon puntos de vista muchas veces encontrados y se avanzó en un diálogo creativo.

Si se confrontan las discusiones efectuadas con los objetivos explícitos del Seminario -señalados ya durante la primera jornada por el Director General del IICA, Dr. Martín Piñero, y por el Director del Programa IV del Instituto, Dr. Rodolfo Quirós Guardia-, se comprueba que se cubrió de manera adecuada la temática propuesta. En efecto, los objetivos expresos eran revisar el papel histórico, la contribución y, sobre todo, las posibles vías futuras de la agroindustria, en el contexto de la reactivación agropecuaria de la región. Surgían de esa tarea, en consecuencia, opciones y desafíos que los participantes en el Seminario supieron plantear y analizar con lucidez. Prueba de ello son los documentos presentados y discutidos, los comentarios sobre ellos efectuados y, finalmente, las conclusiones y recomendaciones, que tuvieron un grado de validez suficiente para ser interpretadas en términos de diseño de políticas y estrategias de cooperación.

Se procuró determinar, a lo largo del Seminario, cuál debe ser el papel del Estado y cuál el del sector privado en el desarrollo agroindustrial, cuáles deben ser las formas de penetración en los mercados internacionales, cuáles las fuentes de financiamiento para la actividad agroindustrial, básicamente. No se trató, sin embargo, de buscar consenso en esas delicadas cuestiones conceptuales, sino avanzar en el conocimiento del tema y buscar recomendaciones de cooperación que resultaran útiles no sólo para el IICA sino para todos los participantes en la Reunión, que

* Dr. Cassio Luiselli, Subdirector General Adjunto de Operaciones (IICA)

representaban a sectores comprometidos con el desenvolvimiento de la agroindustria en América Latina y el Caribe. Por tal razón, los elementos teóricos recogidos y las conclusiones prácticas elaboradas contribuirán, en el futuro, al fortalecimiento de la toma de decisiones y a la formulación de políticas en la región. Todo ello adquiere particular relevancia si se inserta en el marco del mandato recibido en Ottawa de los Ministros de Agricultura del continente, en setiembre de 1987 -tema al cual se refirió el Dr. Piñeiro en el discurso inaugural del Seminario-, un mandato en cuyo cumplimiento el IICA procura comprender, reinterpretar y repensar el papel de la agricultura en la reactivación regional.

Se efectúa a continuación un breve repaso de los que pueden considerarse temas nodales de las ponencias y de las enriquecedoras discusiones que las siguieron. No se pretende aquí sintetizar el pensamiento de los expositores ni de quienes participaron en los debates, sino más bien realizar una suerte de "punteo" de los grandes temas tratados, una visión panorámica que permita interpretar, con posterioridad, el sentido exacto de las recomendaciones presentadas.

El Entorno Macroeconómico para el Desarrollo Agroindustrial

Al referirse a las Implicaciones para el desarrollo agroindustrial de las tendencias en la economía y los mercados internacionales, Edward Schuh señaló con claridad cómo las variables macroeconómicas -el tipo de cambio, fundamentalmente- son ingredientes esenciales para articular o desarticular determinadas políticas sectoriales. En esa ponencia, y en su discusión, se analizó la evolución de la demanda y la oferta de bienes agrícolas (y agroindustriales) de la región. Hubo un consenso preliminar sobre el hecho de que la demanda tendrá un aumento importante, y sobre la posibilidad de que la oferta global no evolucione a igual ritmo. Posteriormente, el profesor Schuh se refirió a las interrelaciones entre mercados, y puso de

manifiesto que el mercado financiero ha crecido mucho más que el de bienes y servicios. Quedó claro, asimismo, que existe una apertura para los productos agroindustriales.

Se discutió luego, en una secuencia lógica, la presentación de Carlos Pomareda y Jorge Torres Zorrilla sobre la Incidencia de las políticas nacionales y sectoriales de ajuste estructural en el fomento agroindustrial. Se hizo referencia a los ajustes que nuestras economías están sufriendo en esta difícil década y se destacó la necesidad de una visión integradora para corregir las distorsiones a que es sometida la agricultura, que debe enfrentar con lucidez los dilemas de precios. Se puso énfasis en la necesidad de influir sobre la demanda y el consumo; esa tarea no es fácil, pero resulta de gran importancia en países en los cuales hay dietas muy distorsionadas y patrones de demanda sumamente enrarecidos en términos de la adopción de factores y de las necesidades reales.

El trabajo de Alexander Schejtman (Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria) aportó a la discusión una lacerante realidad: el hecho de que hay 150 millones de latinoamericanos pobres que enfrentan la crisis de manera muy particular, razón por la cual se requieren políticas específicas con el propósito de cubrir esas grandes carencias. Este es un tema polémico, y así se pudo comprobar en las discusiones que siguieron al trabajo de Schejtman; se advirtieron divergencias, diversas recetas y enfoques, pero siempre sobre la aceptación de aquella realidad. Surgió también de los debates que, además del problema de equidad y de justicia elemental que esa situación extraña, existen aspectos de tamaño de mercado y un estrangulamiento artificial de nuestras economías, circunstancias que hacen aún más seria esa situación. En la discusión quedó clara la vigencia de los problemas que presenta el sector campesino y se pusieron de manifiesto sus peculiares maneras de enfrentar la crisis. Se insistió en la racionalidad de los campesinos, agentes económicos que han sido

probados una y otra vez, que saben maximizar, que minimizan el riesgo y, sobre todo, procuran mantener su unidad económica familiar viva en un entorno muy complejo.

Acceso y Penetración de los Mercados Internos e Internacionales por Productos Agroindustriales

En el segundo gran tema del Seminario se logró una visión programática y estratégica de los mercados internacionales, en el contexto de las restricciones señaladas oportunamente por el profesor Schuh. En su presentación sobre la Penetración de países industrializados por productos agroindustriales de países en vías de desarrollo, que tuvo en cuenta particularmente el caso de América Latina y el Caribe, Ronald Duncan analizó el comportamiento de las exportaciones de productos agrícolas procesados y efectuó un detenido análisis de la evolución de la demanda de los países industrializados, a la luz de indicadores correspondientes al período 1980-85. Pudo verse, asimismo, cómo se cierran algunos mercados y cómo eventualmente podría abrirse el mercado japonés, aunque con muchas dificultades todavía.

Alejandro Jara continuó esa indagación, al referirse al tema El proteccionismo en los países de la OECD y la evolución de los sistemas preferenciales de acceso. En su exposición, Jara examinó las condiciones en que se desenvuelve el comercio internacional; en ese contexto, pudieron verse los avatares del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y del Sistema Generalizado de Preferencias. También se analizaron con detenimiento la estrategia proteccionista de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD); se recordaron los problemas que enfrentan los países que integran ese organismo al establecer políticas de subsidios a una agricultura que cada vez aparece como más artificialmente protegida ante el embate, por ejemplo, de la región latinoamericana, algunas de cuyas naciones presentan notorias ventajas comparativas.

El trabajo de Lester Crawford (expuesto por Robert Wicks) sobre Los beneficios de una reglamentación sanitaria estructurada en el mundo del comercio internacional fue fundamentalmente descriptivo, y giró en torno a los tres principales organismos científicos internacionales reconocidos que pueden establecer reglamentaciones sanitarias aplicables a las casi cien naciones que pertenecen al GATT. Por su carácter técnico, la ponencia de Crawford apenas alude a las barreras comerciales internacionales, asunto tratado específicamente en los demás documentos referidos al acceso y penetración de los mercados internacionales.

Harold Riley analizó El desarrollo de las capacidades agroindustriales para explotar las oportunidades del mercado interno e internacional. Riley se refirió a un posible marco conceptual para analizar ese tema, a algunas opciones de política y a la operacionalización de programas de acción. En ese contexto pasó revista a los principales componentes de un sistema alimentario y estudió el subsector de productos agrícolas, con especial referencia a los problemas de mercadeo. Se detuvo también en la correspondencia entre la estrategia nacional y la internacional; ello motivó una interesante polémica, pues la necesidad de articular ambas estrategias fue una idea-fuerza en su exposición. Enfatizó también la ventaja de una visión sistemática y de atender aspectos tan importantes como la infraestructura, el crédito, la información, los insumos críticos, entre otros.

El Papel de la Tecnología y las Nuevas Tecnologías en el Desarrollo Agroindustrial

Ya en la tercera jornada del Seminario se pasó de las visiones globales y sectoriales, y del análisis de los posibles mercados para la agroindustria, al tema tecnológico. La visión económica estuvo a cargo de Laurence Tubiana, quien hizo un interesante análisis sobre las nuevas tecnologías, que no surgen de una entelequia, de grandes deducciones intelectuales, sino de sectores concretos (como el azúcar y los granos), a

partir de los cuales se construyen estrategias. La exposición fue muy rica y constituyó una verdadera provocación intelectual, en particular cuando formuló interrogantes sobre modelos de producción, sobre el cambio de modelos de consumo y las biotecnologías y, finalmente, sobre los mecanismos de regulación, a todas luces insuficientes para contener y articular la avalancha de tecnologías en ciernes.

La visión tecnológica correspondió a Guy Poulter, quien presentó un documento escrito en colaboración con Lynne Burbage y Ian Thomas. En dicha exposición, que partió de consideraciones generales sobre el crecimiento de la población mundial y la provisión de alimentos, y más específicamente de los problemas básicos de la seguridad alimentaria, se analizaron las nuevas tecnologías de procesamiento que pueden aplicarse en el sector agroindustrial de la región. Poulter defendió una tesis muy importante: todavía las tecnologías tradicionales tienen mucho que ofrecer.

El tercer expositor sobre el tema tecnológico, Walter Jaffé, en una visión latinoamericana mostró que existe un espacio para la bioindustria, aunque existen grandes restricciones en ese campo y se hace impostergable multiplicar la cooperación horizontal, sin la cual ni siquiera los mayores países de la región, por bien articuladas que estén sus políticas y por lúcidos que sean sus planteamientos, pueden alcanzar el desarrollo agroindustrial necesario.

Estado Actual y Perspectivas del Desarrollo Agroindustrial en los Países de América Latina y el Caribe

En su ponencia sobre El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria: perspectivas y requerimientos, Eduardo Jacobs hizo una descripción analítica del estado de la agroindustria en la región que, de alguna manera, se vincula con gran parte de lo expuesto en el Seminario. Quedó muy clara, en su exposición, la necesidad de coordinar el sector

privado con el sector público, de evitar las políticas erráticas y de despertar la capacidad empresarial no sólo en los grupos de empresarios propiamente dichos sino en otros grupos que puedan evolucionar hacia una potencial actividad agroindustrial.

Carlos Benito, quien se refirió a La agroindustria como fuente de desarrollo rural; su potencial en América Latina y el Caribe, fue más allá de las propuestas basadas sólo en la intervención estatal e insistió en una estrategia vinculada con las respuestas campesinas a sus propios problemas y posibilidades; puso énfasis, asimismo, en que la agroindustria puede convertirse en un elemento acelerador del desarrollo rural se se respeta su localización rural, se logra la transferencia de sistemas de producción flexibles y se desenvuelven sistemas de comercialización apropiados. Benito propuso también una sugerente agenda de investigación en ese terreno.

El financiamiento del Desarrollo Agroindustrial

La discusión sobre el tema del financiamiento giró en torno a una exposición de Jaime Espinosa, quien describió la amplia experiencia recogida por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). Se desprende de esa ponencia que no hay ni ha habido una política para el crecimiento de la agroindustria (como lo demuestran las cifras de créditos asignados a ese sector); surge de ese documento y de su discusión que existe desencanto respecto a las formas tradicionales, casi siempre ineficientes, de la banca convencional de desarrollo y de la banca internacional, y una creciente conciencia de que deben cambiar los papeles que hasta ahora han desempeñado. En las consideraciones finales de su presentación, Espinosa señaló que la banca de fomento debe actuar con un criterio innovador y puntualizó las medidas que a su juicio es necesario ejecutar.

El Papel del Sector Privado y sus Organizaciones en el Desarrollo Agroindustrial

La ponencia sobre la cual se desarrolló el debate del último tema del Seminario estuvo a cargo de Eduardo Fresco, quien reflejó las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Industriales y Cámaras de Alimentación (ALICA). Puso particular énfasis en la necesidad de superar el atraso tecnológico y manifestó que sólo merced a una acción concertada y planificada se obtendrán los objetivos que se pretenden para la agroindustria, con participación de todos los actores de ese proceso: el Estado, los organismos internacionales públicos y privados, los empresarios agrícolas e industriales, los campesinos, los trabajadores y los centros académicos. No sólo en esta discusión final sino a lo largo de todo el Seminario fueron analizados y discutidos los papeles del sector privado y el sector público; se pusieron de manifiesto, en tal sentido, posturas extremas, sobre las cuales los participantes pudieron efectuar sus síntesis, a la luz de la amplia información suministrada en la sesiones. Se desprende de todo ello -y ésta es una visión muy personal del Relator- que ni el mundo ni América Latina deben ser un espacio abierto para el lucro irrestricto, ni hemos sido jamás gobernados por la idea de lucro como el único motor de la acumulación, ni tampoco se acepta ya, después de tantos fracasos, que el Estado pueda ser el faro que conduzca todo, supla las carencias y lleve adelante estrategias eficientes. Quedó claro en las discusiones que existe un papel de importancia para el Estado, un papel inductor, normativo y también de compensación, pero que el sector privado está desempeñando, y deberá seguir haciéndolo, un papel articulador, vigoroso y de vanguardia en el desarrollo agroindustrial regional.

Lecciones del Seminario

De manera sintética, se ha pasado revista a los temas centrales discutidos. De ellos pueden derivarse estrategias de gestión, de capacitación, de fortalecimiento institucional y, muy particularmente, de diseño de políticas modernas, que realmente atiendan al nuevo contexto internacional.

Las conclusiones y recomendaciones que siguen, presentadas por los participantes, reúnen no tanto opiniones o preferencias personales o sectoriales, sino líneas abiertas, en especial sobre posibles áreas de cooperación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Además de las conclusiones y recomendaciones implícitas o explícitas contenidas en las exposiciones y discusiones que se realizaron a lo largo del Seminario, hubo otras presentadas en la sesión final, en la cual el Relator General efectuó su síntesis. Como ya se ha dicho, se trata de líneas posibles de trabajo, que apuntan a consolidar áreas de cooperación. Con ese propósito se sintetizan a continuación.

Con referencia al acceso y penetración de los mercados internacionales por productos agroindustriales de la región, se sugirió que los países de ALC identifiquen sus intereses de largo plazo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y, en función de ello, asuman una posición concertada en las mismas, procurando una amplia y sustancial liberalización de la agricultura en el largo plazo. Se recomendó también que las negociaciones en el grupo sobre agricultura y los demás grupos de negociación pertinentes de aquella Ronda procuren soluciones conducentes a liberalizar el comercio de los productos agroindustriales y disminuir las distorsiones (subsidios) existentes en la competencia internacional. Se aconsejó, asimismo, examinar las relaciones y

vinculaciones que se presentan entre la agroindustria y los regímenes de protección de la propiedad industrial, ya fuera como elementos coadyuvantes o como obstáculos al desarrollo agroindustrial; se subrayó la necesidad de examinar con mucha precisión el papel y el aporte de los servicios al productor y los de apoyo a las exportaciones de la agroindustria, para posteriormente analizar las consecuencias en la región de una eventual regulación multilateral de los servicios en la Ronda Uruguay. Otra recomendación fue que se identifiquen las restricciones sanitarias y fitosanitarias, y las normas de calidad que afectan a las exportaciones de los países de la región, y que se promueva una más activa participación en los organismos internacionales de normalización.

En el mismo sentido, se recomendó que el IICA solicitara a la Comisión de CODEX Alimentario FAO/WHO que los países de América Latina y el Caribe establezcan Comités Nacionales de protección, inspección y control de alimentos importados y exportados, a fin de evitar cada vez más la imposición de barreras no tarifarias.

Se puso de manifiesto que el proceso de perfeccionamiento del mercado interior de la Comunidad Económica Europea, que debe culminar en 1992, exigirá que ésta armonice aún más sus normas y reglamentos técnicos. Al mismo tiempo, hay que considerar la enorme gravitación que tiene Europa Occidental en las actividades de normalización en organismos como CODEX y otros, de tal manera que el proceso mencionado pueda inducir a la CEE a ejercer todavía mayor influencia en la definición de normas y reglamentaciones técnicas que

respondan a las realidades e intereses de sus industrias. Sería por lo tanto recomendable que los países de América Latina y el Caribe participen más y de manera más coordinada, con el fin de hacer frente a esa realidad y lograr, de esa forma, un mejor equilibrio de intereses.

Se recordó que un gran número de organizaciones, en el nivel nacional, regional e internacional, ofrecen facilidades a los actuales y potenciales exportadores de productos agroindustriales mediante servicios vinculados con aspectos financieros, información sobre mercados, acceso tecnológico, seguros, procedimientos de exportación y vinculaciones para el establecimiento de emprendimientos conjuntos. Los exportadores necesitan esa clase de datos pero no existe un cuerpo que los coordine, razón por la cual pueden existir duplicaciones de servicios o pueden darse lagunas en la información básica. El IICA tiene una excelente situación para actuar en ese campo, específicamente orientado a exportadores, agencias de desarrollo vinculadas con el mercado de exportación, etc., en la dirección apropiada para lograr acceso a la información y servicios requeridos.

En lo referente al papel que puede desempeñar la agroindustria en el desarrollo rural se expusieron algunas recomendaciones concretas. Tuvieron en consideración el número significativo de campesinos que existen en América Latina y el Caribe, el área de tierra que trabajan y la cantidad de alimentos que producen para el consumo nacional; se contempló, asimismo, el hecho de que una buena parte de ese sector vive en estado de notoria pobreza y sufre la mayor incidencia de la mala nutrición, en especial los niños y las madres. También se tuvo en cuenta que resulta de gran importancia incrementar la producción diversificada de alimentos, reducir la migración campo-ciudad, crear empleo, obtener valor agregado, reducir pérdidas post-cosecha, utilizar mejor los recursos y mejorar la situación socioeconómica de ese vasto sector de la población. En ese contexto, se

recomendó que se hagan mayores esfuerzos para reforzar la capacidad productiva de los campesinos, en forma multidisciplinaria, mediante la incorporación de agroindustrias específicas a los eslabones limitantes de la cadena alimentaria en la comercialización de los productos agrícolas que ofrecen. En forma complementaria, se recomendó que se dé respaldo y la ayuda que merecen a las actividades que organismos como la Red Tecnológica Apropriada al Desarrollo Agroindustrial Rural (RETADAR) y el Programa de Desarrollo Agroindustrial (PRODAR) están desempeñando para optimizar en diferentes aspectos el efecto de las agroindustrias rurales ya existentes y de las que surjan en el futuro.

También en el marco de la contribución que el impulso agroindustrial puede hacer al desarrollo rural, se convino que la localización de empresas agroindustriales medianas o grandes en las zonas rurales crea significativas posibilidades de empleo, y que la transferencia de tecnologías de producción flexibles para la agroindustria haría eficiente y viable la pequeña empresa rural. En ese contexto, se esbozaron algunos programas de apoyo: 1) Programas para transferencia de tecnologías de producción flexible. 2) Programas de capacitación de grupos campesinos: a) programas para procesamiento de alimentos a nivel de hogares; b) educación rural para capacitación de la población joven en oficios y artes agroindustriales y habilidades gerenciales. 3) Programas para articular pequeñas empresas agroindustriales para la comercialización de insumos y productos, bajo la forma de cooperativas, emprendimientos conjuntos, etc. 4) Políticas y programas de migración, con un doble propósito: aumentar la eficiencia de la agroindustria y crear oportunidades de empleo a los campesinos. Estos programas incluyen: a) provisión de condiciones de empleo y vivienda digna y protección de los derechos económicos y civiles; b) capacitación de obreros migratorios para el desarrollo de empresas agroindustriales pequeñas en sus pueblos de origen; c)

políticas o acciones conjuntas entre países, para posibilitar la migración temporaria legal. 5) Programas de comunicación para orientar la acción de los grupos de bases y los grupos voluntarios, de acuerdo con una estrategia de desarrollo agroindustrial (esto requeriría, en algunos casos, acciones conjuntas entre países).

Como reconocimiento de la prioridad que tiene lograr el alivio de la pobreza rural en ALC, y considerando las posibilidades que ofrecen las actividades agroindustrializadoras para la dinamización del mundo rural y las posibles ventajas que conlleva la vinculación de la pequeña empresa rural con la gran empresa agropecuaria, se recomendó que el IICA y las otras agencias que trabajan en ese dominio consideren la posibilidad de desarrollar proyectos de factibilidad de la pequeña agroindustria junto con entidades campesinas y quizás con empresas agroindustriales, con el propósito de someterlos a consideración de los bancos internacionales o agencias de ayuda externa para su financiamiento, y diseñar simultáneamente modelos de dicho tipo de proyectos para su aplicación en ALC.

Con referencia a la función del Estado en el desarrollo agroindustrial, al analizarse la alternativa de que se generen instituciones económicas estables que promuevan, en el largo plazo, eficiencia con equidad, se sugirió que ese proceso requeriría acciones conjuntas en varias instancias, entre ellas las siguientes: coordinación de los países de la región en las negociaciones del GATT en cuanto a agroindustria; coordinación de los países de ALC para negociar con EE.UU., la CEE y Japón el acceso a sus mercados de productos agroindustriales; concertación de una política de patentes; coordinación entre países para permitir y proteger la migración (la viabilidad de un sector agroindustrial eficiente depende de la movilidad de la mano de obra, y el acceso al empleo de los campesinos depende muchas veces de su posibilidad de emigrar y trabajar en condiciones dignas). El desarrollo de instituciones económicas estables y el

uso de la inversión pública plantean un conflicto con la estrategia de financiamiento para el ajuste o para la estabilización auspiciada por el BIRF y el FMI; en tal sentido, los países de ALC deberían coordinar actividades para negociar con esas instituciones internacionales de crédito un sistema de financiamiento de capitales y de estabilidad monetaria que garantice la estabilidad de las reglas de juego y la posibilidad de la inversión pública.

En cuanto al papel del sector privado y sus organizaciones en el desarrollo agroindustrial, hubo consenso en el sentido de que corresponde al sector privado cumplir un rol esencial en ese terreno. Por su parte, también hubo acuerdo en el sentido de que el Estado deberá, en coordinación con el sector privado, establecer el marco normativo y de infraestructura necesario para impulsar la instalación y la actividad de agroindustrias. Asimismo, se concluyó que resulta necesario encarar en forma planificada el desarrollo agroindustrial, con definición de los subsectores que resulta conveniente estimular, y la elaboración de los proyectos conducentes a ello. Es conveniente que en dicha planificación y en el diseño de los proyectos participen en forma conjunta todos los sectores involucrados: Estado y organismos públicos; agricultores, empresarios privados y sus organizaciones empresariales, académicos y centros de investigación y los proveedores de servicios. Por su parte, los organismos internacionales públicos y privados de la región que actúan en áreas vinculadas a la agroindustria podrían, junto con los gobiernos, definir un sistema de coordinación para que las experiencias de cada país puedan ser aprovechadas por otros, y para lograr transferencia de las tecnologías disponibles en la región.

La primera exposición sobre el Tema I fue la de Edward Schuh, sobre Tendencias en la economía y mercados internacionales: Sus implicaciones para el desarrollo agroindustrial. La hipótesis principal de esa disertación fue que el desarrollo agroindustrial debe considerarse en una perspectiva global, teniendo en cuenta que la mayoría de los países tienen economías abiertas. Más específicamente, lo que se observa en el panorama es: un continuo incremento en el comercio internacional como resultado de los cambios tecnológicos; el desarrollo de un mercado de capitales integrado y de gran volumen; evolución desde un régimen cambiario de tipo fijo hacia uno de tipo flexible; aumento en la inestabilidad monetaria.

Señaló Schuh que, al tiempo que la economía se ha globalizado, el comercio internacional agropecuario se desarrolló en condiciones no favorables: a) existen crecientes distorsiones para el comercio, ya que en los países desarrollados existe proteccionismo para el sector agropecuario, mientras que en los países en desarrollo se discrimina en contra de la agricultura; b) se comprueba una creciente inestabilidad en el mercado, sobre todo debido a la inestabilidad monetaria, con grandes y bruscas oscilaciones en las tasas de cambio; c) se reduce el crecimiento de la producción agropecuaria, debido a la casi total ocupación de la frontera agrícola (menos tierras disponibles) y a la baja en la tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria, esto último, a su vez, a causa de la disminución relativa de inversión por la crisis financiera del sector público.

Como resultado de su análisis, Schuh señaló que resulta difícil predecir en qué dirección cambiarán los precios de los productos agropecuarios, y que el mercado de esos productos continuará siendo inestable. Opinó, asimismo, que existirá una oferta adecuada de capitales para la agroindustria; se dispondrá de una oferta adecuada de mano de obra para el sector agroindustrial; existirá una fuerte demanda de productos agroindustriales, y las barreras al comercio

constituirán una fuerte limitación para la agroindustria. En consecuencia, la promoción de la agroindustria en el largo plazo requerirá que se adopte una perspectiva global en la formulación de las políticas, y que se continúe trabajando en liberalizar el comercio internacional.

Al comentar la exposición de Schuh, los participantes se refirieron a la situación paradójica de una agricultura que refleja enormes contradicciones; se dijo, al respecto, que es necesario cambiar las reglas de juego, pues se carece de un marco aclaratorio. Se subrayó que debe hablarse de integración latinoamericana en términos realistas. Se preguntó, asimismo, si en un momento en que el mundo en desarrollo está en general obligado a aplicar políticas de ajuste, no sería más equitativo pedir al mundo desarrollado que elimine el proteccionismo.

Se comentó, en el transcurso de la discusión, que los mercados, en particular los de productos agrícolas, son eminentemente inestables. Las inestabilidades en el sector agropecuario se deben hoy sobre todo a las distorsiones (subsidios) en la competencia internacional, circunstancia que se trata de corregir en la Ronda Uruguay del GATT. El problema actual es, por lo tanto, que los precios fluctúan a niveles muy bajos o deprimidos, con gran perjuicio para los productores eficientes, quienes no se preocuparían demasiado si esas fluctuaciones tuvieran lugar a niveles de precios altos, remunerativos y no distorsionados.

Jorge Torres Zorrilla presentó el documento Las políticas macroeconómicas y el desarrollo agroindustrial, el cual es coautor junto con Carlos Pomareda. Algunos de los principales señalamientos de la exposición fueron los siguientes:

I

**ENTORNO MACROECONOMICO PARA EL DESARROLLO
AGROINDUSTRIAL EN LOS PAISES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**



- a. Debe encararse la política de fomento a la agroindustria en forma integrada, considerando conjuntamente las políticas macroeconómicas y las sectoriales.
- b. Debe tomarse plena conciencia de los condicionantes estructurales para el desarrollo de la agroindustria, en especial los relacionados con tecnología, los encadenamientos intersectoriales, las relaciones internacionales y la dinámica de los mercados.
- c. La tesis central del documento es que la agricultura y la industria pueden desempeñar un importante papel en la reactivación de las economías latinoamericanas. Ello se puede alcanzar corrigiendo, en primer lugar, las políticas macroeconómicas sesgadas que afectan el desarrollo de la agricultura y la agroindustria.
- d. Se destacó la importancia de las políticas macro y sectoriales, la dinámica del mercado, la tecnología, la organización de productores y el manejo empresarial eficiente para el éxito de los procesos de modernización de la agricultura latinoamericana.

El documento de Pomareda y Torres pone de manifiesto la necesidad de moverse hacia una política integrada de fomento de la agroindustria; enfatiza la implicación importante de las políticas macro sobre el sector agroindustrial. Así, los precios reales de los productos agroindustriales son determinados en especial por la política cambiaria, la política comercial y la política fiscal, y no tanto por los precios de garantía y otros precios controlados. Intentar contrarrestar el efecto cambiario a través de precios de garantía resultaría oneroso al Estado; intentar mantener precios controlados al consumidor, lejanos de los precios de equilibrio, motivaría escasez y mercado negro. Es quimérico pensar que los precios

agrícolas-agroindustriales pueden ser alterados de manera directa y son, en cambio, muy sensibles a las políticas cambiaria, fiscal y comercial. Este conjunto de instrumentos de política realmente constituye la política de precios sectoriales.

Una vez identificados los instrumentos principales de la política de precios, queda la cuestión importante de cuál es el nivel apropiado para esos precios. Aquí los intereses de productores, agroindustriales y consumidores parecen opuestos y no existen pautas objetivas para definir una política de precios. Sin embargo, existe un marco de referencia dado por los precios internacionales. Finalmente, pero no menos importante, la producción de muchos productos agropecuarios y agroindustriales puede incrementarse de manera considerable y con alguna seguridad de mercado si se inicia un proceso de recuperación de hábitos de consumo de productos con un alto valor agregado agropecuario (jugos de frutas y leche en lugar de aguas gaseosas y edulcoradas).

En los comentarios al documento de Pomareda y Torres Zorrilla, y a la exposición de este último, se puso de manifiesto que no ha habido, en la mayoría de los países de la región, una consideración de la agroindustria como prioritaria. En tal sentido, se hizo referencia a investigaciones efectuadas en Uruguay; una de ellas reveló que la dinámica de la industria láctea (en un país que se caracteriza por un lento crecimiento económico) logró ganar espacios internos e internacionales, y eso fue posible porque se logró intentar el avance tecnológico con otros componentes.

Entre otros análisis de casos nacionales, se señaló que el éxito de las exportaciones de fruta chilena, que pasaron de cinco millones de cajas en 1973 a más de 100 millones en 1988, se debe en especial al papel fundamental que desempeñan los servicios en el encadenamiento de todo el proceso de producción, y que en el fondo determina la ventaja comparativa. Se

comentó también la idea de estabilizar los precios internos mediante la aplicación de derechos variables; en tal sentido, se señaló que tanto en el caso de la CEE como de Chile (en algunos sectores) se han aplicado tales instrumentos que, en ausencia de controles a la producción o de cantidades comercializables, inducían a copar todo el mercado interno, con excedentes crecientes que no pueden exportarse sino mediante subsidios a la producción. Se añadió que ese tipo de mecanismo eleva el precio interno y deprime el consumo nacional, en especial el de los sectores más pobres, lo que resulta socialmente regresivo.

Entre otros comentarios vertidos en la discusión, se señaló la oposición a la existencia de aranceles de protección, en el sentido de que hay que dejar trabajar al mercado.

Mientras la presentación de Schuh comienza con una perspectiva global y futurista, la presentación de Pomareda/Torres se basa en una perspectiva más microeconómica con respecto a las posibilidades de cambios dentro de las estructuras nacionales. En consecuencia, la propuesta de Schuh apunta hacia la liberalización de los mercados como medio de promover el desarrollo agropecuario, mientras que la propuesta de Pomareda/Torres da un mayor rol a la planificación como medio para el desarrollo agroindustrial. Ambas propuestas asignan una función decisiva al sistema de precios, pero para Schuh estos precios deben ser determinados dentro de mercados libres de distorsiones, mientras que para Pomareda/Torres los precios distorsionados del mercado deben ser compensados con las políticas monetarias y fiscales.

Para Schuh el área de trabajo importante es la liberación mediante negociaciones internacionales. Para Pomareda/Torres el área de trabajo es el afinado de la política macroeconómica y la política impositiva diferenciada. Pareciera entonces necesario clarificar

en forma más explícita cuál debiera ser la función del Estado en la promoción del desarrollo agroindustrial, tema que sería tratado en posteriores sesiones del Seminario.

La tercera exposición relacionada con el entorno macroeconómico para el desarrollo agroindustrial correspondió a Alexander Schejtman, quién se refirió a Seguridad alimentaria, campesinado y agroindustria. Preconizó la necesidad de contar con políticas específicas para solucionar las enormes carencias alimentarias de 150 millones de pobres latinoamericanos. En los comentarios a esa exposición, se recordó que Schejtman entiende seguridad alimentaria como las relaciones sociales que se dan dentro de la estructura productiva del sector alimentario y las que determinan los modelos de consumo prevaleciente, o sea que amarra dos aspectos: el lado productivo y el lado de los modelos de consumo, que evidentemente tienen una importancia muy grande en los países del área. En cuanto a las relaciones sociales productivas, se recordó que una buena parte de las naciones de América Latina confrontan economías duales, donde el predominio de la agricultura campesina implica bajos niveles de productividad, emergente de un escaso conocimiento de nuevas tecnologías, de la escasa o ninguna innovación tecnológica. Y cuando ésta se intenta introducir resulta un proceso lento, costoso y difícil de incorporar para lograr cambios en el corto plazo. Ello conduce, naturalmente, a los fuertes niveles de pobreza crítica, particularmente agudos en algunos países, especialmente Bolivia, tal como los diferentes indicadores de niveles de salud, estados nutricionales y morbilidad infantil lo señalan. En contraste, las economías comerciales o las fincas destinadas a la producción comercial están por lo general orientadas a los mercados externos y se desenvuelve, por tanto, con otros patrones de conducta, como bien señala Schejtman en sus numerosos trabajos. En tal sentido, señala la

conveniencia de diferenciar entre la lógica de la economía y la vida campesina, interpretada ésta más como un medio de vida que como una entidad o un agente económico.

En cuanto hace a los modelos de consumo, se comentó que en algunos países existe una dominancia por consumo de productos primarios con escasa elaboración y, en consecuencia, pocos requerimientos de procesos industriales. Eso se aplica, por ejemplo, en los casos de Bolivia, Perú y Ecuador, donde hay una predominancia del consumo de productos sin ninguna elaboración, más bien con fuertes intermediaciones que distorsionan la formación de precios y colocan en enorme situación de desventaja al productor campesino sin añadir mayor valor agregado.

Surgió, en consecuencia, la pregunta sobre dónde romper esta trama social que genera lo que Schejtman, citando a Pierson, llama la necesidad de lograr una secuencia dinámica de cambio, una secuencia autosostenida en el tiempo que permita realmente modificar esas relaciones sociales de la producción. Frente a eso, la agricultura comercial puede contribuir a alterar las condiciones de producción para el sector alimentario. Se está hablando, en consecuencia, de dos mundos enteramente distintos y que requieren de políticas enteramente diferentes. Frente a esos dos mundos distintos, ¿la agroindustrialización es una respuesta? ¿La introducción de industrias que puedan procesar los productos dentro de estas economías campesinas es una posibilidad? Por un lado parecería que sí, debido a la reconocida ventaja de la agroindustria de asegurar un mercado estable para determinados productos. En el caso de Bolivia se ha utilizado con éxito, por ejemplo, en la denominada área de Santa Cruz, con el establecimiento de una serie de plantas industriales destinadas al procesamiento de azúcar, de aceites, de lácteos; sin embargo, cuando esas políticas se diseñan para crear mercados para la economía campesina, muchas veces crean mercados cerrados, extremadamente protegidos, que devienen en

una agricultura de baja productividad. Por lo menos tal es el caso de la industria azucarera boliviana que, pese a la liberalización del mercado en los últimos tres años, ha encontrado un mecanismo para seguir siendo protegida, manteniendo bajos niveles de productividad.

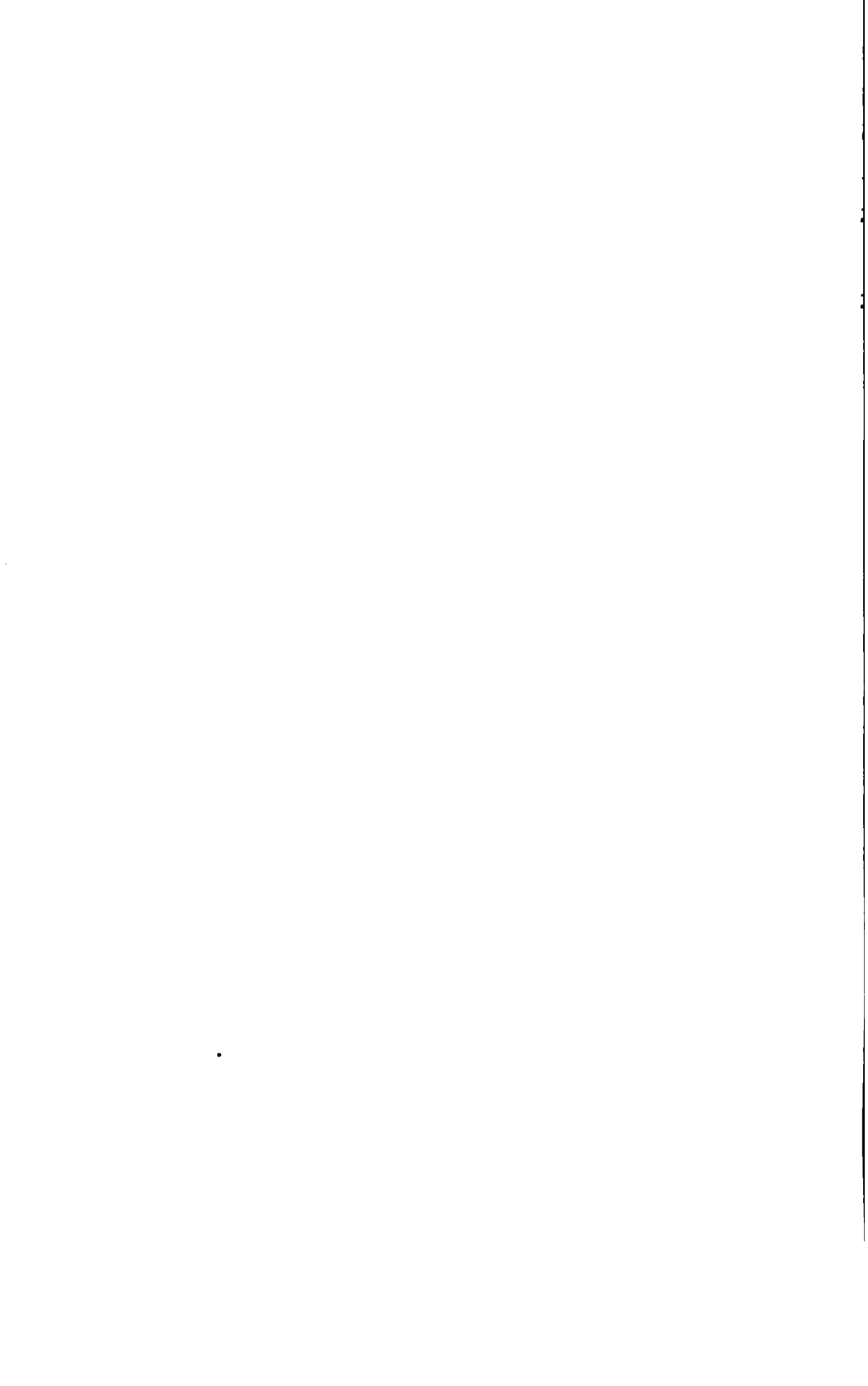
Con relación al tema de la economía campesina en su relación con el resto de la economía y las necesidades de políticas específicas, Schejtman planteó cinco aspectos importantes que merecen destacarse. En primer lugar, el reconocimiento de que el campesinado es un fuerte consumidor deficitario llevó nuevamente a la conclusión de que, pese a que una amplia mayoría de las poblaciones de algunos de los países de ALC están principalmente dedicados a la agricultura, no alcanzan ni siquiera autoabastecerse. En consecuencia, eso determina crecientes importaciones, aumenta los coeficientes de dependencia -tal como se muestra en el trabajo de Schejtman- y crea un mayor grado de vulnerabilidad, tanto en la política económica como en las relaciones entre los Estados.

El segundo aspecto plantea la necesidad de una estrategia participativa de ese sector campesino. Por lo general se reconoce que en nuestros países la planificación y las políticas se plantean desde arriba hacia abajo, y se espera que esas políticas ejerzan un factor de cambio hacia el sector campesino, lo que de hecho no sucede. En la práctica, las políticas macroeconómicas están totalmente divorciadas de ese problema campesino.

El tercer aspecto se refiere al planteamiento que hace Schejtman de la necesidad de una estrategia diferenciada en estos grupos campesinos. Obviamente, esto demandaría, tal como fue señalado, políticas diferenciadas en cuanto hace al problema campesino en sí mismo.

El cuarto aspecto se refiere a la urgencia de los cambios institucionales y a la necesidad de contar con cuadros profesionales especializados y especialmente motivados para tratar los problemas sociales.

Por último, el quinto aspecto señalado en las estrategias planteadas por Schejtman se refiere a la importancia de la capacitación a partir de las propias comunidades de campesinos. Generalmente las políticas tienden a diseñarse desde arriba y, en consecuencia, responden muy poco a las realidades campesinas. Lo que se plantea aquí es una verdadera revolución en cuanto a ir a la organización, y con la organización campesina pasar a un cambio total en las formas de capacitación, para formar cuadros a partir de las propias comunidades campesinas.



**TENDENCIAS EN LA ECONOMIA Y EN LOS MERCADOS
INTERNACIONALES SUS IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO
AGROINDUSTRIAL**

G. Edward Schuh *

Hay dos clases de tendencias en la economía y en los mercados internacionales que me gustaría abordar en mis comentarios de hoy. La primera serie tiene que ver con lo que he decidido llamar cambios en la estructura de la economía internacional. La segunda, con las tendencias que se advierten en el sector agrícola global. Ambas series pueden tener una influencia considerable en el desarrollo del sector agroindustrial.

Mis comentarios están divididos en tres partes. En primer término, me referiré a los cambios más notables que se han operado en la estructura de la economía internacional y que resultan significativos tanto para la agricultura como para el sector agroindustrial. Después pasaré revista a las tendencias de importancia en el sector agrícola global. Luego hablaré sobre las implicaciones de ambas series para el sector agroindustrial y, finalmente, transmitiré algunas conclusiones.

* Decano del Instituto de Asuntos Públicos Hubert H. Humphrey, de la Universidad de Minnesota. Las ideas y propuestas contenidas en este documento son del autor; no necesariamente representan las de dicha Institución o de las de los organismos patrocinadores del Seminario.

Traducido de la versión original en inglés por Orlando García Valverde.

Cambios en la Estructura de la Economía Internacional

La economía internacional ha experimentado enormes cambios en el período comprendido entre mediados de los años sesenta y el presente. Cuando los historiadores de la economía miren hacia ese período, dentro de unos cien años, con seguridad será considerado como el de mayor variación de la economía internacional en la historia moderna.

Es importante comprender que esos cambios no son simples acontecimientos y que no son transitorios. Algunos observadores piensan que el período por el cual acabamos de pasar es pasajero, y que pronto regresaremos a las condiciones de los años cincuenta y sesenta. Nada podría ser menos probable que eso, puesto que los cambios que observamos se deben más bien a fuerzas fundamentales que afectan a la economía internacional. Esas fuerzas económicas comprenden descubrimientos tecnológicos en los sectores del transporte y las comunicaciones, así como la evolución de la industria internacional de la computación electrónica. Esos factores redujeron de manera significativa los costos de transporte y de los servicios de comunicación y aumentaron las posibilidades de comunicación en el ámbito mundial. Esto nos ha situado en una aldea global.

Esos descubrimientos han contribuido de manera apreciable a cuatro cambios significativos en la estructura de la economía internacional. El primero de ellos es un aumento en la dependencia de las economías nacionales con respecto al comercio internacional; este proceso se ha desarrollado a lo largo del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es difícil medir con exactitud en que medida esta tendencia ha sido significativa. Sin embargo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial casi todo el mundo se mostraba pesimista acerca del potencial del comercio

internacional; después de todo, el comercio prácticamente se había derrumbado durante los años treinta y muy poca gente creía que pudiera recuperarse en el período de postguerra.

Había también otros motivos para el pesimismo. El bloque ampliado de economías planificadas centralmente cuyo núcleo era la Unión Soviética se había cerrado sobre sí mismo y no deseaba relacionarse con las economías de mercado del mundo. Además, muchos de los países en vías de desarrollo -si no la mayoría- se centraron en sí mismos para seguir políticas de industrialización y sustitución de importaciones.

A pesar de las perspectivas pesimistas que prevalecían en aquel tiempo, el comercio global creció durante la postguerra a un ritmo más rápido que el del PIB global. Sólo cinco años fueron una excepción en esa tendencia general, y estuvieron relacionados con serias recesiones económicas. En los años setenta se aceleró el comercio internacional gracias a los petrodólares y al rápido crecimiento económico generalizado en el plano internacional. Países tan grandes como los Estados Unidos vieron cómo se duplicaba su dependencia del comercio durante esa década.

La consecuencia de ese crecimiento comercial es que hoy casi todos los países están más íntimamente vinculados entre sí que al finalizar la Segunda Guerra Mundial. El corolario es que casi todas las economías del mundo están ahora más expuestas a las fuerzas de la economía internacional que a principios de los años cincuenta; más adelante se abordará este tema con mayor detalle.

El segundo cambio en la estructura de la economía internacional fue el surgimiento de un enorme y bien constituido mercado internacional de capital. El contraste con un período anterior es también importante en este caso. Al comienzo de la década de los

cincuenta, y para efectos prácticos, no existía un mercado internacional de dinero; las transferencias de un país a otro se hacían de gobierno a gobierno y se denominaban ayuda internacional. En los años sesenta, no obstante, surgió un mercado de eurodólares, a medida que los bancos en Europa fueron percatándose de que podían prestar las grandes cantidades de dólares que tenían en depósito. Ese proceso se desarrolló con rapidez y evolucionó al tiempo que los bancos se dedicaban a prestar de nuevo, incluso otras monedas, hasta convertirse en lo que se conoció como el mercado del eurodinero.

En 1973 se experimentó el notable aumento en los precios del petróleo, que estimuló aún más el mercado internacional de capital. Las transacciones petroleras internacionales se hacían en su mayoría en dólares estadounidenses. El resultado de la crisis del petróleo fue, entonces, una inundación de los llamados petrodólares. Existía una gran preocupación en ese tiempo en el sentido de que, si esos dólares permanecían ociosos en cuentas bancarias, la economía internacional se derrumbaría. Por tal razón, los bancos fueron instados a reciclar esos dólares; así lo hicieron, hasta incurrir en un grave error. El resultado fue lo que hoy llamamos la crisis de la deuda internacional.

El mercado monetario al que hemos aludido es hoy gigantesco. Su volumen de transacciones excede el monto del comercio internacional en veinte veces y vincula entre sí a las economías nacionales de una manera tan importante como el mismo comercio internacional. De igual importancia, como veremos más adelante, es el hecho de que ese mercado interconecta las políticas económicas de los gobiernos nacionales de una manera que resulta trascendente para los movimientos internacionales de materias primas y productos básicos. El grado de integración que surge

de ese fenómeno es también importante. Dada la evolución del sector de las comunicaciones, es posible hacer una transacción de divisas casi a cualquier hora del día y con cualquier parte del mundo.

La tercera variación en la estructura de la economía internacional fue el alejamiento del viejo esquema Bretton Woods de tipo de cambio fijo para llegar, en 1973, a un proceso de cambio flotante global. El concepto de cambio fijo prevaleció a lo largo de la postguerra; se basó en la suposición de que las devaluaciones competitivas habían contribuido de manera apreciable a la magnitud y profundidad de la Gran Depresión. Bajo sus reglas, los desequilibrios de las cuentas externas debían corregirse mediante cambios en las políticas económicas nacionales. Los excedentes en las cuentas externas debían cambiarse por medio de políticas fiscales y monetarias estimulantes, mientras que los déficits en esas mismas cuentas debían corregirse mediante políticas fiscales y monetarias restrictivas. Los tipos de cambio debían modificarse únicamente en circunstancias muy graves y previa consulta con la comunidad internacional.

La adopción global del tipo de cambio flexible se produjo porque ya no resultaba posible sostener un cambio fijo. El problema era que el mercado internacional de capital se había hecho demasiado grande para un sistema de este tipo. Los flujos de capital simplemente ahogaron los intentos de los bancos centrales por sostener los cambios fijos.

Es importante comprender en qué sentido el tipo de cambio actual puede describirse mejor de manera global como flexible. Bajo el actual régimen, las monedas más fuertes, tales como el dólar estadounidense, el yen japonés, el marco alemán y la libra esterlina, flotan en relación entre ellas mismas, pero las monedas de muchos otros países están atadas a estas monedas más fuertes. Eso da la impresión de que el sistema es muy fijo. Sin embargo, a medida que las monedas más fuertes flotan en relación entre ellas mismas, los

valores de las monedas "atadas" implícitamente cambian. El resultado es un alto grado de flexibilidad implícita. En consecuencia, alrededor del 80% del comercio internacional se desarrolla sobre tipos de cambio flexibles. Este sistema global conlleva una serie de problemas. Por ejemplo, a medida que los valores de las monedas más fuertes fluctúan entre sí mismas -a menudo por causa de grandes flujos en el mercado internacional de capital-, se producen grandes impactos en las economías de los países que han supeditado a ellas el valor de sus propias denominaciones. Esa interdependencia genera serios obstáculos a los responsables de las políticas macroeconómicas de esos países.

El cuarto y último cambio en la estructura de la economía internacional es un aumento en la inestabilidad monetaria desde 1968; las causas de ese fenómeno no han sido muy bien detectadas, pero sus implicaciones son significativas frente a otros cambios que han ocurrido. Por ejemplo, grandes y sostenidos flujos de capital en los mercados internacionales conducen a grandes y sostenidas oscilaciones en los tipos de cambio. El valor del dólar estadounidense, por ejemplo, descendió a lo largo de seis años, entre 1973 y 1979. Luego, por otros seis años, entre 1979 y 1985, se mantuvo en alza; ahora se encuentra en el cuarto año de una baja más bien constante. Tales fluctuaciones han ocultado las ventajas comparativas subyacentes por períodos constantes, tanto en los Estados Unidos como en otros países. También han estimulado en buena medida el proteccionismo por parte de los gobiernos.

Tendencias en el Sector Agrícola Global

Hay numerosas tendencias de importancia en el sector agrícola global. Cuatro de ellas merecen ser consideradas en este análisis:

1. El aumento de las distorsiones del comercio en el sector agrícola global

Durante la postguerra se experimentó un aumento en las distorsiones del comercio en la agricultura internacional. Las barreras al comercio son importantes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, aunque las que ocurren en los primeros tienden a recibir más atención por parte de la economía internacional.

Dos clases de distorsiones del comercio agrícola tienen importancia en los países desarrollados. En primer lugar, la limitación del acceso de ciertos productos, lo cual normalmente se hace para proteger a los sectores agrícolas internos; en segundo término, los subsidios a las exportaciones, que en buena medida tienen por objeto evitar la acumulación de grandes existencias.

Las políticas proteccionistas son características de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón. Las medidas de la Comunidad Europea son probablemente las más perniciosas, puesto que comprenden el uso general de imposiciones variables. Esas imposiciones, de hecho, se constituyen en verdaderas barreras al comercio, puesto que los productores eficientes no pueden transponerlas. Con los precios internos fijados sustancialmente por encima de los precios de frontera y protegidos por imposiciones variables, la Comunidad Europea, al cabo de cierto tiempo, ha pasado de una gran importación neta a una notable exportación neta de productos agrícolas.

En los Estados Unidos también se fijan los precios internos (a los productores) de muchos de los principales productos agrícolas por encima de los niveles de precios de frontera, aunque no se utilizan

las imposiciones variables. En vez de ello se utilizan, por lo general, las tarifas estándar y las barreras no tarifarias. No obstante, esas políticas son también muy restrictivas.

Japón es un gran importador de alimentos. Sin embargo, también es muy proteccionista en sus políticas agrícolas; por ejemplo, fija el precio del arroz en un monto ocho o diez veces mayor que el precio de frontera. Asimismo, impone altos niveles de protección a su incipiente industria ganadera y a su producción de cítricos. Quizás más aún que la Comunidad Europea y los Estados Unidos, Japón mantiene los precios internos de los alimentos a sus consumidores considerablemente más altos que los precios de frontera, con lo cual restringe la demanda. Japón también ha utilizado bastante una moneda subvalorada, lo cual equivale a una tarifa implícita.

La Comunidad Europea y Estados Unidos han utilizado en gran medida los subsidios a las exportaciones. En el caso de Estados Unidos, una parte importante de esos subsidios es inherente al sistema de pagos por subvención que emplea para realizar transferencias de ingresos a sus productores. Al fijar los precios meta por encima de lo que, de otra manera, serían niveles variables de satisfacción del mercado, entran mayores existencias, con lo cual los precios llegan a un nivel menor del que hubieran tenido de otro modo. Una ventaja de ese sistema es que los precios más bajos estimulan el consumo interno. Sin embargo, dada la importancia de Estados Unidos en el mercado mundial, esas políticas también hacen descender los precios internacionales. Desde 1985 Estados Unidos también ha utilizado los más tradicionales subsidios en efectivo a las exportaciones.

El uso extendido de subsidios a la exportación por parte de la Comunidad Europea y Estados Unidos motiva que los precios internacionales de los productos a los

cuales se aplican sean más bajos. Eso, que es conveniente para los consumidores de los países importadores, tiene un efecto perjudicial para los productores de esos países.

Las barreras comerciales en los países en desarrollo, por su parte, están orientadas en otra dirección. En vez de limitar el acceso de los productores de otros países a sus mercados, los decisores políticos tienden a limitar el acceso de sus propios productores a los mercados de otros países. Los mecanismos que se emplean para lograrlo comprenden la amplia utilización de monedas sobrevaloradas, el uso generalizado de impuestos explícitos a la exportación y la utilización frecuente de embargos y limitaciones cuantitativas a las exportaciones. El uso extendido de monedas sobrevaloradas es especialmente perjudicial, puesto que equivale a impuestos a la exportación y subsidios a la importación.

En resumen, el resultado de esas políticas es que los precios agrícolas en los países desarrollados se fijan muy por encima de sus precios de frontera, mientras que los de los países en desarrollo se fijan muy por debajo de sus precios de frontera. El resultado es una sensible pérdida de eficiencia en la utilización de los recursos agrícolas del mundo. Una cantidad demasiado grande de la producción agrícola mundial proviene de los países desarrollados de alto costo, mientras que una cantidad demasiado pequeña proviene de los países en desarrollo, de bajo costo.

2. Mayor inestabilidad en los mercados de productos agrícolas

Los mercados de productos agrícolas han sido claramente más inestables en los años setenta y los ochenta que en las dos décadas anteriores. Hay dos razones para esa mayor inestabilidad. La primera es el aumento de barreras al comercio de productos agrícolas. Esas barreras limitan los ajustes que los consumidores y productores pueden hacer ante condiciones cambiantes

en los mercados internacionales; como resultado, los impactos contra esos mercados se dirigen a aquellos sectores relativamente abiertos, lo cual los hace fundamentalmente inestables.

La segunda razón del aumento de la inestabilidad es la transformación experimentada por la economía internacional, como ya se ha visto, la cual motiva que la agricultura, como sector comercial, traslade parte de la carga del ajuste a la política monetaria y fiscal. En los años cincuenta y a principios de los sesenta, cuando aún estaba vigente el tipo de cambio fijo y el mercado internacional de capital era muy limitado, la agricultura como sector era virtualmente inmune a los efectos de la política monetaria y fiscal. Con el advenimiento de los tipos de cambio flexible y el surgimiento de un mercado internacional de capital bien integrado, sectores comerciales como la agricultura sostienen la carga del ajuste y las modificaciones en las políticas monetarias y fiscales. Al modificarse las políticas monetarias, por ejemplo, se altera el valor de las monedas nacionales; esto, a su vez, motiva que los sectores comerciales sean más o menos competitivos en los mercados internacionales y, por lo tanto, que trasladen la carga del ajuste a nuevas políticas.

Es importante advertir que no sólo las políticas macroeconómicas internas causan impactos en el sector agrícola de las economías nacionales. Las políticas de otros países pueden tener un efecto similar. En razón del tamaño de la economía estadounidense y el papel del dólar como moneda de reserva internacional, las políticas macroeconómicas de Estados Unidos tienen un efecto especialmente importante en los mercados internacionales de productos agrícolas.

3. Lento crecimiento en la capacidad para producir bienes agrícolas

Durante las primeras tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la capacidad para producir bienes agrícolas aumentó, en buena medida, a causa de la habilitación de nuevas tierras para producción en los países en desarrollo y al aumento de su fuerza laboral agrícola como respuesta a un rápido incremento de la población. El potencial para una continua expansión por ese medio es ahora limitado, en gran medida porque se agotó la existencia de tierra fácilmente accesible. La habilitación de más tierras para la producción resulta ahora más cara. Además, el rápido aumento de la población motiva que se limpien tierras, para su ocupación, en laderas y zonas marginales. Esto produce serios problemas ambientales, degradación de las tierras existentes y cambios en la relación persona/tierra que hacen disminuir la productividad marginal de la mano de obra.

Debido a esas limitaciones a la expansión de la agricultura extensiva, la comunidad internacional ha invertido en procura de aumentar la producción intensiva. Un importante componente de ese proceso es el sistema de Centros Internacionales de Investigación Agrícola que componen el GCIAI (Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional). Hay 13 Centros de esta índole en el sistema, ubicados estratégicamente en 11 diferentes zonas ecológicas. (Un Centro de Política Económica, que sirve a la economía global, está ubicado en Washington, D.C., y un Centro relacionado con el germoplasma, de mandato igualmente amplio, funciona en Roma.)

Estos Centros están comprometidos a ayudar al fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola. El presupuesto para el sistema en su totalidad es modesto, de apenas US\$200 millones por año; sin embargo, los Centros han hecho una importante contribución al mejoramiento de la base

tecnológica para la agricultura tropical, que ahora cuenta con capacidad para generar una corriente constante de investigación y nueva tecnología de producción, lo que lleva a su vez a un mayor crecimiento económico de los países en desarrollo.

En los últimos 10 o 15 años, los países en desarrollo también han tomado medidas significativas para incrementar su propia capacidad en esa materia. Países como Brasil, Indonesia, Perú y Argentina han puesto en marcha sistemas nacionales de investigación agrícola que crean una corriente estable de generación de nueva tecnología para que sea aprovechada por sus productores. En muchos casos, esos países reciben el apoyo de la comunidad internacional -el Banco Mundial y organismos de ayuda bilateral- para cumplir con esas actividades.

La combinación de inversiones realizadas por la comunidad internacional y por los gobiernos nacionales ha dado al mundo, por primera vez, de manera sostenible, la posibilidad de generar nueva tecnología de producción de materias primas y productos básicos tropicales. Sin embargo, esa capacidad aún es muy modesta, y en muchos casos podría encontrarse en decadencia. Por ejemplo, el profesor Vernon Ruttan, autoridad internacional en estos temas, sostiene que el GCIAI podría absorber de manera productiva un presupuesto de hasta mil millones de dólares por año. Más aún: Ruttan sostiene que, en razón de la especificidad geográfica de la tecnología agrícola, una red agrícola internacional completa debería contar con una estación de investigaciones agrícolas en cada una de sus zonas ecológicas. Estamos aún muy lejos de alcanzar esa meta.

El problema que se presenta con los sistemas nacionales de investigaciones agrícolas en los países en desarrollo es aún más serio. La crisis económica internacional y el estado de la deuda externa han hecho que muchos de esos países redujeran los presupuestos utilizados para enviar a sus científicos a estudiar a

otros países y para dar apoyo operativo a sus incipientes redes de investigación. En consecuencia, muchos de esos sistemas están en decadencia, en comparación con el lugar que ocupaban hace unos cinco años. Un problema más serio es que también los programas de grado para entrenamiento en esos países se encuentran, en muchos casos, en decadencia. Por lo tanto, la capacidad para adiestrar a los científicos del futuro también ha declinado.

El efecto de esa multiplicidad de fuerzas es que la producción agrícola global sigue actualmente la misma tendencia que tenía durante la década de los setenta. Muchos observadores opinaban que, en aquella década, el mundo se enfrentaba a una crisis maltusiana. En realidad, hubo algún descenso de las tasas de crecimiento de la población en los países desarrollados desde mediados de los setenta, pero esas tasas se mantienen aún muy altas en términos históricos.

4. Probabilidad de una mayor demanda de producción agrícola en el futuro

A mediados de los años ochenta se dieron precios de materias primas y productos básicos agrícolas que fueron los más bajos desde la década de los treinta, en términos reales, y en algunos casos llegaron a ser los más bajos de la historia. Ese fenómeno motivó que muchos observadores pensaran que el problema mundial de la producción de alimentos se había resuelto. No podían estar más lejos de la verdad. Los bajos precios de ese período fueron consecuencia de la baja demanda internacional ocasionada por la crisis de la deuda internacional y la lentitud del crecimiento económico en todo el mundo. Ese problema recrudecía debido a los subsidios a las exportaciones establecidos por Estados Unidos y la Comunidad Europea.

Una observación más detenida de la demanda potencial en los países en desarrollo nos presenta un cuadro diferente. Ciertas suposiciones conservadoras sobre las tasas de crecimiento de la población y

aumentos en el ingreso per cápita, sugieren que resultará difícil mantener el aumento de la producción agrícola al mismo ritmo del aumento de la demanda. Por ejemplo, una tasa de crecimiento de la población de 2% por año, aumentos en el ingreso per cápita de 3% por año y una elasticidad-renta de la demanda de 0.6 llevan a un aumento en la demanda del 4% anual. Una tasa de crecimiento de la población de 3% por año, aumentos en el ingreso per cápita del 5% anual y la misma elasticidad-renta de la demanda llevan a un aumento anual de la demanda del 6%. Ninguna de estas series de suposiciones está alejada de la realidad.

No es fácil lograr tasas de crecimiento sostenido en la producción agrícola de 4% a 6% por año, en especial cuando ha disminuido la disponibilidad de nuevas tierras habilitables para ese propósito. Muy pocos países han logrado tales tasas de crecimiento de manera sostenida. Y, lo que es más importante, tales tasas de crecimiento no se encuentran entre las que se han logrado históricamente en los países que ahora son desarrollados.

Cuando se mira hacia el futuro, las probabilidades de un fuerte aumento en la demanda parecen ser considerables. En primer lugar, el problema del endeudamiento externo ha constituido un serio contratiempo para el aumento de la demanda en el plano internacional. Se avanza en la reducción de ese problema y la cuota de exportaciones requerida para el servicio de la deuda ha disminuido de manera significativa. En algún momento ese problema quedará superado. En segundo lugar, muchos países en desarrollo han experimentado disminuciones sustanciales en el ingreso per cápita durante los años ochenta. La historia nos enseña que la recuperación de tales caídas puede ser rápida. En tercer lugar, hay mucha nueva tecnología que puede adoptarse en los países en

desarrollo, sobre todo en sus manufacturas. La expansión de la educación general en esos países facilitará ese proceso, y eso puede ayudar a estimular un rápido crecimiento económico.

Otro factor positivo en el plano internacional es la reforma de políticas económicas en los países en desarrollo. Curiosamente, el problema de la deuda impone tales reformas e induce a un país tras otro a modificar sus condiciones comerciales internas en favor de la agricultura. Ese cambio amplía las bases del crecimiento económico y proporciona poderosos fundamentos para que aumente la demanda de la producción agrícola, aunque en primera instancia el correlativo aumento en el precio de los alimentos podría limitar la demanda. Esa modificación en las condiciones comerciales internas también dará lugar a un aumento en la provisión de productos agrícolas, aunque, como ya se ha dicho, el aumento en la demanda pesará más, en la mayoría de los casos, que el aumento en la oferta.

La expectativa es, en consecuencia, que se produzca una recuperación general en términos de expansión económica en el plano internacional y, de manera simultánea, un crecimiento más rápido en la demanda de producción agrícola. La principal barrera para tal recuperación económica y el consecuente aumento de la demanda es el aumento de la deuda externa de Estados Unidos, que está alcanzando rápidamente la suma de US\$500.000 (y los expertos han predicho que no se estabilizará hasta que alcance la suma de un millón de millones de dólares en 1991).

La clave está en determinar en qué medida Estados Unidos podrá administrar de manera adecuada sus políticas macroeconómicas ante esa deuda. Parece claro que el valor del dólar deberá caer en forma significativa si Estados Unidos se propone obtener las divisas necesarias para el servicio de la deuda (estimado en US\$50 mil millones para 1991). Si Estados Unidos limitara el descenso del dólar mediante

políticas monetarias, y eso ocurriera en medio de una recesión económica en ese país, el resultado podría ser un desastre comparable con el de los años treinta. Todos deberíamos rogar para que los decisores políticos estadounidenses actúen sabiamente.

Implicaciones para el Sector Agroindustrial

La combinación de cambios en la estructura de la economía internacional y en las tendencias del sector agrícola global tiene implicaciones importantes para el desarrollo del sector agroindustrial. He elegido examinar seis de esas implicaciones.

1. ¿Existe una tendencia alcista en los precios de los productos agrícolas?

He presentado esta inquietud con un signo de interrogación. Lo hice así porque la postguerra se ha caracterizado por la tendencia al descenso en los precios de muchos productos agrícolas. Lanzarse contra esa tendencia requiere mucha valentía, o mucha confianza en las evidencias que sugieren que están cambiando las condiciones que influyen en ella.

A mi juicio la situación de hecho, ha cambiado y el pronóstico para la década venidera es que se detendrá la tendencia al descenso registrada en el pasado y posiblemente llegue un período de precios ascendentes. Esta suposición se basa en el análisis de la oferta y la demanda al que me he referido antes y en el presentimiento de que los administradores de la política macroeconómica estadounidense van a continuar haciendo esfuerzos por salir del paso.

Si mi deducción es correcta, el sector agroindustrial probablemente tendrá que hacer frente a un alza en los precios de las materias primas en el futuro inmediato. Ese análisis está dirigido sobre todo a los principales bienes agrícolas, y en especial a los que son comercializados. El sector agroindustrial, en lo referente a materias primas y

productos básicos, tiende a concentrarse en productos de menor importancia y en aquellos que no son comercializados. Sin embargo, en muchos casos el análisis irá más allá, puesto que los bienes compiten por los mismos recursos. Una fuerte demanda de productos comerciables le quita recursos a los no comerciables, con lo cual el alza de precios de los anteriores se extiende a estos últimos.

Los efectos sobre los sectores agroindustriales que producen insumos modernos para la agricultura también serán los mismos. La demanda de tales insumos es derivada. Por lo tanto, los aumentos en la demanda de productos agrícolas también significarán un aumento en la demanda de insumos modernos. En este caso, no obstante, los componentes del sector agroindustrial que producen insumos modernos presentarán un panorama más favorable. En vez de que el precio de sus materias primas aumente, deberían experimentar un incremento en los precios de sus productos finales.

Hay dos clases de dudas sobre el proyectado aumento de precios de los productos agrícolas. La primera es si la economía global podrá recuperarse de la lentitud con que creció durante los años ochenta. La política macroeconómica de los Estados Unidos será un elemento clave en ese sentido, tal como lo serán las políticas económicas de los países en desarrollo y su capacidad para resolver sus problemas frente a la deuda.

La segunda duda tiene que ver con los avances de la biotecnología. Esta nueva metodología de investigación tiene un considerable potencial; sin embargo, hasta ahora el avance ha sido lento y no se ha podido explotar el potencial esperado. Los adelantos que puedan hacerse en este frente y la capacidad de los países en desarrollo para absorber la nueva tecnología son las mayores incertidumbres que, en este sentido, se presentan en el plano internacional.

2. Continuará la inestabilidad en los mercados de productos agrícolas

Probablemente dos factores continuarán contribuyendo a la inestabilidad de los mercados de materias primas y productos básicos agrícolas en el futuro. El primero es que continúen inestables las condiciones monetarias. Sólo una reforma de grandes proporciones del sistema monetario internacional podría modificar esta situación, y tal reforma no puede aún vislumbrarse; sólo una gran crisis de la economía global podría provocarla.

El segundo factor es que continúen existiendo las actuales barreras al comercio de productos agrícolas por parte de los países desarrollados y de las naciones en desarrollo. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales que se celebran actualmente en Ginebra constituyen un esfuerzo considerable por reducir esas barreras al comercio. Sin embargo, no me siento optimista en cuanto a esas negociaciones, pues se están omitiendo casi por completo en las discusiones dos grandes series de temas: en primer lugar, el papel de las distorsiones en los tipos de cambio como distorsiones del comercio; en segundo término, no se tienen en consideración las barreras al comercio que imponen los países en desarrollo. Cualquiera de estos rubros es mucho más importante en la práctica que las políticas proteccionistas y los subsidios a la exportación de los países desarrollados.

3. Habrá una holgada oferta de capital para desarrollar el sector agroindustrial

El tema crítico en este sentido será la capacidad que tengamos para dejar atrás el problema de la deuda internacional. Una vez que eso se logre y que la comunidad internacional recobre su confianza en la capacidad de los países en desarrollo para administrar sus economías, el mercado internacional de capital se reactivará. Quienes estén interesados en desarrollar el sector agroindustrial serán capaces de recurrir a

una concentración mundial de ahorros destinados a constituirse en fondos de inversión. La recuperación de la economía global, con el consiguiente aumento de los ingresos per cápita, también hará que aumente la disponibilidad de fondos para inversiones.

4. Aumentará la disponibilidad de mano de obra calificada para el sector agroindustrial

El desarrollo del sector agroindustrial requiere una provisión adecuada de mano de obra especializada. Se está gestando una fuerza laboral de esta naturaleza, en parte gracias a la expansión de la educación general; que la provisión de mano de obra sea adecuada o no dependerá de la voluntad de los gobiernos para invertir más en el capital humano de sus poblaciones. A pesar de la expansión de la educación general en los países en desarrollo, éstos -en especial los latinoamericanos- invierten muy insuficientemente en la educación y la capacitación de sus respectivas poblaciones.

Se puede ser optimista y suponer que el rendimiento en este rubro mejorará en el futuro, en especial si se produce una recuperación económica significativa en esos países. La mayoría de sus gobiernos comprende la importancia de invertir en capital humano como llave del futuro crecimiento económico. La mayor barrera que se levanta contra la realización de esfuerzos más significativos es, en estos momentos, la limitación presupuestaria. La recuperación económica ayudará a suavizar esos impedimentos.

Sin embargo, no se puede caer en la complacencia. Quienes estén interesados en el desarrollo del sector agroindustrial deberían continuar presionando a los gobiernos para que realicen mayores esfuerzos por aumentar sus inversiones en el adiestramiento y educación de sus fuerzas laborales. Efectuar tales

inversiones es parte del papel de un gobierno; en cambio, invertir en empresas paraestatales productoras de bienes y servicios que podrían ser mejor logrados por el sector privado, no lo es.

5. Es probable que se produzca una fuerte demanda para la producción del sector agroindustrial

Esta afirmación es aplicable a los productores de insumos modernos para el sector agroindustrial y a la elaboración de productos procesados. Como ya se ha visto, puede esperarse que la expansión de la actividad económica global aumente la demanda de la producción agrícola general. Una importante parte de ese incremento corresponderá a los productos procesados, en la medida en que los consumidores exijan más calidad de los alimentos que consumen. Sin embargo, un aumento general en los ingresos per cápita también tiene otro efecto: aumenta el costo de oportunidad del tiempo en las familias, pues otros de sus miembros ingresan a la fuerza laboral y los sueldos suben. Ese incremento en el costo de oportunidad del tiempo en la familia aumenta la demanda de aquellos alimentos que están procesados o empacados de una u otra manera.

6. Las barreras al comercio constituirán una limitación importante a la expansión del sector agroindustrial

Lo importante en este tema es que las tarifas que afectan a los productos agrícolas procesados tienden a aumentar, en comparación con las correspondientes a los productos agrícolas en forma de materia prima. Esto es característico de todos los países, sean o no desarrollados. Todos quieren internalizar el valor agregado de la actividad de procesamiento.

El problema con esa escalada es que, como sucede con todas las barreras al comercio, impone externalidades negativas en todos los países, incluso en aquellos que establecen las barreras. Tales limitaciones impiden aprovechar las ventajas de la

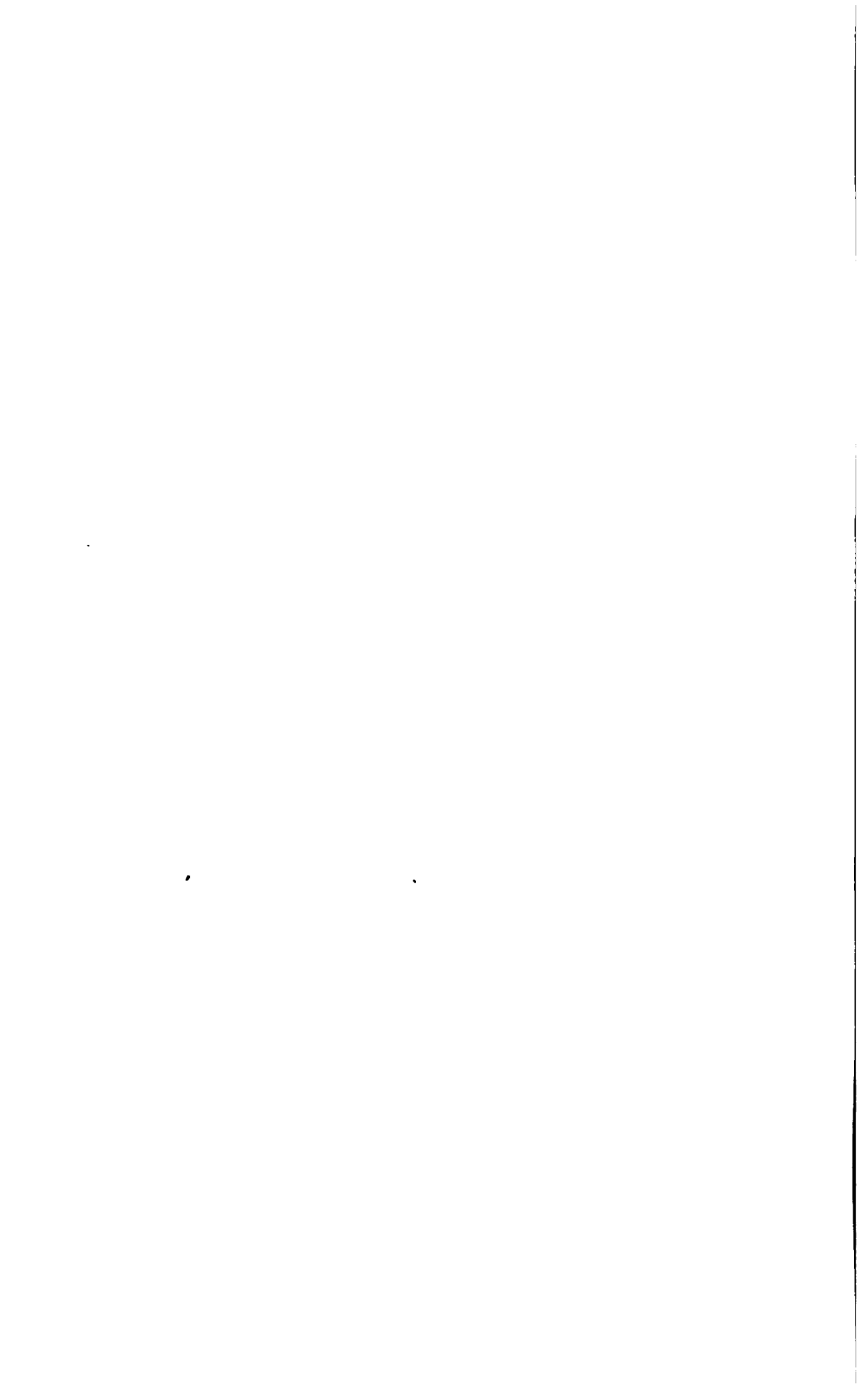
especialización y de la división internacional del trabajo. Por lo tanto, sacrifican el potencial crecimiento del ingreso y los mercados en expansión para todos los países.

Quienes están interesados en desarrollar el sector agroindustrial deberían instar a los gobiernos a reducir e incluso eliminar esta escalada de tarifas para los productos procesados, aunque su instinto les llevara a pedir protección, con el argumento de que se trata de industrias nuevas. Un comercio más libre propiciará mercados en expansión para todos.

Comentarios Finales

Hay dos puntos que quisiera recalcar al llegar al final de mis observaciones. El primero es la importancia de adoptar la perspectiva global que he utilizado para tratar de comprender el sector agroindustrial y su potencial de crecimiento y expansión. Ahora constituimos, ciertamente, una aldea global, y difícilmente puede entenderse una actividad económica si no se la aprecia en ese contexto.

El segundo punto es la necesidad de crear un ambiente comercial más liberal, en el cual se desarrolle el sector agroindustrial. Actualmente el mundo sacrifica una gran parte de la producción agrícola y de los ingresos nacionales en la errónea lucha de lograr políticas proteccionistas que, como se puede demostrar, son contraproducentes. Ya es hora de reconocer que esas políticas no pueden alcanzar las metas que se proponen con la clase de economía internacional que ahora tenemos; y es el momento, también, de presionar fuertemente para que esas políticas sean eliminadas.



1 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

Carlos F. Pomareda Benel *
Jorge Torres Zorrilla **

INTRODUCCION

La agroindustria debe ser examinada desde dos puntos de vista básicos: como necesidad de una acción transformadora y como justificación para generar actividad económica y rentabilidad social. Como acción transformadora permite disminuir la perecibilidad y facilitar la comercialización (de frutas y hortalizas); viabilizar el consumo humano directo e industrial de algunos productos (soya, trigo, algodón); reducir los costos de transporte (deshidratación de yuca y papa) y posibilitar el consumo eficiente en la dieta animal (concentrados). Como generadora de actividad económica y rentabilidad social permite, a través de inversiones de plantas agroindustriales (cualquiera que sea su complejidad y dimensión), la conjunción de capital y tecnología para la creación de empleo, con un valor de la productividad marginal del trabajo más alto que en la agricultura.

Con estas consideraciones fundamentales las agroindustrias pueden ser ampliamente justificadas; sin embargo, hay condiciones particulares que la

* Director del Programa I, Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA.

** Especialista en Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA. Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios de los autores; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

agroindustria debe cumplir para desarrollarse. Tales condiciones pueden darse en forma espontánea o pueden ser inducidas por políticas específicas. La aplicación errática de políticas, en especial las macroeconómicas y con fines proteccionistas, puede crear también escenarios incongruentes y socialmente ineficientes, en los cuales se gestan y mantienen agroindustrias que son ineficientes en términos económicos y sociales.

Lo expuesto constituye, en síntesis, el marco de referencia para el desarrollo de este documento, en el cual se exponen, en primer lugar, algunas condiciones de estructura en la agroindustria, sobre las cuales es muy importante estar consciente cuando se pretende promover su desarrollo, en particular a través de ciertas políticas macroeconómicas. Luego se analizan las políticas macroeconómicas más comunes y la forma en que inciden en los niveles empresarial sectorial, nacional e internacional, de acuerdo con las distintas condiciones de estructura; asimismo, se hace referencia a la forma en que la demanda de productos de la agroindustria es afectada por las condiciones macroeconómicas prevalecientes. Se examina después cuáles son los factores determinantes de los procesos exitosos de modernización agropecuaria y agroindustrial en algunos países latinoamericanos, y se analizan las características de esos procesos, en relación con las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas en cada país. Finalmente, se plantean los retos que se presentarán en el futuro para definir y poner en ejecución las políticas de fomento de la agroindustria y se enuncian los elementos de una propuesta para una política integral.

CONDICIONES DE ESTRUCTURA EN LA AGROINDUSTRIA

La agroindustria, como actividad microeconómica o empresarial y como sector económico, está tipificada por una serie de características que serán determinantes de los logros que se alcancen con políticas macroeconómicas, dentro o fuera de programas de ajuste estructural. Resulta útil, por lo tanto;

revisar esas características, con apoyo, en la medida de lo posible, de algunos ejemplos ilustrativos. En relación a las condiciones de estructura se hace referencia a cuatro niveles:

- a. la tecnología de producción, desde el punto de vista de las relaciones insumo-producto, y el grado de flexibilidad de esas relaciones;
- b. los sistemas o complejos agroindustriales en los cuales se distinguen grados diversos de integración vertical;
- c. los encadenamientos intersectoriales o relaciones interindustriales dentro de la economía;
- d. la conexión internacional en el negocio de la agroindustria.

A continuación se discuten esas características y sus implicaciones.

Tecnología y Relaciones Insumo-Insumo e Insumo-Producto a Nivel de la Empresa

El procesamiento de productos agrícolas y pecuarios es categorizado como de naturaleza industrial por varias razones, entre ellas la mayor precisión y menor flexibilidad en las relaciones insumo-producto. Esto, a su vez, permite un mayor control de los procesos y la disminución de los riesgos de producción hasta lograr el producto final; éste, por otro lado, es casi siempre menos perecedero que los productos primarios utilizados en su elaboración, siempre que se mantengan las condiciones tecnológicas requeridas. Como se explica a continuación, la naturaleza de las relaciones insumo-insumo, insumo-producto y las características de perecibilidad del producto final son importantes para que la empresa pueda adaptarse al cambiante escenario económico.

CUADRO 1

RELACIONES INSUMO-INSUMO, INSUMO-PRODUCTO Y PERECIBILIDAD EN ALGUNAS AGROINDUSTRIAS

Relaciones insumo-insumo
Variables Muy Variables
 Jugos Concentrados
 Cereales p/desayuno Alimentos p/niños

Relaciones insumo-producto
Variables Muy Variables

Fijas

Catchup

(tomate-azúcar)

Fijas

Mantequilla

Aceite de oliva

Vino

Harina

Café

Embutidos

Lácteos

Bojo

Lácteos

Huevos

Carne de aves

Embutidos

Grado de perecibilidadMedio

Pulpa de frutas

Alto

Enlatados

En el Cuadro 1, se presentan algunos grupos de agroindustrias con distintos grados de flexibilidad en la relaciones insumo-insumo e insumo-producto y perecibilidad. ¹ En el caso de las relaciones insumo-insumo, cuanto mayor sea la elasticidad de sustitución (flexibilidad de uso), mayor será la capacidad de la empresa para ajustarse, en respuesta a los cambios relativos en los precios de los insumos, sin cambiar (de manera significativa) la calidad del producto final. En relación con esto, resulta claro que la empresa será menos afectada cuanto mayor sea su capacidad de acceso a información sobre precios y disponibilidad de insumos. A medida que se producen innovaciones tecnológicas que aumentan la elasticidad de sustitución de factores y/o de insumos agrícolas, y que a su vez bajan los costos unitarios y/o los costos marginales, se beneficiarán más las empresas con acceso a dicha información, financiamiento y capacidad de cambio (Goodman et al., 1987).

En cuanto a las relaciones insumo-producto, la capacidad de ajuste a los cambios económicos (y en particular a los precios en productos finales y/o ingreso) es mayor cuanto mayores sean las opciones de generar productos finales de distintas características. En ese sentido, debe destacarse el caso de la industria láctea, para diferentes niveles de acceso y formas de utilización de tecnología. En Costa Rica, por ejemplo, la industria láctea con una elevada capacidad de absorción de tecnología produce y comercializa más de 10 clases de productos (leche, quesos, mantequilla,

1 En este análisis se examinan estrictamente las posibilidades de sustitución entre insumos agrícolas y pecuarios, sin hacer referencia a la posibilidad de sustitución de éstos en conjunto por otros factores tales como mano de obra, energía, etc.

helados, yogurt, etc.) y hasta 10 tipos dentro de cada clase (quesos: blanco, suizo, crema, etc.). En otros países donde esta capacidad de absorción de tecnología no se ha desarrollado, la producción de leche no ha aumentado, como sucede en el caso del Perú (Camacho, 1989).

El grado de percibibilidad de los productos finales es también determinante de la viabilidad de las empresas agroindustriales, en gran medida influenciadas por el tiempo de transporte hasta los mercados finales y la efectividad en el manejo de inventarios. Los avances tecnológicos en el proceso agroindustrial (envasado plástico al vacío, proceso UHT y congelamiento de concentrados, por ejemplo) son determinantes, sin duda, de la posibilidad de la producción y comercialización de frutas, la cual a su vez tiene incidencia en los hábitos de consumo. Sin embargo, como se verá más adelante en relación al comercio internacional, de alguna forma estos procesos tecnológicos a nivel de la empresa están "condicionados" a la existencia de "redes de frío", como parte esencial del sistema internacional de transporte.

Complejos Agroindustriales y Grado de Integración Vertical

Las agroindustrias en escalas de operación comercial son, fundamentalmente, conglomerados en los cuales se observa un elevado nivel de integración vertical. Este proceso de integración suele ser gradual; surge como parte del crecimiento de la empresa y tiene como fin lograr mayor coherencia y compatibilidad en las decisiones concernientes a los diferentes componentes del complejo producción - procesamiento - comercialización.

Es oportuno señalar que el nivel de integración vertical no está necesariamente correlacionado de manera directa con el grado de procesamiento. Por ejemplo, en el caso del complejo agroexportador de

hortalizas frescas en México (Sinaloa), en el cual existe un proceso de selección, enfriamiento y empaque, los productores (usualmente miembros de una familia) son propietarios de las empacadoras y, en muchos casos, de los trailers que transportan el producto hasta la frontera (Vidali, 1985). En otros casos, como el de la leche evaporada Gloria en el Perú, los productores son simples abastecedores de leche fresca y no tienen poder de decisión en la empresa que, en esencia, debido a su concentración geográfica, actúa como un monopolio (Lajo, 1986). Resulta claro que en el primer caso la capacidad del sistema es mayor para absorber y distribuir los costos de cualquier proceso de ajuste, mientras que en el segundo caso los efectos negativos en la demanda son transferidos por la empresa a los ganaderos, con los consecuentes efectos negativos en la oferta (cuando aumentan los costos).

Se ha planteado como uno de los problemas centrales que limitan la distribución de los beneficios de la agroindustria, el hecho de que ésta se encuentra desarticulada de la producción doméstica primaria (Jacobs, 1988). Esta situación está asociada de alguna forma con la dependencia externa y la internacionalización de las agroindustrias. Por ejemplo, en el caso del Perú la producción doméstica de harinas en 1960 era abastecida en 50% con la producción nacional; en 1980 ésta tan sólo aportaba el 1% (Fernández-Baca et al., 1983).

Relaciones Interindustriales y Encadenamientos Intersectoriales

Una referencia, aunque sucinta, a este tema es muy importante, si se reconoce que el conocimiento de los encadenamientos intersectoriales (hacia atrás, hacia adelante y en la demanda final) es fundamental para proponer políticas de incentivos que tengan un elevado efecto multiplicador en la economía.

CUADRO 2
 IMPORTANCIA ECONOMICA DE LA AGROINDUSTRIA (AI) EN ALGUNOS PAISES

Países (en orden decreciente del producto per cápita)	Valor agregado por la AI en % del valor agregado	% de la producción agrícola destinado a las agroindustrias	Valor de la demanda final de las AI	Multiplicador de la demanda final de las AI	Rango ^a ordinal
Canadá, 1985	74	n.d.	2.53		I
Estados Unidos de América, 1983	155	79	2.62		II
Francia, 1974	87	62	1.94		I
Francia, 1962	61	62	1.87		I
Grecia, 1966	37	42	2.25		I
Turquía, 1968	17	15	2.09		I
Irak, 1968	18	15	1.98		III
Túnez, 1972	27	37	2.17		I
Sahel, 1969	39	58	2.11		II
Marruecos, 1969	39	35	2.19		II
Marruecos, 1958	15	17	2.36		I
Mali, 1970	5	8	----	----	----

a. El rango se estableció entre 9 ramas de actividad económica ordenada según el valor del coeficiente multiplicador de la demanda final

Fuente: Proyecto de Estudios Mundiales de Agroindustrias. 1975-2000.

CUADRO 3

INDICES DE LOS ESLABONAMIENTOS "HACIA ATRAS" POR UNIDAD DE DEMANDA FINAL^a

	Agricultura	Industria alimentaria	Sector alimentario	Resto de sectores ^b
Brasil	0.9063	1.2865	1.1947	1.0981
Chile	0.9702	1.2230	1.1555	0.9897
Guatemala	0.8372	1.2833	1.0393	0.9891
México	0.8654	1.2642	1.1237	0.9730

a. El promedio para el conjunto de los sectores es igual a 1.

b. Excluye combustible, lubricantes y comercio

Fuente: Elaborado por la FAO sobre la base de información contenida en CEPAL, "Tabla de insumo-producto en América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 7, Santiago de Chile.

CUADRO 4
RELACION ENTRE INSUMOS IMPORTADOS Y VALOR AGREGADO EN LA AGRICULTURA Y LA AGROINDUSTRIA

	Insumos importados/Valor agregado:		
	Agricultura	Agroindustria	Resto
Brasil, 1970	0.7	5.0	6.9
Chile, 1977	7.1	42.8	17.2
Guatemala, 1971	3.9	44.7	13.0
Haití, 1975/1976	0.8	71.6	51.1
México, 1975	0.5	6.8	6.2

Fuente: Elaborado por la FAO sobre la base de CEPAL, "Tablas de insumo-producto en América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 7, Santiago de Chile, 1983.

Si bien los multiplicadores de demanda final son con frecuencia más altos en los países en desarrollo (Bell, et al 1982), la industrialización de la agricultura tiene un efecto importante en la economía. A medida que se desarrolla la agricultura, la producción se realiza cada vez más fuera de la finca: la tecnología llega incorporada en los insumos comprados, los productos agrícolas son insumos de procesos agroindustriales, la agricultura se transforma sólo en un estadio del sistema alimentario. Este proceso ha progresado mucho más en los Estados Unidos, donde sólo un 10% del valor agregado de los alimentos se produce en la finca, mientras que el 40% proviene de insumos y el 50% restante corresponde a procesamiento y valor agregado del proceso de comercialización (Levins y Lewontin, 1985).

La importancia de esos encadenamientos, tanto para los países desarrollados como para los que se encuentran en vías de desarrollo, está bien documentada. Estudios realizados en distintos momentos en varios países muestran consistentemente que el sector agroindustrial es el primero o el segundo en términos de sus efectos multiplicadores (Cuadro 2). Un análisis reciente de cinco países realizado por FAO encontró que los encadenamientos hacia atrás en el sector de industrias alimentarias son mayores que en otros sectores de la economía, con independencia del nivel de desarrollo (Cuadro 3).

Sin embargo, dichos encadenamientos se concretarán sólo si se produce un rápido crecimiento de la producción y de la productividad, acompañado de cambios apropiados en las políticas sectoriales. Si bien algunos de los países mayores, tales como Brasil y México, han hecho grandes progresos en el desarrollo de sistemas alimentarios integrados, en muchos países aún es insuficiente la articulación entre agricultura y agroindustria, lo cual supone importación de grandes cantidades de insumos para la agroindustria (Cuadro 4).

Se puede deducir que (dados los encadenamientos existentes y los potenciales) las políticas macroeconómicas que afectan la utilización nacional de recursos en relación al uso de los que son importados, son determinantes de la creación de actividad económica a nivel nacional. Es común, sin embargo, que esta consideración rara vez se haga en el manejo de políticas macroeconómicas; se dejan de aprovechar, en consecuencia, oportunidades de crecimiento con equidad.

Relaciones Internacionales en los Negocios Agroindustriales

La dependencia de la agroindustria que se crea a nivel internacional tiene cuatro componentes: tecnología, gerencia/organización, financiamiento y mercados. De alguna forma, esa dependencia implica muchas veces ajustes, a veces traumáticos, cuando cambian las condiciones macroeconómicas. En otros casos la actividad de las empresas no es viable. Estos aspectos son tratados muy brevemente a continuación, dado que serán analizados en otras presentaciones del Seminario.

El componente tecnológico suele ser la punta de lanza a través de la cual se crea la transnacionalización y, algunas veces, la dependencia de ciertos insumos estratégicos. Esta situación de dependencia se acrecienta a medida que los procesos agroindustriales son más complejos o modernos. La dependencia puede ser de tan poca implicación como, por ejemplo, un saborizante de helados (para el cual hay opciones, incluso dejar de producirlo), o de tanta implicación como el trigo importado, en relación con el cual la mayor parte de los países han creado dependencia, de la cual no es fácil salir: los costos políticos de no tener abastecimiento de pan en forma continua dificilmente los podría manejar ningún Ministro de Agricultura.

Un elemento de efecto siempre positivo y beneficioso en el largo plazo es el de creación de capacidad gerencial y contribución al desarrollo de los recursos humanos. Aunque en algún momento cesara la participación de empresas transnacionales, durante el tiempo que ellas actuaron en un país han contribuido al desarrollo de los recursos humanos. Dado que éste es un factor decisivo para el desarrollo de la agroindustria, deben proponerse mecanismos de capitalización de esa contribución.

En relación al financiamiento, un atractivo de la transnacionalización (regional o extrarregional) suele ser la incorporación del capital foráneo. Si bien es cierto que en la mayor parte de los casos siempre hay un aporte de recursos externos, abunda la evidencia sobre la habilidad de las empresas transnacionales para extraer recursos del país. Posiblemente en este campo se encuentra el gran cuestionamiento de los beneficios reales de la transnacionalización, situación que difícilmente puede corregirse mediante políticas arancelarias; más bien se requieren profundos cambios en las leyes de tributación e incluso en las leyes de inversión extranjera. Más aún, esos cambios no podrán controlar los mecanismos extractivos establecidos por el comercio internacional.

Este último aspecto (la comercialización) es el cuarto elemento de la dependencia internacional y ha cobrado mayor dimensión en los últimos años. La liquidación de un producto en planta nacional a un precio y el correspondiente pago de impuestos nacionales a ese precio X y su venta al consumidor en un país desarrollado (Europa, Japón o Estados Unidos) a un precio $10 X$ sólo es explicable por dos posibles factores: una extrema ineficiencia en el proceso de comercialización, lo cual es muy poco probable, o la colusión de dos empresas filiales, una que empaca y exporta en un extremo y otra que importa y vende, en el otro. Es evidente que mientras existan estos procesos válidos a nivel empresarial, pero socialmente

cuestionables a nivel internacional, los beneficios de la transnacionalización serán cada vez más cuestionables.

LAS POLITICAS MACROECONOMICAS

A nivel general, la política macroeconómica considera cada vez más la manera en que la economía de un país se relaciona con el panorama siempre cambiante de la economía internacional. Al mismo tiempo, la política macroeconómica establece la estructura de incentivos dentro de la economía, entre sectores y entre rubros de bienes; o sea que define la asignación de los recursos. Por lo tanto afecta, al menos en el margen, el crecimiento global de la economía y la capacidad interna de ahorro que se convierte en la formación de capital.

Actualmente la política macroeconómica está tipificada por las distorsiones económicas que inciden sobre todo en la agricultura; es decir, no existe una política orientada al desarrollo que sea equitativa entre sectores y que conlleve estímulos suficientes para el sector agrícola-agroindustrial (AAI). Sin embargo, la eliminación de distorsiones obvias no es suficiente, ya que habría que definir los marcos de referencia para poder medir las distorsiones; habría que promover activamente el desarrollo y la aplicación de las normas de eficiencia y equidad; asimismo, habría que definir una política con respecto a la economía internacional.

Expansión de la Demanda

El ritmo de expansión de la demanda agregada establece los límites a las posibilidades de expansión del sector AAI. A nivel mundial, en el largo plazo, la relación entre el crecimiento sectorial y el global tiende a colocarse en el rango de 0.6 y 0.75, puesto que es la banda característica de las elasticidades ingreso de los productos alimentarios. Tal regla podría ser modificada hacia arriba, en el margen, por

una política exitosa de exportaciones AAI o de sustitución para las importaciones de alimentos, o hacia abajo, en casos de una creciente dependencia en las últimas o de caída de competitividad en los mercados de exportación. Es raro que esta regla no se cumpla por períodos largos, con la gran excepción de la actual década de crisis, en la cual la expansión agropecuaria ha sobrepasado la expansión global. Con respecto a la relación sectorial-global de crecimiento, los bienes agropecuarios se enfrentan con una demanda caracterizada sobre todo por elasticidades-precio que, en valores absolutos, son inferiores a la unidad. Por lo tanto, una expansión de la oferta agropecuaria tendería a reducir los ingresos reales de los productores, a menos que se incremente la demanda en la misma medida o a una tasa mayor.

Asimismo, una aceleración del ritmo de expansión de la demanda podría dar origen a incrementos de los precios reales agropecuarios. El resultado dependería mucho de una concertación de las políticas de fomento y de comercio exterior, sin la cual el incremento de la demanda podría llegar a ser transformado en aumentos de los volúmenes de las importaciones alimenticias. Sin embargo, desde el punto de vista del bienestar nacional, no sería recomendable dejar subir los precios reales agropecuarios, aunque debe señalarse que el caso contrario ha sido la realidad de la década de los 80 en casi todos los países de la región. Entre otros aspectos, estas consideraciones subrayan la necesidad de adecuar la política de la coyuntura actual, siempre bajo un enfoque histórico que facilitaría una caracterización de la actualidad económica.

En todo caso, debe reconocerse que los cambios de demanda por efecto de cambio en el ingreso suelen ser diferentes en distintos grupos de productos agroindustriales; no sólo por las elasticidades de ingreso sino por la proporción del ingreso gastado en el producto y por la facilidad con el gobierno "acomoda" sus políticas de precios controlados y/o de comercio exterior.

Política Monetaria

Históricamente ha existido en la región una tendencia generalizada a seguir una política de moneda nacional sobrevaluada. En los años ochenta tal tendencia fue revertida en varios países bajo la fuerte presión de la deuda externa y los programas de ajuste. Si bien el TCR es un solo precio (de las divisas) a nivel global de la economía, ha surgido un consenso cada vez más firme en el sentido de que dicho precio incide mucho en los precios agropecuarios reales, o sea en los términos de intercambio intersectorial (Schuh, 1987; Banco Mundial, 1986 y 1987); no cabe duda de que los dos determinantes más fuertes de los precios agropecuarios reales son las tendencias internacionales de los mismos y el TCR.

Se ha comprobado que una moneda sobrevaluada es bastante negativa para los precios agropecuarios reales y, por ende, para el poder adquisitivo de los hogares rurales. Algunas veces tal política ha surgido del proceso de frenar la inflación, y otras veces ha sido originada por los intereses de las industrias orientadas al mercado nacional, que dependen en gran medida de insumos importados. En relación con el manejo del TCR, cualquiera sea el origen de la política, tarde o temprano se descubre que no es sostenible, porque da origen a desequilibrios no manejables de la balanza de pagos.

Debe reconocerse que una tendencia hacia la elevación del TCR permitirá la sustitución de importaciones, lo cual puede ser deseable; sin embargo, en el caso de algunas agroindustrias, como ya se refirió, la dependencia tecnológica implica que en el corto plazo no se puedan sustituir determinados componentes importados. Esta situación debe ser seguida cuidadosamente, con el propósito de conocer el incremento de costo que se puede anticipar en las distintas agroindustrias tan sólo por el manejo del TCR.

Lamentablemente, el fenómeno de la revaluación de los tipos de cambio aún no está generalizado en la región; en varios países ha emergido un patrón de tipos múltiples de cambio y sistemas de racionamiento de las divisas con jerarquización de los bienes, de acuerdo con el cual el sector AAI no necesariamente ocupa un lugar favorecido. Además de estas consideraciones, debe tenerse en cuenta que, por lo general, durante esta década las tasas de inflación en la región son superiores a sus niveles correspondientes en los años setenta; aunque los tipos de cambio muestran mayor agilidad, a veces la revaluación tiende a diluirse ante los avances inexorables de la inflación. De aquí que sería muy conveniente que las autoridades del sector agropecuario dieran prelación a la tarea de "vigilar el tipo de cambio real". Cuando hubiera sistemas múltiples de cambio o racionamiento de divisas, dicha vigilancia permitiría calcular "el tipo de cambio agropecuario", o sea el correspondiente a las transacciones internacionales agropecuarias; se tomarían en cuenta, a tal efecto, toda clase de costos escondidos, tales como los requisitos de depósitos adelantados para la compra de divisas, los cuales también podrían variar según la jerarquización de los bienes. Desafortunadamente, las condiciones de la balanza de pagos de la región señalan la probabilidad de que dichas complicaciones en los sistemas de cambio perduren por lo menos unos años más.

Política Comercial

La política comercial está constituida por los aranceles, las cuotas explícitas e implícitas de importación y las diversas medidas orientadas a incentivar las exportaciones. Habría que destacar que esta política no es el único determinante de las tasas de protección económica, ya que éstas son afectadas también por la política cambiaria, tributaria y de subsidios. Sin embargo, la política comercial es un elemento central de la política de protección.

En varias economías de la región se han observado tres tendencias globales en cuanto a esta política: a) protección económica mayor para los sectores industriales que para los agropecuarios; b) protección que ha favorecido a los sectores y productos de sustitución de las importaciones, a costo de los productos de exportación; c) dentro del sector agropecuario las tasas de protección son muy dispersas, entre productos y niveles tecnológicos. Desde el punto de vista de la eficiencia económica y, en consecuencia, en las perspectivas de crecimiento económico, el nivel promedio de protección a la economía importa menos que su homogeneidad entre productores y sectores, si bien el promedio deberá ser modesto; debería caer dentro del rango aceptable para el GATT, entre cero y 30%.

La incertidumbre característica de la economía mundial contemporánea no se refiere sólo a los flujos de capital y los tipos de cambio, sino también a los precios internacionales reales, sobre todo los de productos básicos. De alguna forma es deseable suavizar la inestabilidad de los precios internacionales antes de que dicha inestabilidad haya sido transmitida a la economía nacional. El tipo de cambio es un instrumento de efectos demasiado amplios como para ser utilizado con el propósito de enfrentar cada vaivén de los precios internacionales.

Es aquí, por lo tanto, donde la política comercial tiene un rol potencial muy significativo: en épocas de bajas de los precios reales agropecuarios en los mercados internacionales, los aranceles podrían basarse en promedios móviles de los precios internacionales. A su vez, un arancel escalonado hacia abajo podría ser aplicado en períodos de subida de los precios internacionales, hasta eliminar los aranceles, eventualmente, en casos de alzas súbitas. Un principio semejante ha sido aplicado a los impuestos sobre las exportaciones tradicionales en muchos países. Cualquiera que sea la modalidad, la orientación es clara: suavizar las fluctuaciones ajenas a los precios.

Política Fiscal

La política fiscal tiene dos fases: la tributación y el gasto. En cuanto se refiere a sus efectos sobre el desempeño del sector, la preocupación central no concierne al momento de recaudación y gasto sino a sus modalidades. La forma de gravación, por ejemplo, podría incidir marcadamente en la determinación de los precios relativos y las tasas de protección económica; la política tributaria es un brazo potente de la política de precios. Lo mismo podría afirmarse respecto a la estructura de los subsidios concedidos a los productores, a la agroindustria y a los consumidores. Si bien el aporte tributario del sector agropecuario en algunos países no es muy significativo, en lo referido al saldo fiscal total existen varias excepciones importantes, en especial cuando los productos agrícolas y pecuarios primarios han pasado por algún proceso de transformación (carne, café, soya, azúcar, cacao, algodón, hortalizas).

En los países donde el sector agropecuario cumple un papel tributario importante quedan pocos grados de flexibilidad en cuanto a nuevas opciones para cambiar las modalidades de tributación; ese hecho hace todavía más apremiante la necesidad de repensar la política tributaria agropecuaria. Su aplicación a las exportaciones conduce a niveles de producción e ingreso inferiores a los alcanzables, con frecuencia desalentando productos primarios o procesados que tienen ventaja comparativa en los mercados internacionales. Además, dicha política tiene efectos negativos en los niveles de ingreso rural, mediante el desaliento de los efectos multiplicadores en el ingreso y el sesgo en la distribución del ingreso, con menoscabo de las áreas rurales.

Resulta importante buscar modalidades alternativas a la tributación en el sector AAI, aunque la transición será paulatina, puesto que hay mucha presión por reducir los déficits fiscales en la coyuntura actual.

El reto es encontrar formas alternativas de tributación que no distorsionen tanto los precios; sobre todo si se reconoce que, en general, los impuestos sobre los factores básicos de producción (sobre la renta, la tierra y el agua) no originan distorsiones económicas de los precios relativos y de la asignación de recursos, mientras que los impuestos sobre los productos sí tienen ese resultado.

Para las acciones futuras debe reconocerse que gravar la tierra agrícola tendría una serie de implicaciones institucionales y administrativas; requeriría un catastro actualizado y un esfuerzo intensivo de capacitación para los cuerpos responsables de la recaudación. En este campo, resultaría de gran utilidad hacer una recopilación de enfoques y experiencias prácticas, y luego analizarlas y someterlas a una discusión. Una revisión de la política tributaria del sector debería incluir los impuestos sobre la agroindustria, incluso los impuestos implícitos sobre las agroindustrias paraestatales.

Esas mismas ideas son aplicables a la política fiscal de subsidios a los productos, los cuales dan lugar a distorsiones en la asignación de los recursos y -a diferencia de la tributación- son costosos para el fisco. Eso no significa que los subsidios no tengan ningún papel que desempeñar en el estímulo de las agroindustrias; sin embargo, habría que establecer su justificación a la luz de los objetivos de la política y la eficiencia de instrumentos alternativos aptos para lograr los objetivos buscados. Si el propósito fundamental es proteger a los productos nacionales contra los vaivenes de los mercados internacionales, entonces el instrumento más adecuado es un arancel variable, el cual, además de ser un instrumento ágil, origina ingresos fiscales en vez de gastos fiscales. Asimismo, si el propósito es aislar a los productores de los efectos de los subsidios concedidos por los países industrializados a sus exportaciones agropecuarias, una vez más el instrumento más acertado es el arancel, preferiblemente a un nivel modesto.

En el marco de una estrategia de ese tipo, habría que procurar no sesgar excesivamente la asignación de los recursos hacia los sustitutos para las importaciones, a costo de las exportaciones. En tal sentido, una política de imposición de un nivel modesto de protección a través de los aranceles tendría que ser acompañada por subsidios a las exportaciones (¡en vez de impuestos!). En principio, los ingresos provenientes del arancel podrían ser destinados a dichos subsidios. Si el propósito es promover la reestructuración de una determinada agroindustria (p.ej., azúcar) o la diversificación agropecuaria, un subsidio podría ser válido y congruente con las normas de eficiencia económica, siempre y cuando fuera eventual (p. ej. con una vigencia de tres a cinco años, preferiblemente escalonado hacia abajo anualmente) y vinculado a un plan concreto de reestructuración. Un subsidio de tales características tendría como efecto promover la eficiencia dinámica de la economía. Este concepto ha sido utilizado exitosamente por los japoneses con el propósito de incentivar la reestructuración de su industria pesada.

MODERNIZACION, AGROINDUSTRIA Y POLITICAS MACROECONOMICAS

Modernización y Agroindustria

Con la finalidad de conocer los factores que contribuyen de manera más directa al proceso de modernización de la agricultura en los países de América Latina y el Caribe, el IICA ha iniciado un estudio que incluye subsectores específicos en países seleccionados. El proceso de modernización en un subsector específico de la agricultura se identifica con crecimientos sostenidos de la producción, la productividad y los ingresos netos a nivel de unidades empresariales agropecuarias, sin que haya sido condición necesaria la existencia de una protección significativa por parte del Estado a través de subsidios o altos niveles de aranceles y barreras no arancelarias a la importación. La hipótesis avanzada

CUADRO 5
ESTUDIOS DE CASOS DE MODERNIZACION

PAIS	SUBSECTOR	MERCADO
Chile	Frutícola	Externo
Perú	Avícola	Interno
Costa Rica	Lácteos	Interno
México	Hortofrutícola	Externo
Argentina	Granos	Externo
Brasil	Soya	Externo
Colombia	Flores	Externo
Ecuador	Camarón	Externo

en la investigación es que los factores determinantes de la modernización pueden agruparse en cinco categorías: acceso a mercados; políticas macroeconómicas y sectoriales favorables; adopción de tecnologías apropiadas; organización de los productores; manejo empresarial.

Se considera importante precisar en el estudio mencionado las características del proceso de modernización, en particular la difusión del proceso a todas las unidades de producción, los efectos sobre la productividad, la mano de obra y los salarios, y los efectos multiplicadores sobre la producción y el empleo que pueden generarse a través de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Dada la importancia de este último punto, una segunda fase del estudio enfocará los efectos multiplicadores de la modernización de subsectores específicos de la agricultura latinoamericana.

El estudio se ha iniciado en ocho países latinoamericanos, en un subsector que haya mostrado signos evidentes de crecimiento sostenido asociado a un proceso de modernización. Se han seleccionado los casos que se muestran en el Cuadro 5.

La metodología general para los estudios se inicia con una descripción de la dinámica del proceso y un análisis de las políticas macro y sectoriales aplicadas en cada país y en cada subsector; luego se analizan los demás factores de la modernización, esto es, la comercialización de la producción, la tecnología aplicada, la organización de los productores y el manejo empresarial.

En la mayoría de los casos estudiados, una parte importante de la producción es destinada a la exportación. Esto pone en evidencia que el proceso de modernización ha implicado, asimismo, alcanzar un alto grado de competitividad de la producción agropecuaria

en los mercados mundiales, con base en la utilización de ventajas comparativas de carácter climático o en costos de producción reducidos por políticas económicas consecuentes.

La participación eficiente en el comercio internacional ha estado acompañada de un proceso agroindustrial bajo la forma de controles de calidad de producto fresco, empaçado, procesamiento de materias primas, utilización de servicios de transporte, marketing y otros servicios de exportación. Asimismo, en el caso de los productos destinados al mercado interno avícola y de lácteos hay una significativa etapa de procesamiento de los productos.

Así, por ejemplo, la exportación de frutas de Chile (manzanas, duraznos, uvas) y de productos hortofrutícolas de México (tomate, melón, sandía) implica un elaborado proceso de selección de los productos, controles de calidad exigentes que se ajusten a normas internacionales, empaque, etiquetado, refrigeración y transporte. Este proceso debe realizarse en un período limitado de tiempo, de tal manera que se cumpla con las exigencias de proveer un producto fresco en los mercados de destino. Asimismo, la exportación de flores desde Colombia requiere un proceso de alta precisión en el tiempo, en el cual la refrigeración y la rapidez del transporte son factores clave para la comercialización de ese producto en estado fresco en los mercados de destino. La exportación de camarones frescos desde Ecuador también requiere un proceso de refrigeración y transporte rápido.

Todas esas actividades de exportación requieren altos niveles de inversión, que dependen de una relativa estabilidad de las políticas macroeconómicas y sectoriales y de una perspectiva de largo plazo en los mercados de ventas de la producción. Las inversiones requeridas son para la expansión de áreas de cultivo y preparación de cercas de plantaciones, y para infraestructura de exportación (plantas de selección,

CUADRO 6

MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN OCHO PAISES LATINOAMERICANOS: DINAMISMO DE LA PRODUCCION Y LA EXPORTEACION

Tasa Anual de Crecimiento de la Exportación

Tasa Anual de Crecimiento de la Producción

Subsector	Subsector	Agricultura	Economía	Tasa Anual de Crecimiento de la Exportación
Frutas (Chile)	12.2	3.3	2.2	17.7
Hortalizas (México)	5.1	2.8	1.1	5.6
Granos (Argentina)	3.9	1.7	-0.7	10.3
Aves (Perú)	6.7	0.9	0.7	-----
Lácteos (Costa Rica)	3.7	2.3	2.0	-----
Soya (Brasil)	15.0	3.9	2.7	16.0
Flores (Colombia)	18.3	3.4	4.0	18.3
Camarón (Ecuador)	18.8	3.0	2.1	24.9

Fuentes: Las tasas de crecimiento de la producción y la exportación del subsector se obtienen de los estudios de casos del proyecto sobre modernización de la agricultura; se refieren básicamente al período 1970-87. Las tasas de crecimiento de la agricultura de los países se obtienen del banco de datos estadísticos del IICA y están referidos al período 1970-86. Las tasas de crecimiento de las economías se obtienen de CEPAL, 1981-88.

empaques y refrigeración). En algunos casos (Chile, por ejemplo) las nuevas inversiones se orientan hacia tecnologías de conservación de productos frescos en cámaras de atmósfera controlada. Ello permitirá la conservación del producto en estado fresco por períodos más prolongados y, por lo tanto, llegar a los mercados terminales en temporadas de precios altos.

Las Políticas Macroeconómicas en la Modernización Agrícola-Agroindustrial

Los primeros resultados de la investigación muestran que la dinámica de crecimiento de los subsectores analizados ha sido considerable durante las décadas de los setenta y los ochenta, a pesar de la crisis económica desencadenada por el problema de la deuda externa latinoamericana en los últimos años. En particular, se demuestra que el crecimiento promedio anual de la producción de los subsectores estudiados es, en todos los casos, superior al crecimiento de la agricultura y al crecimiento de la economía en su conjunto (Cuadro 6). Las mayores tasas de crecimiento se observan para frutas en Chile (12% anual), soya en Brasil (15%), camarones en Ecuador (19%) y flores en Colombia (18.3%).

En seis de los ocho estudios de casos el destino principal de la producción ha sido la exportación hacia mercados internacionales extrarregionales; en todos ellos el crecimiento de las exportaciones es superior al aumento de la producción. Esto puede explicarse en algunas de las situaciones analizadas por la tendencia positiva de los precios internacionales de los productos, pero también es el reflejo de un mayor sesgo agroexportador de la producción interna, sobre todo en la presente década. Los mayores niveles de crecimiento de la exportación se observan para frutas en Chile (17.7% anual), hortalizas en México (5.6%), soya en Brasil (16%), camarones en Ecuador (24.9%), flores en Colombia (18.3%) y granos en Argentina (10.3%).

El proceso de modernización de los subsectores agrícola-agroindustriales estudiados en los ocho casos descritos se explica, básicamente, por la existencia de condiciones favorables de mercados de exportación, de políticas económicas apropiadas, de un desarrollo tecnológico significativo y de un adecuado manejo empresarial. Sin embargo, en esta exposición se considera prioritario el factor de las políticas económicas incentivadoras del proceso de modernización. Al respecto, se identifican las políticas macroeconómicas con carácter pro-exportador, en especial la política cambiaria, y las políticas de promoción de exportaciones mediante subsidios a la exportación.

En materia de política cambiaria se puede observar que existen cuatro países (Chile, México, Brasil y Colombia) que han seguido una política de incremento de los tipos de cambio reales en la década de los ochenta. En todos esos países la política cambiaria pro-exportadora ha sido un elemento central de los programas de ajuste estructural seguidos con el propósito de generar saldos positivos en el balance comercial que permitan cumplir con los compromisos de la deuda externa (IICA, 1987). Esta política beneficia al sector agroexportador y se considera como un factor determinante del alto dinamismo de las exportaciones de frutas en Chile, de hortalizas en México, de soya en Brasil y de flores en Colombia. Adicionalmente, en Colombia se entienden certificados de reintegro tributario a las exportaciones de flores.

Por otra parte, existen dos países (Argentina y Ecuador) que han seguido una política con algún grado de sobrevaluación cambiaria y relativa desprotección a la agricultura; como consecuencia de esa política se han desincentivado las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, existen factores que tienden a compensar el desincentivo de la política cambiaria. En primer lugar, existen ventajas comparativas naturales que permiten la producción de granos en Argentina y camarones en Ecuador, a costos competitivos en el

mercado internacional. En segundo lugar, se verifica la existencia de subsidios especiales a las exportaciones no tradicionales ecuatorianas (camarones) bajo la forma de certificados de reintegros tributarios; estos ingresos a la exportación compensan, en cierto grado, la sobrevaluación cambiaria. En tercer lugar, se observa en el caso de Argentina una política agraria de inversión pública en apoyo a la generación y transferencia de tecnología para la producción de cereales y oleaginosas.

En los casos de Perú y Costa Rica, el destino de la política de los subsectores agropecuarios estudiados (avícolas y lácteos) es básicamente el mercado interno. Sin embargo, la política de sobrevaluación cambiaria seguida por estos países ha favorecido la importación de insumos claves para esas actividades, tales como los componentes de los alimentos balanceados (maíz, sorgo, soya), lo cual ha tenido como efecto el mantenimiento de bajos costos de producción. Debe reconocerse, en todo caso, que esto ha significado una desprotección a la producción interna de granos para la alimentación animal.

Si bien el manejo de la producción cambiaria ha sido determinante, debe reconocerse que otras políticas macroeconómicas, tales como la crediticia, la fiscal y la comercial, han tendido a favorecer el desarrollo de los subsectores analizados en los ocho estudios de casos descritos.

CONCLUSION: HACIA UNA POLITICA INTEGRADA

Lo expuesto en este trabajo revela la necesidad de moverse hacia una política integrada de los precios de los productos AAI, ya que los efectos mencionados tienen una implicación importante para la política económica: de manera típica, los precios reales son determinados en especial por las políticas, cambiaria, la comercial y la fiscal, y no tanto por los precios de garantía y otros precios controlados. El intento de contrarrestar el efecto cambiario, por ejemplo, a

través del manejo de los precios de garantía, podría resultar muy caro desde el punto de vista del tesoro nacional. Por otro lado, en muchos casos los precios controlados a nivel del consumidor, si es que efectivamente varían de los precios de equilibrio, tienden a dar lugar a escasez y/o a generar un mercado negro. En resumen, es quimérico pensar que los precios agropecuarios podrían ser alterados significativamente de manera directa; en cambio, la experiencia revela que sí son bastante sensibles a las políticas cambiaria, fiscal y comercial. Este conjunto de instrumentos realmente constituye "la política de precios", y a través de ellos se deberían buscar modificaciones de los precios relativos.

Si bien la gran mayoría de las preocupaciones y los programas públicos se manifiestan a nivel de productos e insumos específicos, se requiere un enfoque más agregado -es decir, sectorial- para vincular el comportamiento del sector agrícola-agroindustrial y el resto de la economía. Bajo esta óptica, es conveniente partir del esquema insumo-producto, en el cual el sector agropecuario está caracterizado por los siguientes componentes estructurales: i) la producción sectorial, o sea la oferta total de los bienes agropecuarios (el flujo de productos desde el sector); ii) la demanda del sector para los insumos y recursos básicos (el flujo de productos, servicios y recursos hacia el sector); iii) los precios de los productos, insumos y recursos básicos; iv) los ingresos netos sectoriales (el flujo neto de pagos hacia el sector). Estos cuatro conceptos no son independientes; el cuarto es el resultado lógico y aritmético de los tres anteriores. A su vez, estos conceptos son determinados junto con otro grupo de variables: v) las ventas de los productos del sector al mercado nacional; vi) las ventas de los productos del sector al exterior; vii) las importaciones de productos e insumos agropecuarios y agroindustriales. Los niveles de todas las variables

anteriores dependen, a más largo plazo, de los montos de capital fijo del sector, y de las tecnologías de producción, procesamiento y comercialización que están disponibles y son utilizadas.

En la toma de decisiones a nivel de unidad empresarial se podrían considerar varios objetivos, tales como la maximización de las ganancias y la minimización del riesgo. Sin embargo, se podría decir que las decisiones dependen en gran medida de los siguientes elementos exógenos: i) los precios vigentes de los productos e insumos; ii) la disponibilidad de tecnologías ya comprobadas; iii) la disponibilidad de los insumos necesarios para aplicar las tecnologías; iv) las dotaciones de capital, tanto reproducible como no reproducible. En buena medida, los esfuerzos de las entidades públicas se orientan a afectar los últimos tres de esos cuatro elementos. En cuanto al primer elemento, ajeno al productor (los precios), su efecto es primordial, ya que incide tanto en las ventas (el lado de la demanda) como en la producción (el lado de la oferta); es aquí donde los lineamientos de la política con respecto a la economía mundial intervienen y matizan la transmisión de los precios internacionales. En el manejo de los precios lo primordial son los precios relativos, entre productos distintos, entre los mercados nacionales e internacionales y entre productos e insumos. Es aquí, en materia de precios, donde se halla la influencia principal de la política macroeconómica.

Una vez que los instrumentos principales de la política de precios han sido identificados, queda una cuestión importante: cuál es el nivel deseado de esos precios? Aquí los intereses de los productores, los agroindustriales y los consumidores parecieran ser opuestos, por lo menos en el corto plazo; no existen pautas objetivas para mediar entre ellos con el manejo de los precios. Sin embargo, existe un marco de referencia dado por los precios internacionales, ajustados por los márgenes de comercialización para hacerlos compatibles con los precios nacionales. Para

ello, lo que importa es el concepto de las tasas de protección aproximadamente uniformes entre productos y entre sectores, con clara diferenciación de grupos de productores que utilizan diversos niveles tecnológicos. Sin embargo, debe reconocerse también que los precios internacionales no son precios de eficiencia.

En el futuro se debe buscar como una meta primordial de la política macroeconómica el fortalecimiento de los vínculos entre sectores. De hecho, desde la óptica de la teoría de insumo-producto, el desarrollo económico se manifiesta por acrecentar la densidad de la tabla insumo-producto, lo cual equivale a crear nuevos flujos de productos entre sectores y ampliar los flujos ya existentes. La agricultura y la agroindustria siempre han estado en simbiosis; presentan una gama variada de oportunidades para reforzar los enlaces entre sectores y contribuyen, de ese modo a aumentar el valor agregado nacional.

La agricultura y la agroindustria han sido tradicionalmente vistas de manera independiente en el análisis y formulación de políticas. Esa tradición restringe las posibilidades de desarrollar una política integrada entre los sectores y aprovechar sus potencialidades mutuas. Por ejemplo, si se anticipara una expansión de los subsectores ganaderos y avícolas, cabría indagar la factibilidad de aumentar la producción de maíz, sorgo y otros forrajes, y crear o fortalecer las industrias de alimentos concentrados. Asimismo, no serviría llevar a cabo una evaluación de la competitividad de algodón oro sin investigar la factibilidad de contar con plantas procesadoras. Es evidente también que no es tan válido evaluar las ventajas comparativas de los cultivos o productos a nivel de campo, sino hacerlo por sistemas enteros de producción, procesamiento y comercialización (tanto de productos como de insumos). Los cálculos de ventajas comparativas y de tasas de protección económica serían

mucho más fructíferos si fueran aplicados a toda la cadena o sistema de productos y luego desglosados por cada etapa de la cadena. Así se podrían proporcionar mejores bases para el diseño de las políticas.

Con miras a establecer un marco de política macroeconómica coherente con los objetivos de desarrollo del sector, deben revalorizarse las nociones existentes sobre seguridad alimentaria. A primera vista, las cuestiones de seguridad alimentaria no parecen corresponder al ámbito de las políticas macroeconómicas; sin embargo, tales políticas son determinantes del nivel de ingreso real de los grupos poblacionales, tanto rurales como urbanos.

Ha habido una tendencia marcada a interpretar la seguridad alimentaria como autosuficiencia agrícola o de granos básicos del país; sin embargo, la preocupación real debe ser si las familias marginales tienen acceso económico a los alimentos básicos, de tal manera que se reduzca el riesgo de la subalimentación y sus consecuentes efectos sobre la nutrición. Por lo tanto, para asegurar la seguridad alimentaria a las familias marginadas se requiere un programa focalizado de subsidios al consumo específico. Los programas de esa índole no carecen de defectos -siempre hay beneficiarios indebidos y otros que deberían beneficiarse del programa pero no lo hacen-; sin embargo, en general entregan los beneficios a la población objetivo y son mucho menos costosos que los subsidios generalizados, todavía vigentes en varios países.

Finalmente, aunque no menos importante, la producción de muchos rubros agropecuarios puede incrementarse de manera considerable y con alguna seguridad de mercado si se inicia un proceso de recuperación de ciertos hábitos de consumo de productos con un alto valor agregado agropecuario. Esa situación corresponde en particular al desplazamiento que han tenido los jugos naturales de frutas y la leche, por su sustitución en el consumo por parte de las aguas

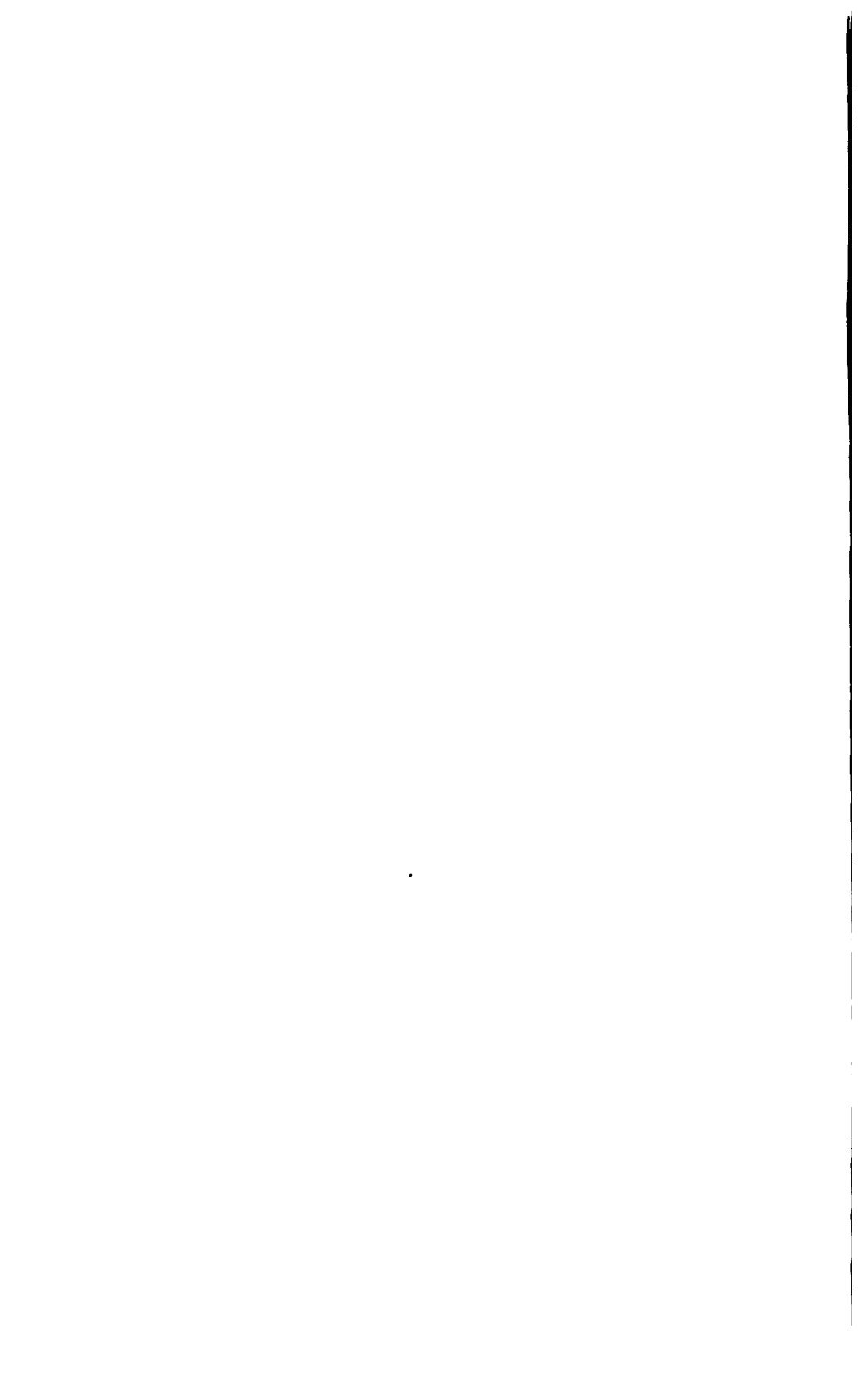
gaseosas y edulcoradas, muchas de ellas ni siquiera producidas con azúcar de la golpeada industria nacional sino con edulcorantes importados. Tal recuperación de hábitos de consumo (factible en varios otros productos) tendrá importantes repercusiones en la ampliación de mercados para productos agrícolas y en proveer mejores condiciones nutricionales a la población infantil y de salud a la población adulta.

BIBLIOGRAFIA

- AYALA, V. 1986. Evaluación técnico-económica y tendencias de la agroindustria en el Paraguay. (Mimeo).
- BAGWATI, J.N. 1988. Export Promoting Trade Strategies: Issues and Evidence. The World Bank Research Observer III. Enero 1, 1988.
- BANCO MUNDIAL. 1986. Informe sobre el Desarrollo. Washington, D.C.
- _____. 1987. Informe sobre el Desarrollo. Washington, D.C.
- _____. 1988. Informe sobre el Desarrollo. Washington, D.C.
- BELL, C.; HAZELL, P.B.R.; SLADE, R. 1982. Project evaluation in regional perspective. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- BURNS, J. A. 1983. The U.K. food chain, with particular reference to the inter-relations between manufactures and distributions. The Journal of Agricultural Economics 34 (3).
- _____; MCINERNEY, J.; SWINBANK, A. (eds). 1983. The food industry: economics and policies. London. Heinemann.

- CAMACHO, A. 1989. La modernización de la agricultura: el sector lechero en Costa Rica. Informe de avance. IICA-Programa I. San José, Costa Rica.
- FERNANDEZ-BACA, J. et al. 1983. Agroindustria y Transnacionales en el Perú. (Mimeo). Lima, Perú.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. 1987. From farming to biotechnology: A theory of agroindustrial development. Basil, Blackwell.
- IICA. 1989. Políticas macroeconómicas y modernas de agricultura. Serie de documentos de Programas IICA. San José, Costa Rica.
- _____. 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Serie Documentos de Programas. No.1.
- JACOBS, O. 1988. El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria. IICA, Documento de Trabajo. Programa IV. San José, Costa Rica.
- JOHNSTON, B. F.; KILBY, P. 1975. Agriculture and structural transformation. London. Oxford University Press.
- JONES, E.L. 1974. Agriculture and the industrial revolution. Oxford, Basil Blackwell.
- LAJO, M. 1986. Precios, subsidios y monopolios. Fundación Friederich Ebert. Lima, Perú.
- MONGE, G. R.; CORRALES, J. 1988. Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas de Costa Rica. Econofin. San José, Costa Rica.
- NEWBERY, D.; STERN, N. (eds). 1987. The theory of taxation for developing countries. Oxford University Press. Oxford.

- NORTON, R.D. 1987. Agricultural issues in structural adjustment programs. Economic and Social Development Papers. No. 66, FAO. Roma.
- OBSTSCHATKO, E. 1989. La modernización del sector granos en la Argentina. Informe de Avance. IICA-Programa I. Buenos Aires.
- OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA). 1986. Technology public policy and the changing structure of american agriculture. Washington D.C. U.S. Congress.
- RAMIREZ, N. 1987. El empresario y su entorno económico. INCAE. San José, Costa Rica.
- REIG, N. 1986. La agroindustria de alimentos en Uruguay, 1975-1985. CINVE. Montevideo, Uruguay.
- RHEE, Y. W. 1986. La política de exportaciones y su administración: lecciones derivadas del Asia Oriental. Banco Mundial. Serie Industria y Finanzas, N_10.
- SILVA, G.; BRUNA, G. 1989. La modernización de la fruticultura en Chile. Informe de Avance. IICA-Programa I. Santiago.
- TORRES ZORRILLA, J. 1989. La modernización de la agricultura: el subsector avícola en Perú. Informe de Avance. IICA-Programa I. San José, Costa Rica.
- VIDALI, C. 1985. La modernización del complejo agroexportador de hortalizas en México. Documento en elaboración. IICA, Programa I. San José, Costa Rica.



✓ SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA

✓
Alexander Schejtman *

INTRODUCCION

El tema de la seguridad alimentaria ha perdido cierta actualidad; ello no parece sorprendente si se considera que su nacimiento estuvo ligado, de manera fundamental, a la llamada crisis de escasez de los años 1972-74, que despertó alarma mundial respecto a las condiciones de acceso de los países deficitarios a los alimentos necesarios y complementarios. Eso sucedía en un mercado mundial que mostraba, no sólo desequilibrio creciente, sino incrementos espectaculares en los precios de los alimentos básicos. Sin embargo, relativamente pronto y contra todas las predicciones que surgieron en aquel momento, se pasó de una crisis de escasez en el mercado mundial a una sobreoferta, como resultado de las políticas proteccionistas a las que el Dr. Edward Schuh ha hecho referencia en el trabajo presentado en este Seminario y que son, por lo demás, bien conocidas.

Esa vinculación de la seguridad alimentaria exclusivamente con el problema de acceso a los complementos necesarios para garantizar una oferta nacional agregada, eclipsó otros problemas más serios que, en ese campo, enfrentan los países. Vale la pena tener una visión más amplia de dicho concepto, que incluya tanto los problemas de oferta agregada que tienen los países como los problemas del sector de la

* Economista Agrícola, FAO (División Agrícola FAO/CEPAL). Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos auspiciadores del Seminario.

población que carece de poder adquisitivo para expresar sus necesidades como demandas de mercado; se permite, de ese modo, que sea el mercado el que asegure a ese sector los alimentos mínimos indispensables. Asimismo, se comprueba la persistencia de la pobreza y desnutrición más allá de los períodos de auge, agudizándose por cierto en las épocas de recesión. En ese contexto, hay por lo menos dos aspectos vinculados a la oferta y dos a la demanda que es conveniente considerar y distinguir.

En relación a la oferta, no sólo existen los problemas de suficiencia, o sea de una oferta interna vía producción más importaciones que permita satisfacer la demanda efectiva de los países, más un margen para satisfacer a aquellos sectores que carecen de capacidad potencial de expresar sus necesidades en demanda, sino que además se presenta el problema de la estabilidad de las fluctuaciones que, como resultado de los ciclos de producción interna o de las inestabilidades del mercado internacional en términos de oferta y precios, imponen un flujo continuo relativamente estable de oferta alimentaria interna. Se enfrenta entonces un problema referido a la disponibilidad agregada, y otro vinculado con la estabilidad con que esta disponibilidad se expresa. En relación a la demanda, debe considerarse fundamentalmente la presencia de una parte de la población que, de manera sistemática, carece de condiciones de acceso a sus necesidades básicas. Este es, sin duda, el más crítico de los problemas de seguridad alimentaria, porque tiene una cierta autonomía respecto a la existencia o no de una oferta interna suficiente, como lo prueban algunos de los antecedentes que aquí se analizan.

Es propósito de este documento analizar básicamente tres aspectos, vinculados todos con la seguridad alimentaria: en primer lugar, qué ocurrió en estos últimos años en ese campo; en segundo término, determinar cuál es el vínculo que con ese tema tiene el fortalecimiento y la modernización del sector de agricultura campesina y, finalmente, hacer algunas

consideraciones sobre la relación de la agroindustria con el fortalecimiento de la agricultura campesina y, por esa vía, con el mejoramiento de las condiciones de seguridad alimentaria.

SITUACION DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMERICA LATINA

Para examinar qué ha ocurrido en América Latina en este campo, conviene considerar dos tendencias estructurales que se expresan en el período 1960-80, y la agudización que alguna de esas tendencias sufre como consecuencia de la crisis del endeudamiento interno y externo y de las políticas de ajuste empleadas para conjurarla. Debe tenerse en cuenta que, en rigor, no resulta posible distinguir en qué medida eso es resultado de la crisis y en qué medida de las políticas destinadas a enfrentarla.

Si se analiza, en primer lugar, qué tendencia mostraban los niveles de suficiencia, se comprueba que en el período previo a la crisis sólo un 20% de los países de la región mostraban ofertas internas inferiores en un 5 o más por ciento a la demanda efectiva. En contraste, el 50% de los países mostraba una disponibilidad interna superior, en más de un 10%, a los requerimientos alimentarios medios; esto significa, por cierto, que podía haber suficiencia en términos de oferta agregada y persistencia de pobreza en términos de acceso, como lo demuestran, por lo demás, las cifras que en seguida se mencionarán. En general, hasta el momento de la crisis los niveles de suficiencia en la mayoría de los países eran crecientes. Las excepciones eran muy pocas: Perú, Haití y dos o tres países más de la región, mostraban ya en este período no sólo niveles bajos y situaciones críticas de disponibilidad, sino tendencias decrecientes en materia calórica. Desafortunadamente, no ocurría lo mismo con la estabilidad medida mediante las fluctuaciones de la oferta interna respecto a las tendencias de la demanda efectiva; las dos terceras partes de los países de la región mostraban una alta inestabilidad, en ese sentido.

En términos de autonomía, de la capacidad de autosuficiencia de los sistemas alimentarios, la situación resultaba también bastante preocupante. El 70% de los países de la región mostraba niveles de dependencia en materia cerealera superiores a un 30% de su consumo interno, y el grado de dependencia calórica era superior al 20% del consumo interno. En la mayoría de los casos ese fenómeno era creciente: la dependencia externa de calorías importadas, en particular de cereales, mostraba en la mayoría de los países de la región una tendencia a incrementarse. En muchos casos, como en los países andinos, había un alto grado de insuficiencia, gran inestabilidad y una acelerada tendencia a la dependencia creciente de suministros externos. Por cierto que el tema de la autonomía debe tratarse no sólo en términos de relación de las importaciones respecto al consumo interno, sino en función de las características de inserción de los países en los mercados externos. En otras palabras, un 30% de dependencia externa para países que tienen exportaciones crecientes a precios estables en mercados seguros no tiene el mismo significado para países que enfrentan mercados externos con características opuestas; sin embargo, esa caracterización panorámica de la situación latinoamericana mostraba en general que, sin existir inserciones dinámicas y estables en los mercados externos como exportadores, había una tendencia creciente a la pérdida de autonomía de los sistemas alimentarios nacionales.

Con respecto a la equidad de esos sistemas, infortunadamente no se cuenta con medidas precisas de los niveles de desnutrición, que en último término suponen mediciones de impacto sobre las características antropométricas de distintos estratos poblacionales. En consecuencia, no queda otra solución que deducir, a partir de las distribuciones de ingreso y de los indicadores de ingesta calórica, cuál es la situación en materia de desnutrición. Cabe destacar, al respecto, que los propios especialistas en nutrición y la FAO en general ha revisado lo que en el pasado se consideraban niveles mínimos indispensables. En una reciente

reunión de expertos en nutrición y alimentación, más que hablar de grados inferiores a los requeridos para niveles de vida y de actividad media razonables, se buscó una indicación más absoluta, que consistía en un porcentaje por encima de la tasa de metabolismo basal, que fue fijada entre un 20% y un 40%. Por contraste con mediciones anteriores, y para contar un orden de magnitud, esos porcentajes implican consumos del orden de 1600 a 1700 calorías, de acuerdo con la distribución de la población por sexos, tamaño, peso, etc. y no las 2200-2300 calorías que constituían indicadores de consumo en el pasado.

Si se determina el porcentaje en un 40% por encima de la tasa de metabolismo basal, si se consideran los promedios de consumo de los países y se deducen de acuerdo con la metodología propuesta por la FAO (que tiene bastante correlación con estimaciones hechas por los propios países), se advierte que en torno a los años 80, antes de que la crisis se desencadenara y de que las políticas de ajuste manifestaran su efecto, la situación era la siguiente: de un total de 10 países para los cuales se contaba con datos de distribución de ingresos en torno a 1980, seis de ellos mostraban grados de desnutrición superiores al 24%; se llegaba incluso en algunos países centroamericanos y andinos al 40% o el 41% de desnutrición. En otras palabras, se detectaba una proporción de población que, con toda probabilidad, tenía una ingesta calórica inferior a un 40%.

En materia de suficiencia, lo que se advierte en términos genéricos para el conjunto de la región es un descenso en la tasa de crecimiento de la ingesta calórica; ésta había aumentado a un ritmo del 0.6% acumulativo anual en la década de los setenta, y pasa a incrementarse sólo un 0.2% en el período de la crisis. Aunque se espera, en general, una cierta tendencia sintética en la evolución de la ingesta calórica, no era de esperar en la región, dadas las condiciones de desnutrición y de subconsumo prevalecientes.

Ese promedio surge de la realidad de algunos países que, en mayor o menor grado sostuvieron su crecimiento (tal es el caso de muchas naciones centroamericanas y del Caribe, y de algunas de ellas que incluso incrementaron su tasa de ingesta calórica en ese período), pero también está fuertemente influido por un descenso drástico en el Cono Sur, que ya venía manifestándose en los años setenta. En esos casos el fenómeno no reviste tanta gravedad porque los niveles de ingesta media son mucho mayores que en otras subregiones, pero sí adquiere proporciones más alarmantes en los países andinos, que mostraban, como ya se dijo, tendencias a un declive en la suficiencia, a un aumento de la inestabilidad, y de la dependencia.

Se puede comprobar, en consecuencia, que en materia de suficiencia alimentaria hay un descenso en los indicadores que, en muchos países, se expresa como una caída en los niveles medios de ingesta prevalecientes en el período anterior a la crisis. Si, por otro lado, se observa a qué mecanismos recurrieron los países para sostener de alguna manera sus niveles de ingesta calórica, se advierte por una parte que en algunos casos hubo incremento de producción, en varios hubo descenso en las exportaciones (dejando para consumo interno parte de lo que antes se exportaba), pero en todos, de manera sistemática, una reducción drástica de los stocks. O sea que, en alguna medida, la reducción de los stocks en casi todos los casos y la caída de las exportaciones en algunos permitieron sostener ese nivel y compensar lo que ocurrió en prácticamente todos los países: una caída de las importaciones y, por lo tanto, un descenso en el componente importado de las calorías consumidas. Eso se compensó recurriendo a los inventarios existentes y al descenso en la utilización de productos de alimentación de ganado y piensos; además, condujo a un aumento finalmente significativo en el contenido de calorías por kilo de las dietas nacionales; en otras palabras, un descenso en el consumo de productos de alto valor monetario y de bajo contenido calórico por unidad de peso (carne y lácteos) y su compensación con el aumento

en cereales, granos, etc., productos de bajo costo y de alto contenido calórico por unidad de peso. Esas características también se sumaron al contenido y composición de las importaciones, o sea que hubo un deterioro en la composición del consumo para evitar una caída más drástica en los niveles de suficiencia.

En materia de autonomía, ya se mencionó que hubo un aparente incremento derivado, en lo fundamental, de la disminución en los grados de consumo y del reemplazo de lo que antes se importaba, fenómenos que por cierto tuvieron corta duración. Hubo un descenso en la estabilidad, en la medida en que cayeron las importaciones y éstas contribuían, en alguna medida, a incrementar la estabilidad en los flujos; creció la inestabilidad y, sobre todo, aunque no se cuenta con cifras precisas de lo que sucedió con las distribuciones del ingreso, hubo un descenso drástico en los términos de equidad, o sea un aumento significativo en los problemas de acceso alimentario. En tal sentido, basta señalar la disminución de los salarios reales, y agregar que cayeron mucho más en las ocupaciones peor remuneradas; además, ese fenómeno afectó más a los jefes de hogar y fue particularmente drástico en los estratos de menor ingreso. Todo ello configura un cuadro en el cual se comprueba, gráficamente, que la crisis contribuye de manera significativa a los ya importantes niveles de subconsumo característicos de la región.

LA MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y SU VINCULACION CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En la presente sección se realizarán algunas consideraciones conducentes a probar la importancia que revisten el fortalecimiento y la modernización de la agricultura campesina en la búsqueda de la seguridad alimentaria, en particular para aquellos países en los cuales un 30% o más de su población es rural y en los cuales, en consecuencia, la casi totalidad de su población rural es campesina. Se considera, en tal sentido, que lo más probable es que el grueso de la

pobreza esté en el campo y contribuye, incidentalmente, a incrementar por la vía de la migración la pobreza urbana. En 1980, último año para el cual hay estimaciones de "pobreza" efectuadas por un proyecto ad hoc de la CEPAL, más del 50% de los pobres eran de origen rural.

De acuerdo con las estimaciones citadas, el 36% de la tierra cultivada en la región (proporción que, por cierto, varía de país en país) y aproximadamente el 50% de los alimentos básicos de consumo interno (proporción que es mucho más alta en países que están por encima del 40% o 45% de población rural), correspondían a pequeños productores campesinos. Se trata de una doble ecuación paradójica: ése es el sector más afectado por las condiciones de pobreza (y por lo tanto de subalimentación, desnutrición, etc.) y, simultáneamente es el sector productor de una parte significativa de los alimentos que se consumen en la región. De ese modo, cualquier acción orientada a mejorar sus condiciones de producción tiene el efecto de incrementar la oferta, mejorar la suficiencia y, automáticamente, perfeccionar las condiciones de equidad del funcionamiento de los sistemas alimentarios. A ello se agregan otras características que es bueno recordar: la vasta literatura sobre la economía campesina que estuvo en auge y cuya vigencia luego disminuyó, sumada a todos los antecedentes teóricos y el material empírico referido a la economía campesina, permiten extraer corolarios relevantes para el tema que aquí nos preocupa.

En primer lugar, hay en la economía campesina una lógica en la asignación de recursos que no es estrictamente idéntica a la que gobierna a una empresa agrícola de tipo capitalista. No quiero decir que los campesinos no busquen mejorar su situación sus ganancias, o que no vendan en el mercado, sino solamente que la lógica que gobierna ese proceso productivo, debido al tipo de factores que utiliza u otras razones, está regida por algunas reglas de racionalidad que no son idénticas a las de la

agricultura empresarial. Eso permite, en determinadas circunstancias, lograr una oferta productiva de la pequeña agricultura con niveles de precio inferiores a los que serían necesarios para estimular, en idénticas condiciones, la producción de tipo empresarial. Y eso sucede aunque se aseguren condiciones de reproducción y crecimiento de la agricultura campesina.

En segundo lugar, el mismo hecho de que una parte de su producción sea condición necesaria de su propia supervivencia, hace que sea un elemento de estabilidad en los flujos de oferta interna.

En tercer lugar, la capacidad de absorción de fuerza de trabajo por unidad productiva de la economía campesina, debido a sus propias características, es mayor que la de otro tipo de unidades productivas en condiciones de subempleo y desempleo y, en general, en condiciones de necesidad de generación de ingresos. Eso, obviamente, constituye un atributo deseable.

En cuarto lugar, el uso de insumos importados tiende a ser también inferior en este tipo de unidades que, por lo demás, son más eficientes en determinadas circunstancias si se enfrenta la necesidad de subsidios energéticos por calorías producidas. Parte de ello se deriva del hecho de que la agricultura campesina convierte en productos útiles a ciertos recursos marginales, muchos de los cuales no son ni siquiera transferibles a la economía de mercado. Por ejemplo, el tiempo libre de una parte de la familia, recurso cuyo nivel de rentabilidad no sería atractivo para una actividad de tipo empresarial.

Los problemas centrales son, por cierto, los bajísimos niveles de productividad y la enorme heterogeneidad de situaciones que caracterizan a lo que, en términos genéricos, definimos como el sector de pequeña agricultura, que cubre un amplio espectro: desde unidades en las cuales la casi totalidad del ingreso ya no tiene origen agrícola, debido a su tamaño, hasta otras que estarían en perfectas

condiciones de dar un salto hacia la incorporación de tecnología moderna y generar excedentes significativos si tuvieran un tipo de entorno socio-institucional que permitiera que maduraran esas potencialidades. Esa heterogeneidad de situaciones obliga a un diseño de políticas diferenciales y específicas para cada tipo de productor. La posibilidad de políticas diferenciales en un marco de aparatos públicos disminuidos, que en el pasado no han demostrado mucha capacidad para el diseño de políticas que supongan una cierta sofisticación en materia de diferenciación, así como asegurar en el área urbana que las medidas tomadas para la normalización "de los precios de mercado" no se traduzcan en un deterioro de las condiciones de acceso alimentario de los pobres urbanos, pasan a constituir un problema central. No hay ninguna posibilidad de atender la situación de pobreza urbana, en las condiciones presupuestarias que caracterizan actualmente a los gobiernos, si no es sobre la base de cierta limitación muy precisa, en términos de calidad y cantidad, de las personas afectadas por dificultades de acceso alimentario. Y en el ámbito rural, no hay ninguna posibilidad de dar cuenta de la heterogeneidad de las necesidades de apoyo de los distintos productores si no es sobre la base de políticas específicamente orientadas a los distintos tipos de productores y, por lo tanto, diferentes en su composición y naturaleza.

Ese cambio en el marco institucional supone, por lo menos, las siguientes condiciones: una descentralización de la capacidad decisoria del aparato público, para llevarla hasta niveles en los cuales la especificidad de los problemas puede ser percibida con toda nitidez; una desconcentración de los recursos, de tal modo que la descentralización de la capacidad decisoria vaya acompañada del respaldo que permita la acción; una vez percibida la naturaleza específica de los problemas, la creación de ámbitos de participación organizada de población homogénea local que pueda, por lo tanto, expresar el interés colectivo, cosa que no ocurre si las organizaciones son heterogéneas, porque terminan expresando los intereses de quienes tienen más

poder de regateo y mayor representación en la organización. Ello supone, entonces, la creación de una red interactiva de información y comunicación entre las unidades de desarrollo rural o entre los pueblos urbanos con necesidades específicas, donde el monitoreo de sus condiciones nutricionales o de sus requerimientos técnicos, económicos y productivos pueda ser expresado de una manera eficiente en relación a las distintas instancias públicas macroeconómica equilibrada, acompañada de ciertos factores positivos, permiten un accionar más fluido de las señales de mercado. Pero hay otros ámbitos en los cuales esas señales no existen o, si existen, tienen tendencia a perderse. O sea que hay un ámbito para políticas sectoriales, y para capas sociales específicas que no tienen por qué contradecirse con la flexibilización de los mercados.

LA AGRÍINDUSTRIA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

Con respecto a este tema se cuenta, afortunadamente, con algunas lecciones concretas que muestran el rol potencial de la agroindustria tanto para atender los problemas urbanos de desnutrición como, sobre todo, los que presenta la modernización de la pequeña producción, en contextos en los cuales se han tomado las medidas adecuadas. En lo urbano la producción industrial, con elevados niveles de eficiencia, de alimentos de alto valor nutritivo y bajo costo basados en insumos nacionales puede constituir, como en algunas casos lo ha sido, un enorme estímulo a la producción primaria de insumos para este tipo de industrias. Parte de esos alimentos podrán ser entregados mediante subsidios a los sectores de mayor necesidad. Los mecanismos de diseño de envases adecuados a las condiciones de ingresos y de compra de los pequeños consumidores de poca capacidad económica, que eviten la necesidad de frío para lograr la conservación, unido a la producción de determinada

clase de productos, puede constituir desde el ángulo de la agroindustria una contribución sustantiva para la atención de las necesidades de las poblaciones de menores recursos.

Con frecuencia, un poblador urbano pobre, debido a que no puede acceder a las formas de fraccionamiento convencional de las distribuciones comerciales, tiende a pagar por unidad de peso y por unidad de caloría mucho más que un consumidor que está en condiciones de comprar en un supermercado. Los consumidores pobres terminan pagando precios más altos por idénticos productos o por iguales calorías consumidas. En el caso del mundo rural el asunto es más relevante. Más allá de las características obvias de la valorización del producto primario, hay otras que generalmente no son suficientemente consideradas; por ejemplo, los efectos que la agroindustria puede tener en el desarrollo rural.

Entre las contribuciones, debe señalarse la mayor flexibilidad en materia de escalas, eficientes que es posible conseguir en el caso de la agroindustria vis-á-vis otro tipo de industrias; ello hace posible un dimensionamiento que mantenga cierta proporcionalidad con el tamaño y los recursos de las localidades rurales en las cuales se plantea la instalación de la agroindustria rural. En segundo lugar, permite la integración de procesos de alta densidad de capital por unidad de empleo generado, como ocurre con muchas alternativas agroindustriales que suponen densidades de capital de ese tipo con procesos que absorben fuerza de trabajo, tanto en la actividad agroindustrial propiamente dicha (en algunos de los procesos del encadenamiento) como, sobre todo, a partir de la combinación de actividades agrícolas que, por estar integradas a un proceso de transformación industrial, permiten una mayor intensidad de trabajo por hectárea. Buena parte de la agroexportación de hortalizas y de frutas, que en muchos países ha vinculado a empresas transnacionales incluso con pequeños productores, es una prueba de que este tipo de asociación no sólo es

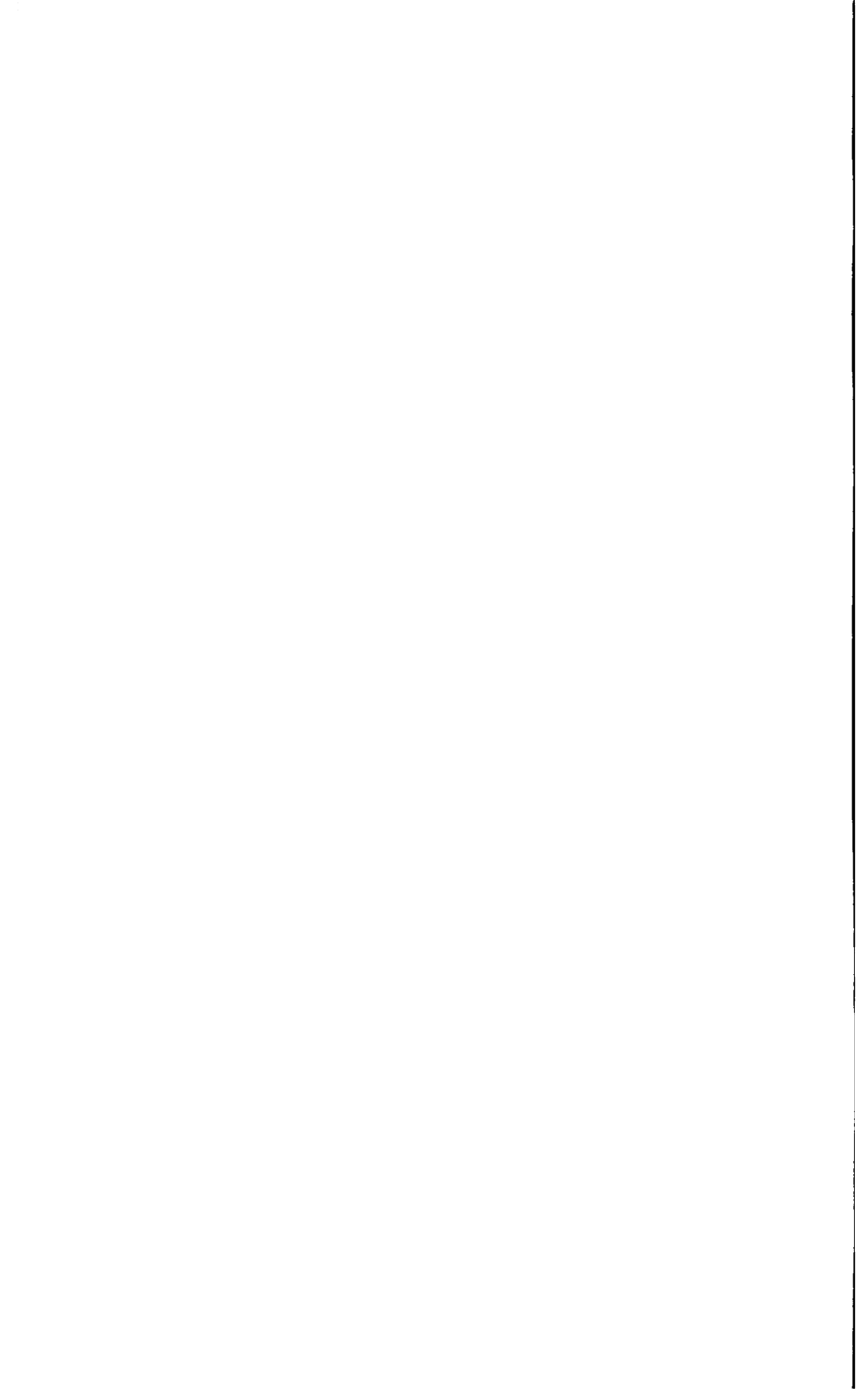
viable sino que resulta eficiente y competitiva. En tercer lugar, la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria, al facilitar la planificación de las actividades en el área que constituye su fuente de aprovisionamiento directo o indirecto, incluso en aquellos casos en los cuales la agroindustria se reduce a plantas de desgrane, molienda, etc. En este sentido, el núcleo agroindustrial se convierte en el punto focal que impone un cierto ritmo de trabajo, volúmenes de producción, niveles de calidad sobre sus fuentes de abastecimiento, además de su contribución en materia de estabilización de la oferta, de reducción de las pérdidas pre y postcosecha (en especial estas últimas), etc.

Es conveniente analizar algunos problemas que se presentan en este contexto. En primer lugar, el desarrollo agroindustrial rural no reemplaza la necesidad de fortalecimiento y modernización de la propia actividad que se supone la va a alimentar; por lo tanto, quienes ven a la agroindustria rural como un sustituto al desarrollo rural no perciben cabalmente la complementariedad necesaria y la precedencia de cierta fase de fortalecimiento de la actividad agrícola que permita la inserción eficiente de alguna actividad agroindustrial. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que una parte importante de la agroindustria de la región tiene niveles de capacidad ociosa que se convierten en una suerte de barrera a la puesta en marcha de iniciativas más descentralizadas o desconcentradas en el ámbito rural. En tercer lugar, hay que considerar que las ilusiones que normalmente existen respecto a la capacidad de la agroindustria para dar empleo directo, pueden verse frustradas por lo que ya se señaló: en muchas agroindustrias, sobre todo en las que tienen mayor potencial para crear efectos "hacia atrás" importantes, la densidad de las inversiones en empleo es muy alta.

Para finalizar, quisiera citar una conclusión bastante reveladora del investigador taiwanés Samuel P. S. Ho, que me parece pertinente como cierre de esta intervención; muestra el contraste entre las dificultades crecientes que enfrenta Corea por tener una agroindustria concentrada vis-a-vis Taiwán, que desarrolló una agroindustria descentralizada o desconcentrada: "Una industrialización acelerada no es incompatible con un carácter especialmente descentralizado, y, cuando se dan de modo simultáneo, la descentralización tiene efectos beneficiosos para el sector rural". Continúa: "Una agricultura robusta y diversificada tiene -como consecuencia de sus numerosas articulaciones con otros sectores- más probabilidades de estimular el crecimiento de actividades rurales no agrícolas (que, dicho sea de paso, constituyen la fuente creciente de absorción de trabajo rural en América Latina) que una agricultura deprimida y de lento crecimiento (...) Si la ruralización industrial constituye un objetivo deseable, una red bien desarrollada de transporte y un sistema de educación rural, constituyen condiciones cruciales". Y termina: "Dado que las industrias que se prestan para localizaciones descentralizadas tienden a ser más intensivas en trabajo y carecen de economías de escala significativas, el tipo de industrias promovidas por la política pública afectará, muy probablemente, el ritmo y las características de la industrialización rural". En otras palabras, aparece aquí un espacio claro de política sectorial que trasciende lo que una mera política de equilibrio macroeconómico y de laissez-faire en un sentido de ortodoxia extrema permitirían sugerir.

II

**ACCESO Y PENETRACION DE LOS MERCADOS INTERNOS E
INTERNACIONALES POR PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES**



La primera exposición referida al Tema II fue la de Ronald Duncan: Penetración de los mercados de los países industrializados por productos agrícolas procesados de los países en desarrollo. El autor actualiza un estudio previo (en el cual comparaba las situaciones de 1970 y 1980) y lleva su análisis hasta el período 1980-85. La presentación generó un amplio debate, en el cual se destacaron los puntos que se sintetizan a continuación.

Dentro de los actuales esquemas comerciales, el aumento de la participación en los mercados de los países industrializados requiere un tratamiento muy especial; implica un sólido conocimiento del mercado a penetrar, así como capacidad para analizar estratégica y oportunamente su evolución, con el propósito de detectar las posibilidades y obstáculos que se pueden presentar. En opinión de los participantes en el debate, parece imponerse una organización de los productores y exportadores de carácter asociativo y de características cooperativas intrarregionales; asimismo, resulta fundamental encontrar nichos adecuados en el mercado.

Se puso particular énfasis en la necesidad de explorar alternativas de penetración de los canales de mercadeo en general, y de la distribución en particular; en este último caso, es preciso establecer convenios de cooperación con transportistas, puertos y distribuidores, incluida la posibilidad de adquirir empresas distribuidoras en los mercados-meta. Se expresó que la experiencia chilena al respecto es relevante.

Los sistemas de producción y comercialización deben ser flexibles. Esto es insoslayable, dada la desventaja tecnológica de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados y las características de mercados altamente sofisticados y variables. En esa

óptica, debe prestarse especial atención a las relaciones cambiarias; en tal sentido el expositor recomienda efectuar los análisis utilizando la "tasa de equilibrio de largo plazo".

Se planteó, asimismo, el hecho de que los países de la región mantienen relaciones comerciales muy estrechas con los Estados Unidos de América en lo que respecta a los productos en debate. Esa circunstancia, a juicio de algunos participantes, plantea ventajas y desventajas, oportunidades y amenazas. También en el transcurso de las discusiones generadas en torno a la ponencia de Ronald Duncan se debatió con amplitud el papel que el Estado debe desempeñar para coadyuvar al acceso y penetración de los mercados-meta. El expositor manifestó que los gobiernos deben presionar para que disminuyan las barreras arancelarias y no arancelarias en aquellos mercados. Por otra parte, se planteó la necesidad de que los gobiernos asuman un rol más activo en el fomento de la actividad comercial, incluidos aspectos de diseño estratégico, pero siempre dentro de un esquema subsidiario con respecto a la actividad empresarial privada. En ese contexto, el Estado debe contribuir activamente a fomentar las condiciones en que se desarrolla el comercio exterior.

La presentación de Alejandro Jara (El proteccionismo en los países de la OECD y la evolución de los sistemas preferenciales de acceso) y los comentarios de los participantes en el Seminario aportaron importantes elementos a la problemática en discusión, entre ellos los siguientes: se perciben serias distorsiones en la asignación de recursos, en detrimento de los países en desarrollo; se comprueba el aislamiento de los mercados de los países con elevada protección; la creciente incidencia de medidas no arancelarias es la principal forma de proteccionismo; masivas transferencias de recursos son empleadas como subsidio en varios países desarrollados; las políticas nacionales constituyen la raíz del problema en estudio, lo cual lo califica como una cuestión política.

Se presentó, además, un análisis de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que se aplican en forma especial al comercio agrícola, y se señalaron sus deficiencias e ineficacia.

Se examinaron, asimismo, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y otros esquemas preferenciales; se destacó que la cobertura que reciben los productos agroindustriales bajo el SGP es bastante limitada. Posteriormente se analizó la evolución de las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT. Todo indica que las preferencias actuales de que gozan los países en desarrollo se erosionarán o suprimirán, ya sea como consecuencia de la liberalización de la Ronda Uruguay o de las políticas de graduación. En la Ronda debe acordarse un vasto plan de reforma de las políticas nacionales, con nuevas disciplinas multilaterales, que liberalice gradualmente de manera sustancial el comercio agrícola y elimine las distorsiones a la competencia, tales como los subsidios a la producción y/o exportación.

Correspondió a Robert Wicks dar lectura al documento de Lester Crawford sobre Los beneficios de una reglamentación sanitaria equilibrada en el mundo del comercio internacional. El trabajo describe, de manera pormenorizada, la tarea de las tres principales organizaciones científicas internacionales que establecen normas, códigos de higiene, métodos de certificación y distribuyen información sobre esas regulaciones.

En la discusión correspondiente al documento de Crawford, los participantes volcaron diversas experiencias nacionales. En ese sentido, se insistió en que los mayores obstáculos a la exportación de productos son las barreras relacionadas con la salud animal y la sanidad vegetal; se ha tratado de solucionar esos problemas mediante la utilización del CODEX y las normas del GATT. Sin embargo, algunos países no adoptan de manera inmediata ciertas normas

del CODEX, pues si las asumen no pueden escapar de ellas. Lo que sí surgió con claridad en las discusiones y comentarios es la necesidad de que todos los países de América Latina y el Caribe logren una verdadera integración en lo referente a esa clase de normas.

En ese contexto se subrayó un tema que finalmente se concretó en una Recomendación. La Comunidad Económica Europea se mueve hacia 1992 unificando su comercio exterior; cuando los países europeos participan en organismos internacionales tienden a determinar normas de acuerdo con sus intereses comerciales. Sería, pues, recomendable, que los países de ALC actuaran de manera similar, coordinando sus esfuerzos en procura de mejores logros comerciales.

El último expositor sobre el tema de acceso y penetración de mercados fue Harold Riley, quien presentó un documento sobre El desarrollo de las capacidades agroindustriales para explotar las oportunidades del mercado interno e internacional. Sus principales señalamientos fueron los siguientes: las estrategias para promover el desarrollo agroindustrial deben ser formuladas considerando que los modelos de cambio de los sistemas alimentarios nacionales funcionan en el mediano y largo plazo; en muchas instancias, la potencialidad de penetración y explotación efectiva de los mercados de exportación puede ser alcanzada, en primer término, merced a la creación de una mejor capacidad de servicio al mercado nacional y sus crecientes demandas; las políticas gubernamentales pueden tener impacto sustancial en siete áreas básicas: infraestructura, disponibilidad de crédito, sistemas de información, limitaciones de importación de los insumos indispensables, control de precios, investigación y capacitación. Sugirió, asimismo, que las políticas referidas a emprendimientos conjuntos y sistemas de producción contratados fueran reevaluadas cuidadosamente. Finalmente, Riley recomendó que el desarrollo de la agroindustria y de los mercados de exportación se fundamentaran en serios

estudios de factibilidad, y que las iniciativas del sector privado se concretaran en compromisos sólidamente establecidos con el sector público.

Al comentar la ponencia de Riley, los participantes pusieron énfasis en la idea de que la agroindustria es mucho más que un procesamiento. Se insistió, asimismo, en que un exitoso desarrollo agroindustrial debe estar basado en el mercado. Se recordó, en tal sentido, una definición de mercadeo: "proporcionar el producto exacto al consumidor indicado, en el tiempo y lugar correctos, al precio conveniente y con la promoción apropiada". Eso conlleva la realización de seis acciones consecutivas muy complicadas; un mercadeo efectivo constituye una tarea difícil que consume mucho tiempo, energía, experiencia y dinero. Como resultado, la modernización de la agroindustria lleva un largo tiempo.

Con respecto al papel del Estado en el sector agroindustrial, se expresó que el gobierno tiene un rol de buena fe: debe facilitar el desarrollo sectorial, regular la conducta de los productores y mantener el desempeño de la industria, pero no debería tener participación en el comercio. Todas las iniciativas conducentes a reducir el nivel de desconfianza entre los sectores público y privado facilitarían el desarrollo del sistema alimentario. Pero debe tenerse presente que los objetivos de desarrollo nacional y los objetivos del sector privado no son necesariamente los mismos.

Las políticas y programas del gobierno que perjudican el crecimiento del sector privado deberían ser modificados a pedido de éste. El gobierno debe tener en cuenta los intereses del sector privado en el diseño de políticas y programas; para ello, el aparato estatal no puede ser conducido por quienes sólo tienen una comprensión limitada de la forma en que trabaja el sector privado.

Una de las constantes en el desarrollo agroindustrial de muchos países de ALC es la carencia de administradores experimentados. Habitualmente las empresas son propiedad de familias y no cuentan con personal especializado. A menudo no se cuenta con funcionarios que aseguren que el producto llegue a los consumidores. Esa puede constituir una debilidad crítica en países con producción y sistemas de mercadeo débiles.

PENETRACION DE LOS MERCADOS DE LOS PAISES

INDUSTRIALIZADOS POR PRODUCTOS AGRICOLAS

PROCESADOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO

Ronald Duncan *

INTRODUCCION

Duncan y Lutz (1983) presentaron un estudio sobre la penetración de los mercados de los países industrializados por parte de productos agrícolas procesados de los países en desarrollo durante el período 1970-1980. El presente documento actualiza al de 1983 y cubre hasta 1985, o sea que incluye un lapso de recesión en los países industrializados (1981-1982), presiones por una mayor protección contra las importaciones, años con crecimiento de bajo a negativo, restricciones al financiamiento de inversiones y énfasis en las exportaciones puesto por los países en desarrollo.

En el anterior estudio se mostraba cómo, en el período 1970-80, los países en desarrollo pudieron en general aumentar su participación en los mercados de los países industrializados con manufacturas de alimentos, bebidas y tabaco de 3.5% a 3.7%, lo cual significó un crecimiento de su participación en el consumo aparente total de sólo 0.6% anual. En

* Jefe, División de Mercados de Productos Agrícolas, Banco Mundial. Las ideas y propuestas contenidas en este documento son las del autor; no representan necesariamente las de la institución mencionada o de los organismos patrocinadores del Seminario.

Traducido de la versión original en inglés por Orlando García Valverde.

contraste, la incidencia de las exportaciones totales manufacturadas de los países en desarrollo aumentaron a un ritmo sorprendente de 8% en el mismo período. La participación de los países latinoamericanos en los mercados de productos agrícolas procesados aumentó sólo levemente; la mayor parte del aumento correspondió a los países agrupados en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La participación de otros países en desarrollo disminuyó, y la incidencia en desarrollo en los mercados de la CEE y Japón se paralizó; sólo en el mercado de Estados Unidos aumentó la penetración por parte de los países en desarrollo, aunque apenas en 1.7% por año. Solamente en dos de los 16 grupos de productos (manufacturas de cacao, chocolates y confituras, y envasado y preservación de frutas y legumbres) pudieron los países en desarrollo aumentar su participación en el mercado.

En este documento presentamos los resultados del período 1980-85 con el propósito de estudiar los cambios en la participación de los países en desarrollo en esos mercados. Mostramos, asimismo, cuáles de ellos, en los países industrializados, han crecido con mayor rapidez; cuáles son los que han mostrado el mayor crecimiento en las importaciones de productos provenientes de los países en desarrollo y cuáles de éstos han aprovechado en mayor medida las oportunidades de crecimiento. A lo largo de un período durante el cual los países industrializados han experimentado muy diferentes tasas de crecimiento y se han hecho en ellos grandes presiones para aumentar la protección, y Japón aparentemente ha comenzado a permitir una mayor apertura para expresar sus mayores ingresos en términos de aumento del consumo, también resulta interesante comprobar si hay diferencias significativas en los ritmos de penetración de las importaciones en los países más industrializados.

Datos y Definiciones

Hemos tomado información sobre la producción de los países industrializados, así como también valores del intercambio comercial, de una base de datos que actualmente mantiene la OECD. La concordancia original entre la clasificación comercial SITC y la de producción ISIC, y la organización de los datos, fueron hechas por el Banco Mundial (Hughes y Waelbroeck, 1981). Los productos alimenticios, bebidas y tabaco aquí considerados comprenden 16 productos ISIC registrados con cifras de cuatro dígitos (ver los Cuadros incluidos en este mismo trabajo). La participación (o penetración) de los países en desarrollo en las naciones industrializadas con esos productos manufacturados se calcula como porcentaje de consumo aparente [importaciones de la región x (producción por región importadora-exportaciones + importaciones de todos los orígenes)]. Los datos disponibles nos permiten concentrarnos en los Estados Unidos, Japón y la CEE-7 (Bélgica, Luxemburgo, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido; Grecia y Portugal se incluyen en la región de países en desarrollo de Europa Meridional, el Medio Oriente y Africa del Norte). Estos países cubren la mayor parte de las importaciones de los países industrializados.

La fuente de las importaciones se muestra según las siguientes agrupaciones, que no son exclusivas: todos los países; países industrializados; todos los países en desarrollo; región de Asia; región de Africa; EMENA (Europa Meridional, Medio Oriente y Africa del Norte); Latinoamérica y el Caribe, Africa Subsahariana; Centroamérica y el Caribe; ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur), y exportadores de manufacturas. En buena medida, esta clasificación corresponde a las agrupaciones regionales hechas por el Banco Mundial, tal como se han utilizado, por ejemplo, en su Informe Sobre el Desarrollo Mundial.

Mercados en los Países Industrializados de Productos Agrícolas Procesados

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, la demanda de productos agrícolas procesados es grande en los países industrializados. En 1985 el consumo aparente total de manufacturas de alimentos, bebidas y tabaco (ISIC 31) llegó en ellos a US\$660 000 millones, con predominio del mercado estadounidense. En EE.UU. y la CEE, los sectores de carnes (ISIC 3111) y productos lácteos (ISIC 3112) son, con mucho, los mayores en el nivel de cuatro dígitos de ISIC. En Japón el patrón de consumo es distinto; en ese país los más importantes son los productos de pescadería (ISIC 3114) y los de panadería y repostería (ISIC 3117).

En el Cuadro 1 las cifras de 1980 se representaron en valores en dólares de 1985, inflando con el deflactor PIB/PNB implícito para los respectivos países y regiones. El consumo aparente real de esos productos en Estados Unidos, por lo tanto, declinó en el período 1980-85 en 1.1% anual. En Japón el consumo aparente real aumentó en 3% por año durante ese período. A diferencia de lo que ocurre en ese país, en donde las variaciones del tipo de cambio durante el período no fueron muy importantes, las fluctuaciones del tipo de cambio entre el dólar estadounidense y la moneda de la CEE fueron muy grandes, con un promedio estimado de depreciación del 80% vis-á-vis el dólar estadounidense entre 1980 y 1985. Si esas variaciones en los tipos de cambio de la CEE se omiten, en vez de caer en un 10.6% anual en términos de dólares estadounidenses, como sucede en el Cuadro 1, la CEE-7 habría subido 0.6% por año. Debido a fluctuaciones en el tipo de cambio ocurridas desde 1985, el mercado japonés, en términos de dólares estadounidenses, ahora sería mayor de US\$250 000 millones y la CEE-7 ahora excedería los US\$270 000 millones.

Otro aspecto a considerar en cuanto a su medición es el deflactor. Si se utiliza el índice de precios al por mayor, en vez de usar el deflactor PNB, no hay

CUADRO 1

CONSUMO APARENTE EN LOS PAISES INDUSTRIALIZADOS DE PRODUCTOS AGRICOLAS PROCESADOS. 1980 Y 1985
(miles de millones de dólares constantes de 1985) a/

ISIC Clave b/	CEE-7 c/		Japón		Estados Unidos	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
31	368.2	210.5	122.9	142.5	324.7	306.9
3111	65.2	36.6	10.2	13.0	75.7	65.7
3112	54.6	33.9	7.1	8.0	40.5	37.4
3113	14.9	7.9	6.0	7.1	21.7	25.0
3114	5.2	3.1	13.8	16.7	5.8	5.0
3115	22.0	14.0	4.2	4.6	20.2	16.0
3116	25.6	13.5	6.3	8.2	20.4	19.2
3117	27.7	15.5	13.8	15.4	20.6	21.5
3118	11.0	6.0	2.7	2.5	10.5	5.8
3119	17.1	10.4	3.9	4.2	11.6	12.4
3121	19.8	13.3	17.1	20.3	28.3	28.0
3122	31.3	17.1	7.5	7.9	17.6	14.4
3131	10.8	5.5	8.7	9.5	5.3	4.6
3132	9.2	2.1	0.2	0.3	3.6	3.6
3133	19.8	11.2	6.0	7.5	13.3	13.3
3134	10.3	6.1	4.2	5.0	15.4	18.2
3140	23.6	14.4	11.1	12.3	13.6	16.7

a/ Los valores de 1980 fueron inflados mediante el deflactor PNB implícito de cada país/región.

b/ Ver el Cuadro 2 para la clave ISIC.

c/ La CEE-7 comprende Bélgica-Luxemburgo, Francia, República Federal de Alemania, Italia, los Países Bajos y el Reino Unido.

Fuente: OECD

diferencia para las cifras de la CEE. Sin embargo, dado que los cambios en el índice de precios al por mayor durante este período fueron mucho menores que los cambios en el deflactor PNB para Japón y Estados Unidos, el uso del deflactor de precios de productos cambia los resultados para esos países. En ese caso, el mercado de EE.UU. aumenta durante el período 1980-85 en un 1.3% por año en vez de declinar en términos reales, y Japón aumenta en términos reales un 4.9% anual. Es discutible si el índice de precios al por mayor (que es una medida de los cambios de precios de las materias primas para estos productos procesados) es más apropiado o no que el deflactor PNB (que es una medida de todos los cambios de precios en la economía). Si la respuesta está en alguna parte entre esos extremos, la tasa de crecimiento de estos mercados de productos procesados en los Estados Unidos bien podría haber sido cero en el período 1980-85. Para Japón seguiría siendo un saludable 4% anual.

En resumen, al analizar pormenorizadamente las variaciones en los tipos de cambio, los mercados de productos agrícolas procesados parecen no haber crecido en términos reales en el mayor de ellos, Estados Unidos, durante el período 1980-85; han aumentado muy poco en la CEE y han crecido vigorosamente en el Japón.

En el Cuadro 1 podemos comprobar también cuáles son los mercados que han tenido mejores rendimientos y cuáles no han funcionado tan bien. En Estados Unidos la demanda de productos del azúcar (ISIC 3118) ha experimentado la mayor caída en porcentaje, seguida por los aceites vegetales y animales (ISIC 3115), alimentos para animales (ISIC 3112), productos de pesquería (ISIC 3114) y productos cárnicos (ISIC 3111). La mayor reducción en términos de valor absoluto ocurrió en el mayor mercado, el de carnes. El hecho de que esas disminuciones, con excepción de los productos de pesquería, se refieran a productos que han estado en el punto de mira por razones de salud en Estados Unidos (grasas animales y vegetales, y azúcares) parece más que una coincidencia. Esto es consistente con la

observación de que un sector que ha estado creciendo es el de las frutas y legumbres. Sin embargo, otros dos sectores que crecen en buena forma son las bebidas no alcohólicas y los productos del tabaco. Las bebidas no alcohólicas han experimentado drásticas reducciones de precio en términos reales, lo cual ha podido contribuir a ese crecimiento. El cambio del azúcar a otros edulcorantes (HFCS y edulcorantes químicos), así como las restricciones a las importaciones azucareras, han sido los factores de mayor incidencia en la drástica reducción del consumo de azúcar.

En Japón los mercados que crecieron con mayor rapidez fueron los de la carne, los granos, el pescado, los licores de malta, las bebidas no alcohólicas y las frutas y legumbres. Se redujo levemente la demanda del azúcar; su importancia para los exportadores es muy grande, puesto que Japón es el segundo importador de azúcar. Los alimentos para animales, cacao y licores han aumentado sólo lentamente. Aunque se adoptan a un ritmo menor que en Estados Unidos, el uso de edulcorantes sin azúcar para productos tales como las bebidas no alcohólicas ha sido el principal factor en la reducción del consumo de azúcar en el Japón; dado que la importación de granos no está restringida como la del azúcar, esto ha ocasionado un aumento en las importaciones de maíz, que se usa para su conversión en HFCS.

Entre los mercados de productos procesados de la CEE, durante el período no marchaban muy bien los del vino (aunque los datos para 1985 eran sospechosos y este rubro se ha descartado en el Cuadro 2), los licores, las frutas y legumbres, los granos, los alimentos para animales y los subproductos del azúcar. Los aceites animales y vegetales, los productos lácteos y los subproductos del cacao muestran una menor declinación en el Cuadro 1. La situación es muy distinta a la de Estados Unidos. (Obviamente, los europeos son demasiado aficionados a sus placeres gastronómicos como para renunciar a ellos.)

CUADRO 2. PENETRACION DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS PROCESADOS EN EL MERCADO DE LA CEE-7, 1980 Y 1985

Productos agrícolas procesados	Clave ISIC	Mundo		Países Indust.		Países Desarz.		Región Asia	
		80	85	80	85	80	85	80	85
Manufacturas de alimentos bebidas y tabacos	31	20.31	24.12	15.08	17.79	5.20	5.78	0.98	1.11
Carnicería, preservación y preparación de carnes	3 111	30.34	32.97	25.24	27.92	3.23	3.35	0.70	0.58
Manufactura de productos lácteos	3 112	17.20	17.98	17.06	17.88	0.01	0.02	0	0
Envasado y preservación de frutas y legumbres	3 113	35.73	50.54	24.71	35.17	9.39	12.91	2.86	2.84
Enlatado, preservación y procesamiento de pescado	3 114	41.15	45.36	27.82	31.01	11.42	13.03	3.87	4.41
Manufactura de aceites, grasas animales y vegetales	3 115	48.71	53.86	26.42	28.42	22.11	25.07	7.01	8.33
Productos de granos refinados	3 116	33.88	42.63	7.07	9.79	26.80	32.79	2.31	2.53
Manufactura de productos de repostería y panadería	3 117	4.54	6.33	4.50	6.26	0.04	0.07	0.03	0.05
Plantas procesadoras y refinadoras de azúcar	3 118	26.21	23.70	9.74	10.70	16.13	11.99	2.12	2.42
Manufactura de cacao, chocolate y dulces	3 119	19.26	21.68	15.38	18.27	3.78	3.12	0.27	0.33
Manufactura de productos de alimentación NES	3 121	19.07	20.65	16.07	17.58	2.87	2.86	0.35	0.38
Manufactura de alimentos preparados para animales	3 122	4.02	5.56	3.90	5.38	0.09	0.13	0.04	0.06
Destilado, rectificado y mezcla de licores	3 131	15.40	17.77	13.69	16.30	1.46	1.48	0.02	0.04
Industrias vitivinícolas	3 132								
Licores de malta y malta	3 133	4.28	5.26	4.19	5.12	0.01	0.02	0	0.01
Industrias de bebidas no alcohólicas y aguas carbonatadas	3 134	3.91	5.21	3.85	5.00	0.03	0.03	0.01	0.01
Manufacturas de tabaco	3 135	7.95	10.95	7.75	10.79	0.20	0.16	0.01	0

a Región de Europa Meridional, Cercano Oriente y Africa Septentrional.

b Región de Latinoamérica y el Caribe.

c Región de Africa Sub-sahariana.

d Región de Centroamérica y el Caribe.

e Comprende Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

f Brasil, China, Hong Kong, Hungría, India, Israel, República de Corea, Polonia, Portugal, Rumania, Singapur, Taiwan (China), Yugoslavia.

Fuente: OECD

Continuación Cuadro 2

Región Africa		EMENA ^a		ALC ^b		ASS ^c		CAC ^d		ASFAN ^e		Exportadores ^f	
80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85
1.46	1.43	0.29	0.33	2.46	2.89	1.30	1.34	0.48	0.37	0.51	0.66	1.89	2.46
0.59	0.63	0.34	0.38	1.61	1.75	0.31	0.44	0.01	0	0.05	0.04	2.62	3.00
0	0	0	0.01	0	0	0	0	0	0	0	0	0.08	0.06
2.04	1.84	2.24	4.05	2.26	4.17	0.76	1.00	0.18	0.22	0.56	1.07	6.98	10.26
2.72	3.51	2.27	2.62	1.06	1.10	2.65	3.48	0.37	0.52	2.70	3.29	3.12	2.10
3.42	1.76	1.15	0.51	10.52	14.47	2.68	1.58	0.16	0.13	5.32	6.09	7.87	10.13
9.33	12.14	0.03	0.09	15.12	18.02	9.33	12.13	3.84	3.20	1.58	1.67	4.64	8.57
0	0	0.01	0.02	0	0	0	0	0	0	0.01	0.03	0.04	0.04
7.27	5.30	0.27	0.16	6.47	4.11	7.23	5.10	4.35	3.22	0.04	0.60	2.20	1.14
2.57	2.15	0.06	0.05	0.88	0.59	2.48	2.10	0.03	0.03	0.15	0.30	0.71	0.82
0.56	0.63	0.12	0.24	1.84	1.61	0.53	0.62	0.19	0.13	0.17	0.17	1.62	1.69
0.01	0.02	0	0	0.03	0.04	0.01	0	0	0	0.04	0.05	0.03	0.03
0.12	0.10	0.01	0.01	1.31	1.33	0.08	0.09	1.26	1.25	0	0.01	0.21	0.16
0	0	0	0	0.01	0.01	0	0	0	0	0	0	0.02	0.03
0	0	0.01	0.01	0.01	0	0	0	0	0	0	0	0.03	0.03
0.03	0.03	0.03	0.02	0.13	0.10	0.03	0.03	0.12	0.10	0	0	0.01	0.01

CUADRO 3. PENETRACION DE PRODUCTOS AGRICOLAS PROCESADOS EN EL MERCADO DE JAPON, 1980 Y 1985

Productos agrícolas procesados	Clave ISIC	Mundo		Países Indust.		Países Desarr.		Región Asia	
		80	85	80	85	80	85	80	85
Manufacturas de alimentos, bebidas y tabaco	31	6.33	4.8	3.60	2.72	2.64	2.00	1.44	1.32
Carnicería, preparación y preservación de carnes	3 111	24.09	21.24	19.08	15.59	4.57	5.36	3.13	4.39
Manufactura de productos lácteos	3 112	4.57	3.52	4.37	3.24	0.04	0.08	0.02	0.03
Envasado y preservación de frutas y legumbres	3 113	7.10	7.93	2.61	2.57	4.44	5.31	4.16	4.44
Enlatado, preservación y procesamiento de pescado	3 114	3.09	3.36	1.43	1.36	1.60	1.90	1.56	1.84
Manufactura de aceites, grasas animales y vegetales	3 115	11.92	8.34	4.85	2.52	6.92	5.72	4.21	4.43
Productos de granos refinados	3 116	12.15	8.64	0.70	0.48	11.45	8.16	2.02	2.14
Manufactura de productos de repostería y panadería	3 117	0.29	0.31	0.19	0.24	0.10	0.08	0.10	0.08
Plantas procesadoras y refinadoras de azúcar	3 118	55.97	12.86	18.01	3.60	37.86	9.13	10.29	5.17
Manufactura de cacao, chocolate y dulces	3 119	4.36	3.71	2.60	2.17	1.75	1.53	0.55	0.61
Manufactura de productos de alimentación NES	3 121	2.75	2.22	1.83	1.34	0.90	0.87	0.51	0.52
Manufactura de alimentos preparados, para animales	3 122	0.47	0.66	0.40	0.54	0.06	0.11	0.01	0.09
Destilado, rectificado y mezcla de licores	3 131	3.47	2.12	3.40	2.01	0.06	0.09	0.02	0.05
Industrias vitivinícolas	3 132	24.23	27.38	18.57	21.85	2.11	3.00	1.41	2.00
Licores de malta y malta	3 133	3.74	2.01	3.35	1.81	0.05	0.02	0.04	0.02
Industrias de bebidas no alcohólicas y aguas carbonatadas	3 134	0.20	0.17	0.16	0.08	0.05	0.09	0.04	0.05
Manufactura de tabaco	3 140	0.58	0.89	0.55	0.88	0.03	0.02	0.03	0.02

a Región de Europa Meridional, Cercano Oriente y Africa Septentrional.

b Región de Latinoamérica y el Caribe.

c Región de Africa Sub-sahariana.

d Región de Centroamérica y el Caribe.

e Comprende Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

f Brasil, China, Hong Kong, Hungría, India, Israel, República de Corea, Polonia, Portugal, Rumania, Singapur, Taiwan (China), Yugoslavia.

Fuente: OECD

Continuación Cuadro 3

Región Africa		EMENA ^a		ALC ^b		ASS ^c		CAC ^d		ASFAN ^e		Exportadores ^f	
80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85
0.44	0.13	0.01	0.01	0.75	0.54	0.17	0.09	0.22	0.11	0.65	0.41	1.01	1.18
0.35	0.29	0.01	0	1.08	0.68	0.26	0.24	0.06	0.03	0.56	0.63	2.89	4.15
0	0.03	0	0	0.01	0.02	0	0	0	0	0	0.01	0.18	0.15
0.08	0.16	0.07	0.14	0.13	0.58	0	0	0.01	0.01	0.33	0.45	4.01	4.59
0	0	0.01	0	0.03	0.05	0	0	0	0	0.16	0.15	1.31	1.63
0.22	0.06	0	0	2.49	1.23	0.05	0.05	0	0	3.39	3.43	1.38	1.65
2.65	0.96	0.02	0.02	6.75	5.03	2.63	0.96	1.63	1.14	1.54	1.56	2.85	2.90
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.03	0.02	0.08	0.06
11.47	1.59	0	0	6.10	2.37	0	0	5.90	1.97	14.20	3.71	4.90	1.18
0.23	0.17	0	0	0.96	0.75	0.22	0.15	0.01	0	0.33	0.31	1.04	1.11
0.06	0.02	0.01	0.01	0.33	0.33	0.03	0.01	0.03	0.02	0.31	0.23	0.39	0.50
0	0	0	0	0.05	0.02	0	0	0	0	0	0.06	0.01	0.02
0	0	0	0	0.04	0.04	0	0	0.01	0.01	0	0.01	0.01	0.05
0	0.13	0.08	0.03	0.58	0.83	0	0	0	0	0.12	0.17	4.88	4.36
0	0	0	0	0.01	0.01	0	0	0	0	0.04	0	0.09	0.03
0	0.03	0	0	0	0	0	0	0	0	0.04	0.03	0.04	0.05
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.01	0.03	0.01

CUADRO 4. PENETRACION DE PRODUCTOS AGRICOLAS PROCESADOS EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1980 Y 1985

Productos agrícolas procesados	Clave ISIC	Mundo		Países Indust.		Países Desar.		Región Asia	
		80	85	80	85	80	85	80	85
		Manufacturas de alimentos, bebidas y tabaco	31	6.17	5.58	2.53	2.76	3.53	2.73
Carnicería, preparación y preservación de carnes	3 111	4.89	4.16	3.49	3.18	0.99	0.71	0.14	0.13
Manufactura de productos lácteos	3 112	1.72	1.81	1.62	1.69	0.05	0.09	0	0.01
Envasado y preservación de frutas y legumbres	3 113	2.67	7.64	0.77	2.25	1.89	5.31	1.16	1.88
Enlatado, preservación y procesamiento de pescado	3 114	8.23	14.03	4.64	6.48	3.53	7.48	2.65	6.44
Manufactura de aceites, grasas animales y vegetales	3 115	3.77	5.04	0.64	0.94	3.12	4.08	2.63	3.24
Productos de granos refinados	3 116	26.01	17.23	0.62	0.71	24.77	16.51	2.13	1.69
Manufactura de productos de repostería y panadería	3 117	0.99	1.60	0.82	1.38	0.16	0.21	0.09	0.13
Plantas procesadoras y refinadoras de azúcar	3 118	27.74	21.23	2.33	2.74	25.41	18.46	3.24	3.22
Manufactura de cacao, chocolate y dulces	3 119	6.94	8.02	2.38	3.12	4.53	4.87	0.48	0.82
Manufactura de productos de alimentación NES	3 121	2.95	2.90	0.89	1.51	2.06	1.38	0.28	0.32
Manufactura de alimentos preparados para animales	3 122	0.36	0.53	0.35	0.47	0.01	0.07	0	0
Destilado, rectificado y mezcla de licores	3 131	28.64	30.14	26.85	28.11	1.55	1.72	0.01	0.02
Industrias vitivinícolas	3 132	26.80	31.55	26.58	31.00	0.22	0.28	0.01	0.04
Licores de malta y malta	3 133	4.35	5.62	4.08	4.97	0.26	0.64	0.03	0.11
Industrias de bebidas no alcohólicas y aguas carbonatadas	3 134	0.31	0.90	0.29	0.70	0.02	0.19	0.01	0.03
Manufactura de tabaco	3 140	1.01	0.54	0.44	0.27	0.57	0.28	0.05	0.01

a Región de Europa Meridional, Cercano Oriente y Africa Septentrional.

b Región de Latinoamérica y el Caribe.

c Región de Africa Sub-sahariana.

d Región de Centroamérica y el Caribe.

e Comprende Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

f Brasil, China, Hong Kong, Hungría, India, Israel, República de Corea, Polonia, Portugal, Rumania, Singapur, Taiwan (China), Yugoslavia.

Fuente: OECD

Continuación Cuadro 4

Región Africa		EMENA ^a		ALC ^b		ASS ^c		CAC ^d		ASFAN ^e		Exportadores ^f	
80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85	80	85
0.41	0.22	0.02	0.03	2.42	1.79	0.35	0.19	0.75	0.44	0.47	0.48	1.10	0.99
0.02	0.02	0.02	0.02	0.81	0.54	0.01	0.01	0.40	0.20	0.01	0.04	0.68	0.50
0	0	0.01	0.02	0.04	0.06	0	0	0	0	0	0	0.06	0.05
0.04	0.15	0.04	0.16	0.65	3.12	0	0	0.06	0.22	0.52	0.86	0.93	3.55
0.01	0	0.08	0.09	0.78	0.95	0	0	0.02	0.04	1.23	4.24	1.69	2.49
0.01	0.01	0.02	0.02	0.45	0.81	0.01	0.01	0.06	0.07	2.48	3.01	0.42	0.55
3.89	1.46	0.01	0	18.74	12.86	3.89	1.96	4.69	3.39	1.72	1.39	5.85	3.95
0	0	0.02	0.02	0.05	0.07	0	0	0.01	0.01	0.02	0.02	0.10	0.13
3.46	1.61	0	0.05	18.71	13.59	1.85	0.86	8.47	6.64	2.67	2.59	5.40	3.78
0.75	0.97	0.03	0.04	3.27	3.05	0.74	0.92	0.17	0.19	0.38	0.57	1.97	2.35
0.11	0.06	0.01	0.02	1.66	0.98	0.10	0.06	0.21	0.14	0.14	0.14	1.24	0.75
0	0	0	0	0.01	0.06	0	0	0	0.02	0	0	0	0.03
0	0	0.02	0.05	1.51	1.64	0	0	0.43	0.45	0	0	0.07	0.11
0.01	0.01	0.01	0.08	0.10	0.15	0	0	0	0.01	0	0	1.72	1.38
0	0.01	0	0	0.23	0.51	0	0.01	0	0.02	0.02	0.03	0.02	0.07
0	0	0	0	0.02	0.16	0	0	0	0	0	0.01	0.01	0.04
0.05	0	0	0	0.46	0.26	0.03	0	0.27	0.23	0.01	0.01	0.16	0.01

Penetración del Mercado por los Países en Desarrollo

Los Cuadros 2, 3 y 4 muestran la participación de los productos procesados de distintas regiones exportadoras en la CEE, Japón y Estados Unidos, en los años 1980 y 1985. Las regiones exportadoras comprenden las mayores agrupaciones de países en desarrollo, así como grupos especiales de interés tales como el Africa Subsahariana, ASEAN (el grupo de países en desarrollo que ha montado un gran sector de exportaciones manufacturadas) y las regiones de especial interés para este Seminario, Centroamérica y el Caribe, que constituyen un segmento de América Latina y el Caribe.

Los datos del Cuadro 2 muestran que la participación de importaciones totales en el consumo aparente de productos agrícolas procesados en la CEE aumentó de manera sustancial durante el período 1980-85, de 20.8% a 24.1%. Sin embargo, los exportadores de los países industrializados obtuvieron los mayores beneficios; es probable que esto refleje en gran medida el comercio realizado al interior de la CEE. Los exportadores de los países en desarrollo obtuvieron ganancias modestas: de 5.2% a 5.78%. La región de América Latina y el Caribe (ALC) obtuvo la mayor parte de ese incremento, con aumento en su cuota de frutas y legumbres, aceites y granos. La participación de ALC en el mercado del azúcar cayó en forma drástica; esto se reflejó, asimismo, en la participación de la región centroamericana y del Caribe (CAC), que también perdió participación en el mercado de los granos.

Los países en desarrollo en general ganaron participación en los mercados de frutas y legumbres (Europa Meridional, Cercano Oriente y Africa del Norte y ALC), aceites (Asia y ALC) y granos (Africa Subsahariana-ASS- y ALC). Los países en desarrollo perdieron una sustancial participación en el mercado del azúcar (Africa, ASS, ALC y CAC) y del cacao (Africa y ASS). Resulta sorprendente que la región africana haya continuado mal en el mercado del cacao. En el

documento de 1983, Duncan y Lutz mencionaban de manera especial qué mal habían funcionado los países africanos productores de cacao en el mercado de la CEE, a pesar de que, en virtud de la Convención de Lomé, entre la CEE y los países ACP (de Africa, el Caribe y el Pacífico), desde 1975, las barreras al comercio de productos del cacao se habían eliminado. Esos malos resultados se comparaban con los buenos resultados obtenidos por ALC en el mercado de Estados Unidos (no fue así en el período 1980-85).

En el Cuadro 3 puede comprobarse que en Japón las importaciones de países industrializados y en desarrollo declinaron en el período 1980-85. De las regiones de países en desarrollo, las participaciones más mermadas fueron las de Africa y ALC. Africa, como región, perdió participación significativa en los mercados de granos, azúcar, aceites y productos de cacao. ALC perdió de manera significativa participación en el mercado del azúcar y también en los de carne, granos y aceites. La participación de la región CAC en el mercado de productos agrícolas procesados de Japón disminuyó a la mitad debido a pérdidas en los mercados de azúcar y granos. 1/ Los mercados que mostraron crecimiento fueron los de la carne (Asia), frutas y legumbres (ALC) y vino (Asia y ALC). Sin embargo, su participación total disminuyó debido a reducciones en aceites (Africa y ALC), granos (Africa y ALC) y azúcar (Asia, Africa y ALC). La drástica caída en la participación de las importaciones en azúcar resulta, en buena medida, de las diferencias en los precios mundiales del azúcar en 1980 (año pico y 1985 (año de mínima actividad).

1/ Paradójicamente, Estados Unidos salió ganando en el cambio de consumo de azúcar a HFCS, porque esto le permitió aumentar sus exportaciones de maíz.

La penetración total de importaciones también cayó en Estados Unidos (ver Cuadro 4). La participación de los países industrializados aumentó, pero la de los países en desarrollo disminuyó de manera sustancial. Una vez más, la pérdida fue sentida en especial por ALC (y CAC) a causa de la menor participación en azúcar y granos. Africa (y ASS) también perdió en forma notoria en los mercados de granos y azúcar. El aspecto positivo fue que los países en desarrollo pudieron aumentar su participación en uno de los mercados en crecimiento en Estados Unidos (frutas y legumbres), así como en los mercados de productos de pesquería y vinos. ALC ha sido en gran parte responsable por el aumento en la participación de los países en desarrollo en el mercado de las frutas y las legumbres.

Si se observan los diferentes grupos de los países en desarrollo, puede comprobarse que aquellos que se convirtieron en importantes exportadores de manufacturas no obtuvieron resultados significativamente mejores que otros grupos. ASEAN, que podría haber obtenido muy buenos resultados con el Japón en razón de su proximidad geográfica, perdió participación en ese mercado y la ganó en la CEE y Estados Unidos. Fue la pérdida del mercado del azúcar en Japón, por parte de Filipinas y Tailandia, lo que actuó como contrapeso a las ganancias en la mayoría de los demás mercados.

ALC perdió participación en el Japón y Estados Unidos, mientras que la ganó en la CEE. La carne, los aceites, los granos, el azúcar y el cacao fueron los principales rubros en que hubo pérdida, mientras que hubo ganancia en frutas y legumbres, pescado, aceites, vinos y licores. Naturalmente, en un mercado de tan rápido crecimiento como el japonés en el período estudiado, una participación pequeña puede significar aumentos en los volúmenes de bienes vendidos.

La región CAC perdió participación en las tres regiones importadoras. Las principales pérdidas se dieron en granos y azúcar (en las tres regiones) y en

la carne en Estados Unidos. Los aumentos se produjeron en frutas y legumbres (en la CEE y Estados Unidos) y en productos de pesquería (en la CEE).

RESUMEN

Los mercados para productos agrícolas procesados en la CEE, Japón y Estados Unidos tuvieron en 1985 un consumo aparente que llegó a un total de US\$660 000 millones. Durante el período 1980-85, la demanda de Estados Unidos para esos productos parece no haber crecido; lo mismo sucedió en el caso de la CEE. Sin embargo, el mercado japonés aumentó a un ritmo de aproximadamente 4% anual en términos reales. Los mayores mercados para los productos agrícolas procesados en la CEE y Estados Unidos son los de la carne y los productos lácteos, mientras que el patrón de consumo en Japón presenta al pescado y los productos de repostería y panadería como los más importantes. Los mercados de más rápido crecimiento que interesan a los países en desarrollo fueron los de frutas y legumbres (en Japón y Estados Unidos), carne, granos y pescado (en Japón) y aceites, productos lácteos y cacao (en la CEE).

Los productos agrícolas procesados de los países en desarrollo han perdido buena parte de su participación en los mercados de Japón y Estados Unidos, en especial a causa de la drástica disminución de la demanda de azúcar que cayó simultáneamente, de manera significativa, en términos reales, en esos dos países. La razón principal por la cual se produjo esa caída en el consumo fue el reemplazo del azúcar por otros edulcorantes para la preparación de bebidas no alcohólicas. Probablemente, un factor asociado con ese fenómeno sea el alto precio del azúcar en ambos países, debido a las barreras a la importación. La disminución de esas compras por parte de Estados Unidos ha sido un resultado directo de la adopción de cuotas de importación desde 1980, y el hecho de que éstas hayan sido reducidas significativamente durante el período 1980-85; en Japón, la reducción de las importaciones

fue consecuencia de la caída de los precios mundiales del azúcar entre 1980 y 1985.

En el mercado de Estados Unidos hubo una disminución gradual del consumo de aceites animales y vegetales, alimentos para animales, carnes y pescado; ese patrón es congruente con el abandono, por parte de los consumidores, del consumo de productos ricos en grasas saturadas. Hasta el momento, esta conducta no se ha reflejado en la CEE y el Japón.

BIBLIOGRAFIA

- DUNCAN, R.; LUTZ E. 1983. Penetration of Industrial Country Markets by Agricultural Products from Developing Countries. World Development, 11(9):711-86.
- HUGHES, H.; WAELBROECK, J. 1981. Can Developing Country Exports Keep Growing in the 1980s? The World Economy, 4(2).

//
**EL PROTECCIONISMO EN LOS PAISES DE LA OECD Y LA
EVOLUCION DE LOS SISTEMAS PREFERENCIALES DE ACCESO**

Alejandro Jara *

INTRODUCCION

Ante todo, debe precisarse que el tema está circunscrito al comercio de productos agropecuarios, entre los cuales están incluidos los de la agroindustria. En el contexto de esta presentación no pueden diferenciarse los productos agrícolas en su forma primaria y los elaborados, pues tanto los acuerdos internacionales como las condiciones de acceso a los mercados no hacen una distinción formal entre unos y otros. Además, hoy ello responde en forma creciente a la realidad económica de una mayor integración de los procesos productivos, y a la interrelación del sector agrícola con el resto de la economía.

Una segunda precisión se refiere al hecho de que no puede generalizarse en torno al proteccionismo en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD), pues tras esta agrupación existen realidades muy diferentes en materia de políticas agrícolas nacionales, políticas de comercio exterior y, por lo tanto, diversos grados o niveles de protección. Asimismo, las diferentes dimensiones de

* Coordinador de Asuntos Comerciales del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

las producciones y los mercados respectivos, implican que los efectos que tienen sobre el comercio internacional son muy disímiles.

Es común denominar "industrializados" a los países de la OECD. Esa es una gran paradoja, pues a lo largo de los años hubo un cambio en las estructuras de producción y en el intercambio comercial mundial. Como consecuencia de las políticas agrícolas y de los adelantos tecnológicos aplicados en la agricultura, los llamados países industriales se han transformado, en cuanto se refiere a los rubros agrícolas tradicionales, en los principales productores y exportadores, con las consecuencias lógicas que ello tiene sobre la estructura del comercio internacional de los productos de la agroindustria. Los países en desarrollo, en cambio, se han convertido en el principal grupo de importadores, a pesar de que algunos de ellos han logrado notables avances en el incremento de la producción y las exportaciones. Las cifras del Anexo I demuestran el cambio operado desde 1963 hasta 1987 en la participación relativa de los diferentes grupos de países en el comercio mundial, y que refleja las tendencias observadas desde la II Guerra Mundial. Así, por ejemplo, los países desarrollados incrementaron su participación en el comercio mundial de productos agrícolas, en el período indicado, de un 55.4% (24.55 mil millones de US\$) a un 65.3% (222.25 mil millones de US\$), mientras que las regiones en desarrollo disminuyeron la suya de un 34% (15.40 mil millones de US\$) al 25.5% (86.80 mil millones de US\$).

AUMENTO DEL PROTECCIONISMO AGRICOLA EN LOS PAISES DESARROLLADOS

El proteccionismo agrícola de los principales países desarrollados ha aumentado de manera constante. Todos los indicadores sobre protección arancelaria y también los resultantes de la aplicación de medidas no arancelarias muestran un aumento. Esto contrasta fuertemente con la liberalización del comercio producida, en general, en los demás sectores de la

producción (excluidos, por cierto, algunas áreas como textiles y vestimenta, aceros, cueros, etc.). Esta situación permite reflexionar en tres líneas de análisis.

En primer lugar, las acentuadas diferencias entre los niveles de protección de los diversos sectores de la producción podrían estar generando una seria distorsión en la asignación de recursos a escala mundial, en detrimento de los países en desarrollo. Al considerar esa distorsión, también debe tenerse presente que para la mayor parte de los principales productos agrícolas se mantiene un alto grado de protección efectiva, como resultado de la fuerte presión arancelaria.

En segundo lugar, la protección otorgada a los principales rubros agrícolas en los países más desarrollados ha llegado a ser de tal magnitud que, en la práctica, se ha aislado a los respectivos mercados nacionales; por lo tanto, éstos no responden a las señales de los mercados internacionales ni adecúan sus producciones a ellas.

En tercer término, debe señalarse que aunque los niveles de protección arancelaria continúan siendo importantes, la incidencia de las medidas no arancelarias ha aumentado de manera notable, lo cual ha anulado cualquier influencia que los precios externos pudieran tener sobre la producción interna. Las normas no arancelarias han pasado a constituir la principal forma de protección; entre ellas se incluyen los subsidios otorgados tanto a la producción como a la exportación. Esto merece una explicación. Muchas medidas no arancelarias (por ejemplo, restricciones cuantitativas, o sanitarias y fitosanitarias) obviamente limitan o impiden el comercio; por lo tanto, afectan en forma negativa a la producción del exportador potencial. En cambio, muchas veces se afirma que finalmente los subsidios tienen el efecto de contribuir a expandir la producción y la exportación; desde ese punto de vista, ellos son menos dañinos que

otras medidas no arancelarias. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que: (i) un subsidio a la producción desincentiva la importación de un producto similar; (ii) un subsidio a la exportación permite vender en el mercado externo, desplazando a otro potencial exportador; (iii) los subsidios a la exportación, según su magnitud y el volumen del producto beneficiado, tienen el efecto de deprimir los precios internacionales, con lo cual se desincentiva la producción y/o la exportación en países que no pueden conceder subsidios, o deciden no otorgarlos, y que mantienen políticas de importación abiertas. Desde ese punto de vista, los subsidios constituyen una forma de proteccionismo. Esas masivas transferencias de recursos empleadas en los principales países de economía de mercado son de tal magnitud que, quizás, podría afirmarse que en la actualidad los subsidios han pasado a constituir la forma más perversa de proteccionismo en la agricultura.

El cuadro descrito se deriva, en último término, del diseño y aplicación de determinadas políticas nacionales agrícolas. Esta es la raíz profunda del problema; en tal sentido se trata, como es obvio, de una cuestión eminentemente política. Las medidas nacionales agrícolas han sido concebidas para muy diversos objetivos que varían, en su contenido y énfasis, de acuerdo con la particular realidad de cada país. En la mayor parte de los países de la OECD, entre los objetivos de política hay que destacar dos: primero, la gran preocupación por mantener volúmenes de producción viables, que sean consecuentes con un propósito de seguridad nacional, es decir, asegurar un abastecimiento mínimo en caso de conflicto, evitar excesivas dependencias externas, etc.; en segundo término, asegurar ingresos adecuados a los productores y trabajadores del sector agrícola, que idealmente sean equivalentes a los predominantes en el sector industrial. Ello implica asignar recursos en provecho del sector agrícola; en muchos casos, ese objetivo ha estado reforzado por las estructuras electorales, que otorgan a los sectores rurales una representación

desproporcionada en relación con su población, con el consiguiente desequilibrio de poder o de influencia política.

Los instrumentos de política empleados tanto en el orden interno como en la frontera han tenido el efecto de crear incentivos para una sobreproducción creciente. Aun en los casos en que las políticas fueron acompañadas de medidas de control sobre la producción o la oferta, no han sido suficientes o efectivas para evitar la generación de voluminosos excedentes, cuya sola existencia tiene el natural efecto de deprimir los precios internacionales. Finalmente, dichos excedentes se colocan en los mercados internacionales mediante subsidios a las exportaciones, con las consecuencias y efectos ya indicados.

Esas políticas son financiadas por los presupuestos públicos, o bien el costo es simplemente transferido a los consumidores, con las consecuencias previsibles sobre el bienestar general. Las dimensiones del creciente costo son de tal magnitud que en los últimos años se ha comenzado a advertir que una de las limitaciones más efectivas que han tenido esas políticas residen precisamente, en el problema presupuestario que ellas originan. Por su parte, la competencia internacional en los principales rubros ha sido adecuadamente caricaturizada como una competencia entre las tesorerías públicas de los principales países de la OECD, en cuyo contexto sobra decir quién tiene las mayores ventajas comparativas. Los costos han aumentado a niveles insostenibles. La CEE gastaba en el sector agrícola 11 mil millones de US\$ a principios de los años 80 y hacia 1986 el nivel era de 22 mil millones. Por su parte, EE.UU. gastaba en sus programas agrícolas 4 mil millones en 1979, suma que había subido a 26 mil millones en 1986. A pesar de esos gastos crecientes, el ingreso neto de los productores agrícolas ha caído en la CEE, a un nivel similar al de los años previos a 1980, mientras que en EE.UU. la reducción de dicho ingreso fue de 30% entre 1979 y 1984. Para completar una idea de las magnitudes

de la actual situación, de la cual EE.UU. y la CEE son los principales contribuyentes, cabe señalar que entre ellos suman más de la mitad del comercio mundial de cereales, leche descremada y mantequilla, y son sustanciales exportadores de carnes y azúcar, entre otros rubros tradicionales. En definitiva, cualquier cambio de la actual crisis del comercio mundial agrícola, dentro o fuera de la Ronda Uruguay, dependerá primordialmente de la voluntad y responsabilidad de los EE.UU. y la CEE.

EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

Examinemos ahora cuáles son las condiciones en que se desenvuelve, o debiera desenvolverse, el comercio internacional. Debe necesariamente hacerse referencia al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que desde hace más de 40 años es el único instrumento jurídico multilateral que regula el comercio internacional. Con frecuencia se dice que el GATT no se aplica a la agricultura; eso es un error. La verdad es que el GATT tiene disciplinas generales que se utilizan con respecto a todos los productos, entre ellos a los agrícolas. Además, cuenta con disposiciones especiales que solamente conciernen a los productos agrícolas, entre ellas excepciones a la prohibición de aplicar restricciones cuantitativas y al otorgamiento de subvenciones a la exportación. Ahora bien, esas excepciones contienen limitaciones importantes, cuyo principal sentido es mantener algún grado de acceso a los mercados y evitar que se empleen medidas tales como los subsidios con el propósito de adquirir una parte de las existencias del mercado mundial a costa o en perjuicio de otros proveedores.

Lamentablemente, esas disposiciones no han sido efectivas por dos motivos. El principal es que las políticas nacionales simplemente han desbordado las limitaciones que imponen las normas del GATT. El segundo, que las disciplinas multilaterales son muy deficientes en su enfoque y redacción. Así, por ejemplo, dichas medidas se refieren a tramitaciones en

la frontera, mientras que el verdadero problema reside en las políticas internas. En materia de subsidios, las obligaciones están construidas sobre el efecto que las subvenciones pueden tener; es decir, un subsidio puede ser considerado ilegal si mediante su efectivización el país que lo otorga adquiere "más de una parte equitativa" del mercado mundial del producto de que se trate. Y esa circunstancia no podrá determinarse hasta que se haya producido el efecto, o en otras palabras, hasta que se haya causado el perjuicio. Las discrepancias de interpretación de las normas del GATT, en particular las que tienen mayor relación con las principales potencias comerciales, no sólo revelan las deficiencias de las normas sino, lo que es más importante, el quiebre total de un consenso básico entre las partes contratantes del GATT en torno a las reglas del juego que deben regular las políticas comerciales. En otras palabras, hay disposiciones concretas, pero éstas son evadidas o simplemente se hace caso omiso de ellas; además de ineficaces, ellas son deficientes.

Es necesario apelar brevemente a la historia para apreciar las razones por las cuales, a pesar de lo deficientes que sean las normas del GATT, los países desarrollados no quisieron o no pudieron atenerse a ellas. El GATT fue básicamente una creación anglosajona; en lo fundamental, los principios e instituciones que se establecieron fueron modelados conforme a lo que había sido hasta entonces la experiencia de los tratados bilaterales que Estados Unidos había suscrito con numerosos países. Las disposiciones especiales sobre la agricultura fueron, en buena medida, elaboradas con el propósito de acomodar la política agrícola de EE.UU. Sin embargo, a principios de la década de los 50, la nueva ley agrícola estadounidense impuso un régimen que no pudo ser contenido por las disciplinas multilaterales del GATT.

En 1955, las partes contratantes del GATT votaron favorablemente una exención a la prohibición de imponer restricciones cuantitativas, solicitada por EE.UU, a fin de permitirle aplicar su ley agrícola sin transgredir sus obligaciones bajo el Acuerdo General. Dicha exención fue concedida sin plazo, y ha sido la única que se ha otorgado en el GATT en esas condiciones. A la vez, los países europeos y Japón, que solicitó su adhesión al GATT en aquella época, habían invocado las excepciones previstas en ese Acuerdo con motivo de problemas de balanza de pagos, a fin de justificar la imposición de numerosas restricciones cuantitativas a las importaciones de diversos productos, entre ellos los agrícolas. EE.UU. ha seguido empleando la exención concedida en 1955 hasta el presente; actualmente aplica restricciones a las importaciones de productos lácteos, azúcar, maní y algodón.

Los países europeos y Japón desmantelaron de manera gradual las restricciones cuantitativas que habían impuesto, a medida que la situación de su balanza de pagos mejoró, a finales de la década de los 50. Sin embargo, subsisten hasta el presente algunas restricciones, aunque ahora no están cubiertas por la excepción sobre balanza de pagos y, por lo tanto, trasgreden claramente las normas del GATT; ellas afectan particularmente al sector agrícola. Pero mucho más importante fue el Tratado de Roma que estableció la Comunidad Económica Europea en 1958; uno de sus pilares es la Política Agrícola Común (PAC), en virtud de la cual se crearon nuevos instrumentos y medidas a las importaciones -como los derechos variables- y a las exportaciones -como las restituciones- que, en el curso de algunos años, transformaron a la Comunidad Económica Europea, que dejó de ser importadora neta de muchos rubros y se convirtió en un poderoso centro exportador. El mercado agrícola de Japón, por su parte, permaneció muy cerrado, con altos costos para los consumidores; sólo en los últimos años se aprecia alguna apertura gracias, principalmente, a las fuertes presiones

ejercidas por los EE.UU y en cierta medida la CEE. Los demás países europeos, por su parte, también aplicaron políticas nacionales, sobre la base de una fuerte intervención del Estado, mediante el otorgamiento de subsidios directos o indirectos; en definitiva, mecanismos de protección de los ingresos y/o de los precios que no habrían podido funcionar sin mantener un fuerte control sobre las importaciones.

LOS ESQUEMAS DE ACCESO PREFERENCIAL

Dejando de lado por un momento este orden de consideraciones, veamos cuáles son las condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones agrícolas de países en desarrollo, entre ellas las de los sistemas preferenciales de acceso. Las condiciones de acceso ya fueron descritas en buena medida, en los comentarios anteriores. El sector agrícola es el que menos se ha liberalizado en relación con los otros. Los niveles de protección en los principales países de la OECD ha ido en aumento, en especial mediante la aplicación de instrumentos no arancelarios, que son discriminatorios e impiden que los precios jueguen un rol en los niveles de producción y de comercio. Ha habido un creciente desplazamiento de las exportaciones de países en desarrollo en terceros mercados a causa de la competencia y virtual guerra de subsidios que, en particular, practican los EE.UU. y la CEE. Aunque en los meses pasados se ha visto una recuperación en algunos precios de rubros importantes, persisten niveles de precios muy deprimidos que no crean incentivos para los productores de los países en desarrollo.

Una de las tendencias más nocivas de las políticas comerciales consiste en la proliferación del comercio administrado (*managed trade*). Así, por ejemplo, incluso ante problemas de poca envergadura, muchas veces los países desarrollados importadores comprometen un cierto nivel de acceso a sus mercados, a cambio de una restricción voluntaria a la exportación por parte de los proveedores externos; la mayoría de las veces se

negocia sin compensación alguna al país exportador y, al final de cuentas, esas transacciones pasan a reemplazar las normas sobre medidas de salvaguardia que prevé el GATT. También de manera creciente, se emplean otros instrumentos en reemplazo de las medidas de salvaguardia, como son las investigaciones y aplicación de derechos antidumping y compensatorios, con el propósito de contrarrestar los supuestos efectos perjudiciales que pueden ocasionar importaciones realizadas en condiciones de dumping (discriminación de precios) o subsidiadas, respectivamente. En consecuencia, puede afirmarse, en términos generales, que ha habido un constante y creciente deterioro de las condiciones de acceso a los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo.

Prácticamente todos los países desarrollados han establecido regímenes preferenciales de acceso a sus mercados, algunos de los cuales benefician a los países en desarrollo; el principal y más conocido es el Sistema Generalizado de Preferencias. Antes de hacer algunos comentarios sobre esos esquemas, es imprescindible ubicarse en un contexto más amplio; a tal efecto, me referiré principalmente a los mercados de EE.UU. y Europa Occidental. Para comenzar, es preciso observar una creciente tendencia hacia el "regionalismo", en detrimento del multilateralismo. Por ejemplo, desde su establecimiento la CEE ha tenido dos ampliaciones sustanciales. Fuera de ella, pero en la misma región, los restantes países de Europa Occidental mantienen la zona conocida como EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio). Entre la CEE y cada uno de los países miembros de la EFTA existe un acuerdo de ese tipo. En definitiva, toda Europa Occidental es una gran zona de libre comercio; aunque ella cubre de manera muy limitada a los productos agrícolas. Además; la CEE mantiene acuerdos de asociación con otros países de la Cuenca del Mediterráneo.

También debe mencionarse la Convención de Lomé, que otorga condiciones de acceso preferencial a los productos originarios de varias ex colonias europeas

ubicadas en Africa, el Caribe y el Pacífico. Debe agregarse a este cuadro que los productos de la República Democrática Alemana ingresan a la República Federal Alemana libres de derechos de aduana, razón por la cual algunas veces se ha denominado a la primera el Estado Miembro número 13 de la CEE. Más recientemente se han producido importantes progresos en las relaciones políticas y económicas entre los países del Consejo de Asistencia Mutua (CAME o COMECON) y la CEE, lo cual abre inmensas posibilidades de cooperación en el plano comercial. Aunque por el momento resulte puramente especulativo, quizás no sea aventurado pensar que no está muy lejano el día en que se concreten acuerdos preferenciales entre algunos de los países socialistas, como podría ser Hungría y la CEE. Por lo tanto, alrededor del núcleo constituido por la CEE se ha construido una inmensa red de acuerdos e intereses comerciales que no sólo reflejan las realidades regionales sino también las prioridades en las relaciones de política externa.

EE.UU. ya cuenta con dos acuerdos de libre comercio, uno con Israel y otro con Canadá. Sus autoridades han dicho en varias oportunidades que, de no prosperar soluciones multilaterales en la Ronda Uruguay -entiéndase soluciones que satisfagan los intereses de dicho país-, buscarán ampliar los acuerdos comerciales bi o plurilaterales; en tal contexto, con frecuencia se han mencionado posibles convenios con Japón, los países del Sudeste Asiático y México. A ello debe agregarse la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), en virtud de la cual EE.UU. otorga acceso preferencial a muchos productos originarios de ciertos países de esa región.

El acceso preferencial de productos originarios de países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados se realiza fundamentalmente bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o bien, según el área, bajo otros esquemas ya citados, como el CBI en el caso de EE.UU, o la Convención de Lomé, en el de la CEE; estos dos últimos no tratan sólo cuestiones

comerciales, sino también otras materias. En relación con los intercambios, disponen de condiciones de acceso un poco más favorables que las previstas bajo el SGP. En materia de rubros agrícolas estos esquemas son de relativa importancia. Por ejemplo, el SGP fue concebido fundamentalmente para facilitar el acceso de manufacturas procedentes de países en desarrollo, lo cual, junto a la alta sensibilidad de los productos agrícolas en los mercados de los países desarrollados, implicó que sólo de manera excepcional esos rubros fueran incluidos como beneficiarios. Sin embargo, deben hacerse dos salvedades al respecto.

En primer término, cuando se hace referencia a los productos agrícolas se excluye a los denominados "tropicales". Estos han sido tradicionalmente tratados en forma separada en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales; ello ha sucedido, en especial, como un medio de otorgarles prioridad en las negociaciones comerciales y de brindarles mayores facilidades de acceso que las acordadas al resto de los productos de la agricultura, ya que los tropicales son de interés muy grande para la mayoría de los países en desarrollo. Entre los productos tropicales se incluyen el cacao, el café, especias, yute, té y varios otros. El resto en cambio, corresponde más bien a productos agrícolas de zona templada. Claro está que hay ciertos productos que son tropicales y de zona templada a la vez, como en los casos del azúcar y las diferentes variedades de aceites vegetales, que son en buena medida sustitutivos entre sí. Los productos tropicales, por lo general, cuentan con libre acceso a los mercados de los países desarrollados, sin necesidad de preferencias, al menos cuando son exportados en formas no procesadas o no elaboradas. A esto debe agregarse que, si bien los productos agrícolas y

tropicales procesados, es decir, los resultados de la agroindustria de países en desarrollo, deberían ser, por regla general, beneficiarios de los esquemas preferenciales, precisamente por tratarse de procesos económicos que implican manufacturación, reciben bajo el SGP una cobertura muy limitada; a ello se suma la alta protección efectiva que tienen en los mercados de los países de la OCDE.

La segunda salvedad consiste en que, aunque exista cobertura marginal para productos agropecuarios tropicales, incluidos los procesados, bajo el SGP ellos enfrentan por lo general una desventaja muy grande en ciertos importantes mercados, en particular los de Europa Occidental. Ello deriva del hecho de que, en virtud de los acuerdos de libre comercio o uniones aduaneras entre varios países desarrollados, ellos se otorgan entre sí condiciones de acceso más favorables que las que existen para las importaciones provenientes de países en desarrollo, en especial los de América Latina en relación con la región europea. Por ejemplo, en Austria el derecho de aduana bajo el SGP es el 50% del arancel de la nación más favorecida, pero si el mismo producto es importante desde un país europeo con el cual Austria tiene un acuerdo de libre comercio, la importación está libre del pago de derechos. Observadas en su conjunto, podría decirse que con relación a las condiciones de acceso que se otorgan entre sí algunos países desarrollados, las preferencias bajo el SGP son negativas.

En resumen, los esquemas de acceso preferencial en los países desarrollados tienen importancia marginal para los productos agrícolas de zona templada, los tropicales y los procesados o elaborados en ambos grupos. Correspondería reflexionar ahora sobre las perspectivas y conveniencia de un mejoramiento y una ampliación de los esquemas preferenciales de acceso. Las perspectivas no son buenas y, en cierta medida, tampoco son deseables. Desde que comenzaron a aplicarse, los beneficios del SGP han sufrido un constante desgaste. Muchos productos de algunos países

han sido excluidos por disposiciones tales como la cláusula de la necesidad competitiva que tiene el sistema de EE.UU. y que también existe, con otras denominaciones, en otros esquemas. En virtud de ese tipo de normas, cuando las exportaciones de un producto elegible de un país en desarrollo alcanzan un determinado nivel y/o valor, ese país pierde la condición de beneficiario para ese rubro. Asimismo, existen disposiciones sobre "graduación", en virtud de las cuales algunos países en desarrollo pierden su condición de beneficiarios si quien otorga la preferencia estima que aquél ha alcanzado un nivel de desarrollo que hace innecesario el acceso preferencial. Varios países en desarrollo también han sido excluidos o suspendidos de su condición de beneficiario por razones políticas, por controversias comerciales o por problemas de relaciones económicas distintas de las propiamente comerciales. Por lo tanto, la tendencia prevaleciente se encamina a la exclusión de determinados productos de ciertos países, y de países enteros. La ampliación de la cobertura del SGP ha sido muy marginal, y por lo general no ha recaído en el sector de los productos agrícolas.

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTINACIONALES

Debe tenerse presente que están en curso las Negociaciones Comerciales Multilaterales (NCM) de la Ronda Uruguay, cuya finalización está prevista para fines de 1990. En esta Ronda de NCM existen la intención y la posibilidad de negociar una reducción y/o eliminación de los derechos de aduana, así como una supresión y/o limitación de las medidas no arancelarias. Es previsible que habrá algún grado de liberalización comercial y, bajo las reglas del GATT, ella se materializará sobre la base de la nación más favorecida; es decir, los beneficios se deberán hacer extensivos automática e incondicionalmente a todos los participantes por igual. Ello implicará, al menos en el área de los derechos de aduana, que los márgenes de preferencias de que hoy gozan muchos países en desarrollo se vean desgastados y, en varios casos, lisa

y llanamente eliminados, con lo cual la importancia o valor comercial de esquemas como el SGP, el CBI y la Convención de Lomé se verá aún más reducida.

En consecuencia, sería aconsejable que los gobiernos y agentes económicos de los países en desarrollo que actualmente son beneficiarios de acceso preferencial, planifiquen sus actividades en el largo plazo sobre la base de que esas facilidades desaparecerán; es decir, que deberán competir en igualdad de condiciones con el resto del mundo en los mercados de los países desarrollados. Esto, que aparece como una eventualidad negativa, no es sin embargo del todo malo. Durante muchos años, por lo menos dos décadas y media, los países en desarrollo han reclamado con insistencia todo tipo de trato especial que atienda a sus necesidades. En otras palabras, han procurado lo que en la jerga técnica se conoce como un "trato diferenciado y más favorable". El SGP fue una de las expresiones más tempranas de nuevas formas de relaciones comerciales entre países en desarrollo y desarrollados. Como se ha visto, el SGP contiene fuertes limitaciones, a las cuales debe agregarse que se trata de preferencias unilaterales, es decir que pueden ser retiradas en cualquier momento y que, en muchas ocasiones, han sido utilizadas por algunos países desarrollados como instrumento de presión para conseguir cambios en las políticas o en las regulaciones que ciertos países en desarrollo aplican en otras esferas; por ejemplo, en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual, o de derechos laborales internacionalmente reconocidos. Es indudable que las limitaciones e inestabilidades inherentes a los esquemas preferenciales no contribuyen a concretar nuevas inversiones en los países en desarrollo basadas en el aprovechamiento de preferencias.

En estas circunstancias, es decir, con las limitaciones, inestabilidades, discriminaciones y perspectivas de desgaste y eventual desaparición del SGP, no parece conveniente que los países en desarrollo empleen muchos esfuerzos o negociaciones en mantener

este tipo de preferencias. ¿Qué opciones surgen? De acuerdo con las reglas del GATT, cuando se negocia la liberalización del comercio mediante, entre otras cosas, la reducción o eliminación de los derechos de aduana, los resultados quedan jurídica o contractualmente protegidos. Se habla de una "consolidación" de las concesiones negociadas; ello implica, en términos jurídicos y prácticos, que el país que así se compromete respecto de un producto no puede hacer nada, directa o indirectamente, que anule o menoscabe el valor de la concesión. No obstante los vacíos y excepciones de esta norma, el sistema del GATT tiene un enorme valor en términos de estabilidad y certidumbre en las condiciones, de acceso a los mercados. Por lo tanto, dado que la Ronda Uruguay abre la posibilidad de negociar mejores condiciones, aunque no sea sobre una base preferencial, desde un punto de vista económico, jurídico y político los países en desarrollo deberían concentrar sus esfuerzos para lograr que las negociaciones en el sector agrícola lleguen a una liberalización sustancial; al menos, que sea equivalente a la que se ha obtenido para vastos sectores de las manufacturas y semimanufacturas.

Al mismo tiempo, debe hacerse presente que la liberalización así concebida de nada serviría si todas las medidas que afectan a las importaciones y a la competencia en mercados externos no quedarán sometidas a disciplinas y reglas del GATT, reforzadas y hechas operacionalmente efectivas. Este es precisamente el gran objetivo de negociación a que se comprometieron las partes contratantes del GATT al aprobar la Declaración de Punta del Este, por medio de la cual se lanzó la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales en setiembre de 1986. Por esta razón, las negociaciones sobre la agricultura son las de mayor envergadura, alcance, complejidad y dificultad. En el fondo, se trata de convenir límites efectivos a las políticas nacionales agrícolas y restaurar condiciones de competencia más abiertas, libres y no discriminatorias. En otras palabras, se trata de iniciar un profundo proceso de reformas de las

políticas nacionales, que necesariamente deberá ser gradual. Esta es, probablemente, la única oportunidad que se presentará a los países en desarrollo, hasta comienzos del próximo siglo, para asegurarse en el largo plazo mejores condiciones de acceso para sus exportaciones, en especial las de productos agroindustriales.

En los dos años de negociaciones efectuadas bajo la Ronda Uruguay se ha avanzado mucho en el área agrícola, tanto en el plano de la identificación de problemas como en la formulación y debate en torno a propuestas de negociación de diferentes países o grupos de países. Sin embargo, durante la reunión a nivel ministerial que celebró el Comité de Negociaciones Comerciales en diciembre de 1988 en Montreal, Canadá, el tema de la agricultura, junto con el de la propiedad intelectual, empantanaron las discusiones e impidieron que se aprobara un conjunto de decisiones que habrían permitido que el conjunto de las negociaciones avanzara hacia su etapa final. El escollo principal se presentó entre los EE.UU. y la CEE. Estados Unidos insistió en encaminar las negociaciones hacia compromisos de largo plazo, conducentes a eliminar los subsidios agrícolas y liberalizar los regímenes de importación. La Comunidad Económica Europea, en cambio, rechazó asumir compromisos de largo plazo en el sentido indicado y propuso entablar negociaciones en torno a medidas de corto plazo en ciertos productos que, en mayor o menor medida, responden a los cambios que ella ha introducido o tiene programado aplicar en el futuro próximo y que implican, en síntesis, algún grado de desincentivo a la generación de mayores excedentes. En el fondo, la CEE ha procurado que se negocie por producto un acuerdo de repartición del mercado, es decir, la definitiva cartelización de los mercados de los productos tradicionales y de los procesados a partir de éstos. Debe señalarse que el ambiente se ha complicado aún más con motivo de otras controversias que han surgido en el GATT entre ambas potencias comerciales, en especial en torno al uso de hormonas en la carne y al cuestionamiento que ha hecho la CE de la exención que

las partes contratantes del GATT otorgaron a los EE.UU. en 1955 para aplicar restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas.

Finalmente, la cuestión se resolvió a principios de abril de 1989, con un acuerdo que sienta las bases para que las negociaciones continúen, aunque ello no significa que se hayan superado las grandes diferencias de enfoques e intereses.

Promovidas inicialmente por los EE.UU., y luego con el apoyo de otros países, incluso en desarrollo, en la Ronda Uruguay también se está negociando un marco multilateral del comercio de servicios. Se han realizado muchos estudios que demuestran de manera fehaciente la vital importancia que tienen los servicios en el desarrollo y, en general, en las economías nacionales. Para muchas industrias, entre las cuales se incluye a la agroindustria, las ventajas comparativas en el comercio internacional se crean en función de lo que se conoce como "servicios al productor". En otras palabras, dichas ventajas ya no son sólo función de la dotación de recursos naturales, sino que a partir de éstos son más decisivos los servicios que hacen posible el encadenamiento de todas las etapas de la actividad agrícola-industrial, desde la siembra hasta la comercialización y venta de un producto elaborado en mercados externos. De ahí que estas negociaciones de la Ronda Uruguay resulten vitales para el futuro de las economías de los países de la región, los cuales deberán determinar en un plano sectorial las condiciones en que se regularán multilateralmente tanto sus exportaciones como el acceso a los suministros de servicios.

LA INTEGRACION ECONOMICA, UN IMPERATIVO

Finalmente, hay que considerar el contexto del comercio entre los países de la región, lo que hace ineludible referirse a la integración económica. Ha habido por cierto mucha desilusión con las limitaciones que han mostrado los procesos de integración

propiciados desde los años 60 en adelante. Además, los agudos problemas financieros de nuestros países han golpeado duramente la expansión del comercio intrarregional. Respecto del sector agropecuario, un reciente informe de CEPAL señala: "El comercio intrarregional de productos alimenticios muestra un comportamiento algo errático: crece a precios constantes, con gran dinamismo en la primera mitad de la década de los setenta (casi al 20%) y decae en el quinquenio 1975-80 (al 15%). En términos de volumen, el comercio intrarregional crece a un ritmo menor que el comercio agropecuario con terceros países, sin que la existencia de acuerdos regionales de integración modifique la situación. Las exportaciones al interior de la AIADI, por ejemplo, pasaron de un 6.1% a un 1.5% en valores constantes, en el período mencionado, mientras que las del Mercado Común Centroamericano crecieron del 0.2% al 3% del total. En general, hubo una caída drástica del comercio intrarregional en valor y volúmen." (pp. 145-146 del documento LC/R. 733 del 16 de enero de 1989). Las experiencias y frustraciones del pasado nos exigen ser muy realistas. En tal sentido, es preciso manifestar que la integración es un imperativo político, y que en el plano comercial exige a los sectores privados, públicos y organismos internacionales un gran esfuerzo de imaginación para procurar formas y mecanismos que permitan concretar y conjugar la vocación política con los legítimos intereses económicos de nuestros pueblos.

ANEXO I

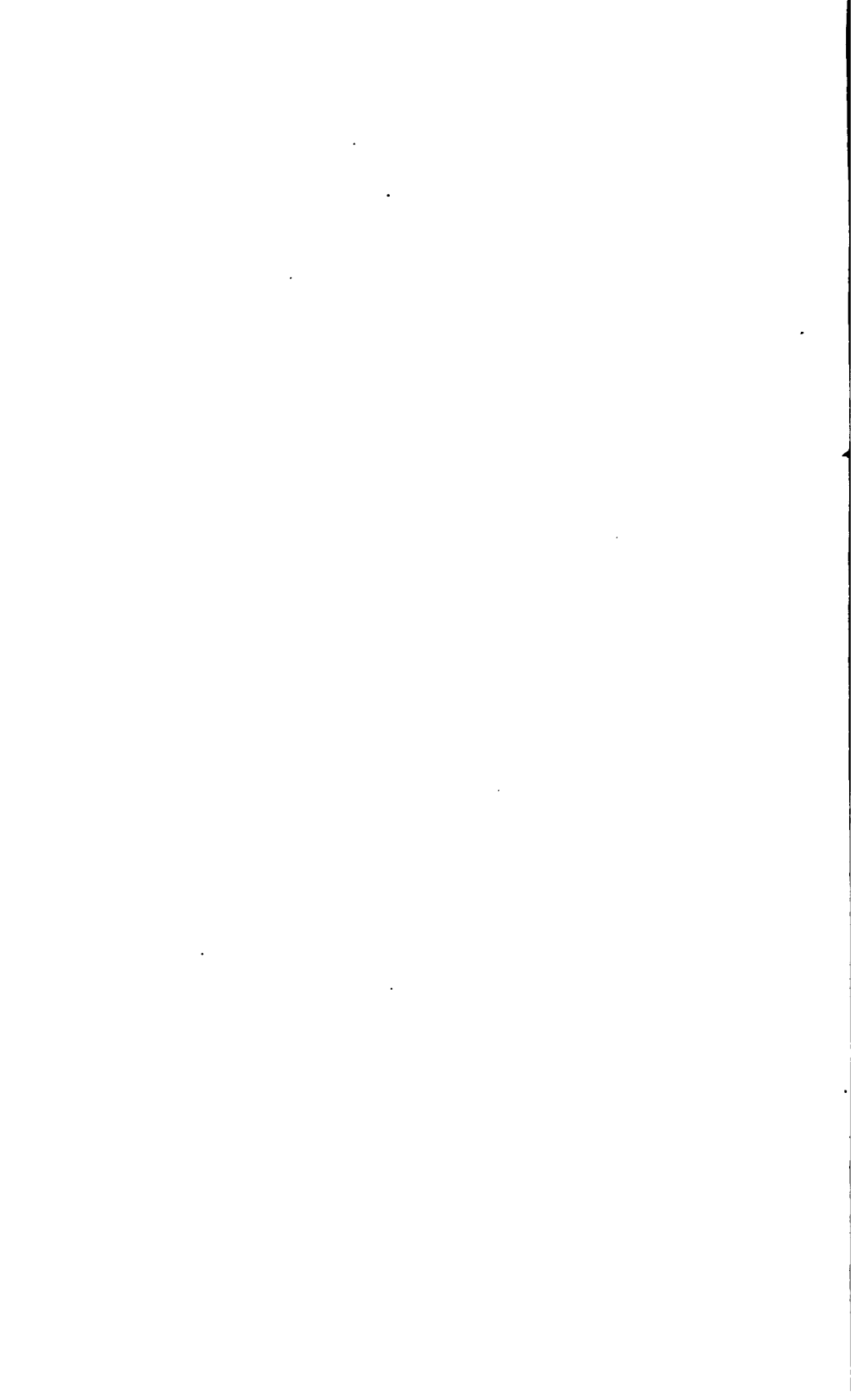
CUADRO ACl - EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS AGRICOLAS POR PRINCIPALES REGIONES EN 1963, 1973 Y 1979-87 (En miles de millones de dólares y porcentajes)

Origen	Destino	PAISES DESARROLLADOS		REGIONES EN DESARROLLO		PAISES DEL ESTE		TODO EL MUNDO	
		Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación
	1963	19.10	43.1	4.05	9.1	1.40	3.2	24.55	55.4
	1973	60.45	49.8	12.45	10.2	5.05	4.2	77.95	64.2
	1979	121.55	45.8	32.45	12.2	12.30	4.6	166.30	62.7
	1980	131.70	44.0	43.20	14.4	16.25	5.4	191.15	63.8
	1981	125.00	42.4	46.75	15.8	17.55	5.9	189.30	64.1
	1982	118.30	43.4	40.35	14.8	14.30	5.2	172.95	63.4
	1983	116.85	43.4	40.20	14.9	11.85	4.4	168.90	62.8
	1984	120.35	42.7	41.90	14.9	13.15	4.7	175.40	62.2
	1985	117.45	43.8	36.60	13.6	11.00	4.1	165.05	61.5
	1986	143.10	48.1	35.70	12.0	8.75	2.9	187.55	63.0
	1987	172.90	50.8	39.90	11.7	9.45	2.8	222.25	65.3
	1963	11.35	25.6	2.60	5.9	1.45	3.3	15.40	34.7
	1973	23.30	19.2	6.45	5.3	3.30	2.7	33.05	27.2
	1979	51.15	19.3	18.10	6.8	8.80	3.3	78.05	29.4
	1980	51.85	17.3	20.40	6.8	12.25	4.1	84.50	28.2
	1981	44.95	15.2	20.80	7.0	13.55	4.6	79.30	26.9
	1982	42.15	15.4	19.10	7.0	12.80	4.7	74.05	27.1
	1983	43.25	16.1	18.90	7.0	12.20	4.5	74.35	27.6
	1984	48.45	17.2	20.95	7.4	11.60	4.1	81.00	28.7
	1985	47.10	17.5	18.70	7.0	11.90	4.4	77.70	28.9
	1986	53.30	17.9	17.50	5.9	11.30	3.8	82.10	27.6
	1987	56.45	16.6	18.45	5.4	11.90	3.5	86.80	25.5

Continuación Cuadro ACI

Origen	Destino	PAISES DESARROLLADOS		REGIONES EN DESARROLLO		PAISES DEL ESTE		TODO EL MUNDO	
		Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación
PAISES DEL ESTE	1963	1.50	3.4	0.60	1.4	2.30	5.2	4.40	9.9
	1973	4.95	4.1	1.80	1.5	3.75	3.1	10.50	8.6
	1979	8.20	3.1	4.90	1.8	7.75	2.9	20.85	7.9
	1980	8.70	2.9	6.10	2.0	9.00	3.0	23.80	7.9
	1981	8.90	3.0	6.20	2.1	11.45	3.9	26.55	9.0
	1982	7.75	2.8	6.20	2.3	11.90	4.4	25.85	9.5
	1983	7.25	2.7	6.30	2.3	12.20	4.5	25.75	9.6
	1984	7.65	2.7	6.30	2.2	11.70	4.1	25.65	9.1
	1985	7.90	2.9	6.10	2.3	11.70	4.4	25.70	9.6
	1986	9.55	3.2	6.10	2.0	12.30	4.1	27.95	9.4
1987	11.70	3.4	6.70	2.0	13.10	3.8	31.50	9.2	
TODO EL MUNDO	1963	31.95	72.0	7.25	16.3	5.15	11.6	44.35	100.0
	1973	88.70	73.0	20.70	17.0	12.10	10.0	121.50	100.0
	1979	180.90	68.2	55.45	20.9	28.85	10.9	265.20	100.0
	1980	192.25	64.2	69.70	23.3	37.50	12.5	299.45	100.0
	1981	178.85	60.6	73.75	25.0	42.55	14.4	295.15	100.0
	1982	168.20	61.6	65.65	24.1	39.00	14.3	272.85	100.0
	1983	167.35	62.2	65.40	24.3	36.25	13.5	269.00	100.0
	1984	176.45	62.6	69.15	24.5	36.45	12.9	282.05	100.0
	1985	172.45	64.2	61.40	22.9	34.60	12.9	268.45	100.0
	1986	205.95	69.2	59.30	19.9	32.35	10.9	297.60	100.0
1987	241.05	70.8	65.05	19.1	34.45	10.1	340.55	100.0	

Fuente: GATT. El comercio internacional 1987-1988.



LOS BENEFICIOS DE UNA REGLAMENTACION SANITARIA

EQUILIBRADA EN EL MUNDO DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Lester Crawford *

Por su naturaleza, el comercio ha evolucionado hasta convertirse en algo más que un simple medio para el intercambio de recursos en el mundo. No ha sido una coincidencia que los negociantes de mayor éxito hayan sido potencias mundiales predominantes ni que, como resultado de ello, los sistemas mundiales de intercambio se hayan politizado. Surgieron barreras al comercio en forma de tarifas y cuotas. La competencia, que es la base de la actividad comercial, se distorsionó en razón de esas condiciones "políticamente" impuestas. Desafortunadamente, incluso la salud y las reglamentaciones sanitarias se han convertido, en algunos casos, en barreras innecesarias del comercio.

En 1987 Estados Unidos presentó una propuesta, en Punta del Este, en favor de la armonización de los reglamentos sanitarios como medio para reducir las distorsiones que afectaban a las relaciones comerciales. La premisa implícita en la propuesta era

* Administrador, Servicio de Seguridad Alimentaria e Inspección, Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA). Las ideas y propuestas que aparecen en este documento son las del autor; no representan necesariamente las de la institución mencionada o de los organismos patrocinadores de este Seminario.

Traducido de la versión original en inglés por Orlando García Valverde.

que cada ciudadano del mundo debería tener acceso a una provisión adecuada de alimentos completos, que llenasen las necesidades nutricionales y fuesen ofrecidos a precios accesibles.

Un requisito primordial de los negocios internacionales debería ser que no fueran comprometidas las consideraciones sanitarias. Sin embargo, es importante que la percepción de la seguridad sanitaria no sea alterada con el propósito de sostener barreras artificiales con respecto al comercio.

Cuando se utilizan datos científicos como base para determinar cuáles deben ser las reglamentaciones sanitarias para todas las naciones, las fuerzas naturales de la competencia pueden responder a señales del mercado. Esto es justo; todos los países pueden tener, de ese modo, oportunidad de participar sin obstáculos en el comercio mundial.

Mediante las discusiones que hoy se desarrollan en el GATT se prepara el terreno en el cual se simplificará y enaltecerá la actividad comercial para todos los países. El sistema que se está desarrollando depende de organismos científicos internacionales reconocidos, que pueden establecer reglamentos sanitarios constantes aplicables a las 96 naciones que son miembros del GATT. Estos organismos no son nuevos; países de todo el mundo han participado en sus operaciones durante años. Lo que sí es nuevo es que el GATT confíe en sus evaluaciones científicas como base para establecer algunas de las reglas de juego del comercio internacional. Aunque esas organizaciones internacionales no sean perfectas, la realidad indica que un nuevo sistema sustitutivo que pudiese haberse desarrollado difícilmente sería más perfecto.

Las tres organizaciones internacionales propuestas para abordar temas comerciales son la Comisión del Codex Alimentarius (CODEX), para los productos alimenticios; la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), para la sanidad animal y la Convención

Internacional de Protección Vegetal (IPPC), en lo relacionado con las plantas. La OIE existe desde 1924; la IPPC desde la década de los cincuenta. En términos relativos, CODEX es la más joven del grupo, aunque ha adquirido madurez e importancia ante los gobiernos de la comunidad internacional.

Cada una de estas organizaciones científicas internacionales existe con la finalidad de establecer estándares para los productos, códigos de higiene y métodos de certificación y diseminación de información normativa. Sin embargo, las organizaciones multilaterales de Naciones Unidas han coordinado sus actividades directa o indirectamente durante mucho tiempo.

A continuación se explicará la organización y la función de cada una de esas entidades científicas.

La Comisión del CODEX, que representa a 133 naciones, fue establecida en 1963 con el propósito de poner en práctica el Programa Conjunto FAO/OMS de Estándares Alimentarios. Sus objetivos son proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas justas en el comercio alimentario mundial; promover la coordinación del trabajo efectuado por organizaciones internacionales gubernamentales y otras entidades en el campo de los estándares alimentarios; determinar prioridades, iniciar y orientar la preparación de borradores de estándares y, previa aceptación de los gobiernos, finalizar esa tarea y publicarlos bajo la forma de Codex Alimentarius; como normas regionales o mundiales. El Codex Alimentarius comprende estándares para los principales alimentos crudos, semiprocesados y procesados que se distribuyen a los consumidores.

La Comisión está compuesta por un Comité Ejecutivo y 25 órganos subsidiarios; estos, denominados Comités del Codex, están organizados en tres grandes grupos, según se dediquen a los siguientes rubros: 1) productos alimenticios; 2) temas generales y 3) asuntos regionales. Los comités responsables de los temas

generales revisan las disposiciones referidas a la calidad higiénica y nutricional de los alimentos, incluidos la contaminación microbiana, los aditivos, los residuos de fármacos veterinarios, otros agentes contaminantes, el etiquetado y los métodos para la obtención de muestras y análisis. Las actividades del Comité del CODEX sobre Aditivos Alimentarios y las del Comité sobre Residuos de Fármacos Veterinarios constituyen ejemplos sobresalientes de coordinación entre socios comerciales que ya se han convertido en parte integrante del comercio internacional.

Muchos productos agrícolas están excluidos actualmente del comercio entre las naciones, debido a que existen interpretaciones divergentes de la información científica y diferencias en las capacidades analíticas de los organismos gubernamentales de protección alimentaria. Los comités del CODEX que tratan temas generales trabajan arduamente para resolver esas barreras y lograr un comercio agrícola más libre. Los comités que estudian los productos alimenticios concentran su atención en el desarrollo de estándares en grupos de productos determinados, con base en datos técnicos referidos a ellos. Los comités de expertos son convocados por la Comisión para que proporcionen revisiones adicionales de la información científica en casos especiales. En este momento funcionan tres de estos comités; uno de ellos está dedicado al examen de aditivos alimentarios, tema que ha suscitado ya gran interés internacional. Ese grupo puso a prueba hace poco tiempo la seguridad de las hormonas en la carne y emitió juicio al respecto, lo cual ha dado origen a un sonado diferendo entre el Comité Ejecutivo y los Estados Unidos de América.

El Programa CODEX de Estándares Alimentarios tiene una función de asesoría en los esfuerzos que se hacen en todo el mundo para la armonización de esos estándares y la introducción de nuevos productos en los mercados internacionales. Además de su función como entidad rectora en cuanto a normas, organiza foros para

representantes de gobiernos e industrias en el plano internacional. Esa red informal es una herramienta eficaz para comprender y promover las políticas normativas de cada país en el campo de los alimentos. Aunque el objetivo central del CODEX es lograr una completa armonización de la legislación alimentaria internacional, representa un beneficio indirecto en el estímulo del comercio internacional por medio de una red de contactos comerciales y gubernamentales.

Creemos que, de haberse basado en la evaluación científica de los Expertos del CODEX, la disputa internacional sobre las hormonas no existiría en estos momentos; eso habría sucedido si el Comité del CODEX sobre Residuos de Fármacos Veterinarios hubiese existido al inicio de la década de los 80, cuando el tema de las hormonas se puso en cuestionamiento por primera vez. Este es un ejemplo de una situación en la cual el CODEX podría tener gran impacto, al evitar que las diferencias internacionales se conviertan en conflictos.

Mientras que el CODEX es el organismo internacional dominante en el desarrollo de estándares alimentarios, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) es su equivalente en cuanto a la sanidad animal. Fue fundada en París en 1924; allí continúa sus funciones, al servicio de más de 100 países miembros.

La misión de la OIE es doble: 1) desarrollar y mantener un sistema de información sobre ganado en el mundo; 2) agilizar el comercio internacional de ganado sin riesgos de enfermedades. Se requiere una contribución financiera de cada país miembro, que tiene derecho a un grado de asesoramiento de acuerdo con su clasificación en términos de desarrollo.

Las operaciones de la OIE comprenden el trabajo de cuatro comisiones especializadas, que se reúnen semestralmente y comprenden las siguientes áreas: 1) Código Zoonosológico Internacional; 2) Normas; 3) Fiebre Aftosa; 4) Enfermedades de los Peces. También existen

comisiones regionales para: 1) Africa, 2) América, 3) Europa y 4) Asia, el Lejano Oriente y Oceanía. La Comisión del Código Zoonosanitario Internacional fue creada con la finalidad de estudiar y recomendar el reglamento sanitario para la importación y exportación de animales y sus subproductos. La de Normas estudia y recomienda los procedimientos apropiados para las pruebas relacionadas con la importación, exportación y producción de vacunas. La de Fiebre Aftosa vigila la incidencia mundial de esta enfermedad y formula recomendaciones relacionadas con bancos de vacunas, investigaciones, programas regionales de control y el reglamento de importación y exportación. La Comisión de Enfermedades de los Peces fue creada en razón de las peculiaridades que rodean al sistema de información en esa materia y las reglamentaciones específicas existentes.

Las comisiones regionales, los países miembros o el director general de la OIE pueden llevar a examen distintos temas. Después de recibir los comentarios de los países, cada comisión especializada propone nuevas reglas o procedimientos de prueba, o una revisión de los ya existentes. Los países miembros tienen una segunda oportunidad para emitir sus comentarios antes de que se presenten las normas definitivas en sesión general para la aprobación de los países miembros. Las normas y estándares aprobados que se recomiendan para el comercio de animales y sus productos se publican bajo el título de

Código Zoonosanitario Internacional

Los boletines mensuales de la OIE sobre enfermedades, los informes anuales sobre situación de las enfermedades que emiten los países miembros y numerosas revistas científicas y técnicas son considerados como un esfuerzo de asesoramiento; sus recomendaciones están basadas en una evaluación científica de los casos. Las funciones de control e información de la OIE constituyen un servicio muy valioso para los países asociados que quieran prevenir

la propagación de enfermedades de los animales, las cuales resultan económicamente devastadoras. La organización constituye una red bien establecida de personeros gubernamentales responsables de garantizar la sanidad animal en sus respectivos países.

Los estándares internacionales de sanidad vegetal son desarrollados principalmente por la Comisión Internacional de Protección Vegetal (IPPC), que actualmente cuenta con 88 signatarios. La Comisión se estableció en 1950 y está administrada por la FAO. La IPPC ofrece un marco general para la prevención de la propagación internacional de enfermedades y plagas de las plantas; comprende las siguientes operaciones: 1) formación de servicios nacionales de protección vegetal; 2) preparación de encuestas sobre plagas, así como informes sobre el estado de las plagas en los países miembros; 3) desarrollo de requisitos de cuarentena vegetal que protejan los recursos internacionales con mínimas restricciones sobre el comercio; 4) control de plagas vegetales dentro de un mismo país mediante la cuarentena interna; 5) emisión del Certificado Fitosanitario, para garantizar que los envíos de plantas o sus subproductos hayan sido inspeccionados y declarados libres de plagas vegetales sujetas a cuarentena o de otras plagas perjudiciales, y que cumplen con los requisitos de importación del país de destino. Además, la IPPC fomenta la formación de organizaciones fitosanitarias regionales entre países que comparten la misma geografía, clima, especies vegetales y recursos en su vinculación con las plagas.

Las organizaciones fitosanitarias regionales constituyen la base de las operaciones de la IPPC. Son las siguientes: a) la Organización de Protección Vegetal de Europa y el Mediterráneo (EPPO); b) la Organización Norteamericana de Protección Vegetal (NAPPO); c) la Comisión Caribeña de Protección Vegetal (CPPC); d) la Comisión de Protección Vegetal de Asia y el Pacífico (APPPC); e) diversas organizaciones latinoamericanas y africanas afiliadas. Tanto la EPPO como la NAPPO son financiadas principalmente por sus

países miembros mediante cuotas de asociación que se determinan sobre la base de la producción agrícola de un país determinado. La CPPC y la APPPC han sido financiadas en gran medida por la FAO, en vista del gran número de países en desarrollo que pertenecen a ellas.

La FAO continúa desempeñando un importante papel en la administración de la IPPC, mediante el adiestramiento para organizaciones fitosanitarias de países en desarrollo; también continúa el financiamiento de la CPPC y la APPPC y publica informes y boletines de la IPPC sobre cambios en los reglamentos fitosanitarios. La FAO también actúa como árbitro para solucionar disputas entre organizaciones regionales, aunque su capacidad en este sentido ha sido poco utilizada. Cada una de esas organizaciones y comisiones cumple con una función de asesoramiento. En el arreglo de conflictos las decisiones de la FAO no son vinculantes.

Sin embargo, existe un instrumento regulador con capacidad para exigir el cumplimiento de los estándares convenidos internacionalmente. Se trata del Código de Normas del GATT, que también se denomina Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio, por medio del cual se procura establecer disposiciones internacionales intergubernamentales con la finalidad de reglamentar los procedimientos de preparación, adopción y aplicación de estándares. El Código del GATT se inició en la Ronda Tokio de ese organismo; ha permitido una nueva apertura en la promulgación y revisión de normas por parte de los gobiernos. El Código requiere que los signatarios publiquen las normas propuestas o revisiones de las existentes y se cuente con el tiempo necesario para registrar la reacción de la comunidad internacional. Al hacer esto, el Código reconoce que los gobiernos no pueden adoptar estándares de manera aislada y que las reglas de una nación tienen impacto en la población y economía de otras naciones. El Código procura garantizar que los productos que se incorporen al comercio internacional no sean objeto de

discriminación o tratamiento injusto en razón de requisitos arbitrarios impuestos por algunos gobiernos. El Código de Normas del GATT demanda una aplicación uniforme y exige que los productos importados no sean sometidos a requisitos más rigurosos que aquellos que se aplican a los productos nacionales.

La adopción del Código del GATT por parte de todos los países destacaría el papel de ese organismo como promotor del libre intercambio entre socios comerciales. En la actual Ronda Uruguay se ha solicitado a los miembros del GATT que apoyen y pongan en vigencia el Código adoptado en la Ronda de Tokio.

Se reconoce comúnmente que la armonización de las normas sanitarias entre países es tarea compleja. Existen muchas diferencias entre las leyes que adoptan los países para protegerse de los riesgos sanitarios de efectos económicamente devastadores. Diversas enfermedades de animales y plantas son endémicas en ciertas regiones del mundo, aunque no lo sean en países concretos. Las restricciones a la importación a veces existen por muy buenas razones; por ejemplo, evitar la propagación de enfermedades altamente contagiosas y devastadoras. El propósito de la armonización no es "igualar" al mundo en términos de enfermedades de animales y plantas. Sin embargo, por medio de información científica confiable, es posible identificar las reglas que existen únicamente por razones políticas y no científicas. La meta del proceso de armonización es facilitar el libre comercio y proteger a las naciones de los efectos de barreras injustas, resultantes de restricciones innecesarias y antojadizas a la importación y la exportación.

Los organismos internacionales que establecen normas, el CODEX, la OIE y la IPPC, tienen base científica y merecen el respeto de la comunidad mundial. Estas organizaciones juegan un papel importante en apoyo del Código del GATT, que fue establecido para imponer estándares internacionales científicamente diseñados para productos alimenticios.

Las discusiones del GATT progresan; aunque todavía quedan algunos temas en los cuales debe llegarse a un acuerdo, no existen divergencias sobre las ventajas potenciales de la armonización. Las normas sanitarias basadas en principios científicos son beneficiosas. Aunque el método que se escoja para lograr esta meta es lo que más discusión requiere, ha llegado el momento de abordar estos asuntos de manera realista.

El CODEX ha avanzado mucho en el establecimiento, o más bien en el fortalecimiento, de su relación con el GATT y de su función frente a él; esa relación comenzó hace casi 10 años y, aunque en una época pasó por ciertas dificultades, ahora existe consenso en que debe revitalizarse.

Las normas comerciales internacionales basadas en el consenso científico son justas. El libre comercio permite que las fuerzas del mercado funcionen y ofrezcan la ventaja competitiva a aquel productor que pueda entregar con mayor eficiencia los mejores productos al consumidor potencial, a precio más bajo.

Todo los países del mundo son ricos en recursos naturales y cuentan con productos específicos que pueden ofrecer al mercado internacional. El éxito de los negociadores del GATT garantizará que todas las naciones puedan compartir por igual los beneficios de un comercio más libre. Debe recordarse que, por definición, el comercio no es una actividad unilateral; requiere que haya socios que, en cada caso, estén dispuestos no sólo a vender sino a comprar a otros.

EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES AGROINDUSTRIALES

PARA EXPLOTAR LAS OPORTUNIDADES DEL

MERCADO INTERNO E INTERNACIONAL

Harold M. Riley *

INTRODUCCION

Estoy impresionado con los objetivos y el contenido sustantivo del Plan de Acción Conjunta del IICA para la Reactivación Agropecuaria de América Latina y el Caribe (IICA, 1987). Su diagnóstico de las condiciones macroeconómicas y globales a las que se enfrenta la región presenta un reto sin precedentes para el crecimiento y desarrollo futuros (Planella, 1983). Los severos ajustes "hacia abajo" del PIB per cápita y la consiguiente reducción del empleo y del ingreso durante los años ochenta han deprimido los niveles de vida y han tenido un fuerte impacto en el bienestar de una gran proporción de la población (Garramón et al., 1988).

La estrategia del IICA pone énfasis en las potenciales contribuciones para la modernización de la agricultura como medio para lograr una recuperación

* Profesor de Agricultura Económica de la Universidad Estatal de Michigan, EE.UU. Las ideas y propuestas contenidas en este documento son del autor; no necesariamente representan las de dicha institución o las de los organismos patrocinadores del Seminario.

Traducido de la versión original en inglés por Orlando García Valverde.

económica de corto plazo y metas de crecimiento económico con equidad a largo plazo. Las líneas de acción propuestas demandan "una revisión y reorientación de las políticas macroeconómicas", para que pueda garantizarse una aproximación coherente a la "reactivación de la agricultura". También se sugiere que olvidemos la vieja controversia entre la agricultura y la industria, para que se produzcan acciones dentro de un reconocimiento de la relación interdependiente y sinérgica que existe entre esos sectores (Piñeiro, 1988). Este enfoque amplía el ámbito del "desarrollo agrícola" para abarcar actividades que van desde la manufactura y distribución de los insumos, tales como fertilizantes, semillas, sustancias químicas y maquinaria, hasta la entrega de los productos a los consumidores en los mercados internos e internacionales. El Plan de Acción también reconoce explícitamente que la modernización de largo plazo debe responder a las cambiantes demandas de productos de origen agrícola, por medio de tecnologías y arreglos institucionales cada vez más complejos de coordinación de los sistemas de producción.

Al preparar este documento he partido de la base de que las capacidades agroindustriales evolucionan dentro de la modernización de largo plazo de los sistemas alimentarios y que las políticas públicas que promueven y apoyan iniciativas del sector privado son de importancia decisiva para la explotación de las oportunidades de crecimiento.

Este documento consta de tres partes, que están interrelacionadas. La primera presenta un marco conceptual para pensar en un desarrollo de la agroindustria del mediano al largo plazo. La segunda parte esquematiza algunos temas políticos. La tercera y última parte ofrece sugerencias para hacer operativos los planes de acción. Mi tesis principal se refleja en el título del documento; creo que deberíamos basar el desarrollo agroindustrial en estrategias y planes que permitieran aprovechar las oportunidades de los

mercados local e internacional. Mi razonamiento incluye los siguientes elementos:

- a. es sensato planificar y organizar los sistemas de producción, de manera que puedan responder a las demandas reales o potenciales del mercado;
- b. en muchos casos el potencial para competir eficazmente en los mercados internacionales puede realizarse mejor mediante el previo desarrollo de capacidades que permitan hacer frente a las crecientes demandas del mercado interno;
- c. existen con frecuencia relaciones complementarias de producción y comercialización entre el mercado interno y el de exportación que pueden reducir el riesgo y permitir el éxito global del proyecto.

En este documento prefiero utilizar una definición más bien amplia de "agroindustria": en esa concepción, su esencia es la transformación de productos agrícolas primarios en productos destinados a satisfacer las demandas específicas de los consumidores. Por lo general, esto implica una transformación significativa del producto primario para reducir su deterioro y, además, o en su defecto, modificar su forma, de manera que sea más conveniente para el consumidor. Las actividades agroindustriales auxiliares comprenden la manufactura de insumos especializados para la finca, tales como maquinaria, fertilizantes, semillas, pesticidas, alimentos para animales, materiales de empaque y el equipo que necesitan los procesadores y quienes manejan los productos. Aunque no ha sido habitual agregar la producción y comercialización de frutas, legumbres, leche y pescado "frescos" como parte de la agroindustria, ahora podemos apreciar la aplicación cada vez mayor que se hace de procedimientos industriales sofisticados para coordinar la producción, la selección, el empaque y el envío de productos de

alto valor a mercados distantes y discriminatorios. Por lo tanto, no los excluiré en la definición de agroindustria utilizada en este trabajo.

HACIA UN MARCO CONCEPTUAL

Existe una comprensible urgencia para enfrentar la actual crisis en diversos países latinoamericanos. Si bien, obviamente, presta cuidadosa atención a la situación actual, el Plan de Acción del IICA se diseña en un conjunto de estrategias fundamentales que requieren un apoyo analítico más detallado, con el propósito de orientar iniciativas específicas destinadas a la promoción del desarrollo agrícola y especialmente a la expansión de los mercados.

En ese contexto, creo que sería útil presentar algunos de los conceptos de sistema alimentario que mis colegas en la Universidad Estatal de Michigan y yo hemos desarrollado y utilizado en diversos proyectos latinoamericanos de comercialización de alimentos. Nuestro enfoque conceptual se basa en la idea de que el desarrollo económico a largo plazo tiene lugar mediante un proceso de industrialización científicamente fundamentado. El proceso comprende la creación y adopción de nuevas tecnologías y nuevos arreglos institucionales que lleven a una mayor especialización de la mano de obra, una mayor productividad laboral, rotación de la mano de obra del nivel de producción alimenticia en la finca a las actividades fuera de la finca, con frecuencia en funciones de procesamiento y servicio de pequeña escala relacionadas con la agricultura. A lo largo del tiempo se produce una migración sustancial de la población del campo a la ciudad, lo cual modifica los patrones de consumo de alimentos, hace crecer rápidamente la demanda de servicios de comercialización, de productos nuevos y más convenientes, aumenta en términos relativos la demanda de productos animales, frutas y legumbres y disminuye la demanda de granos básicos y tubérculos con contenido de almidón. Los patrones de cambio se producen más rápidamente cuando hay aumentos

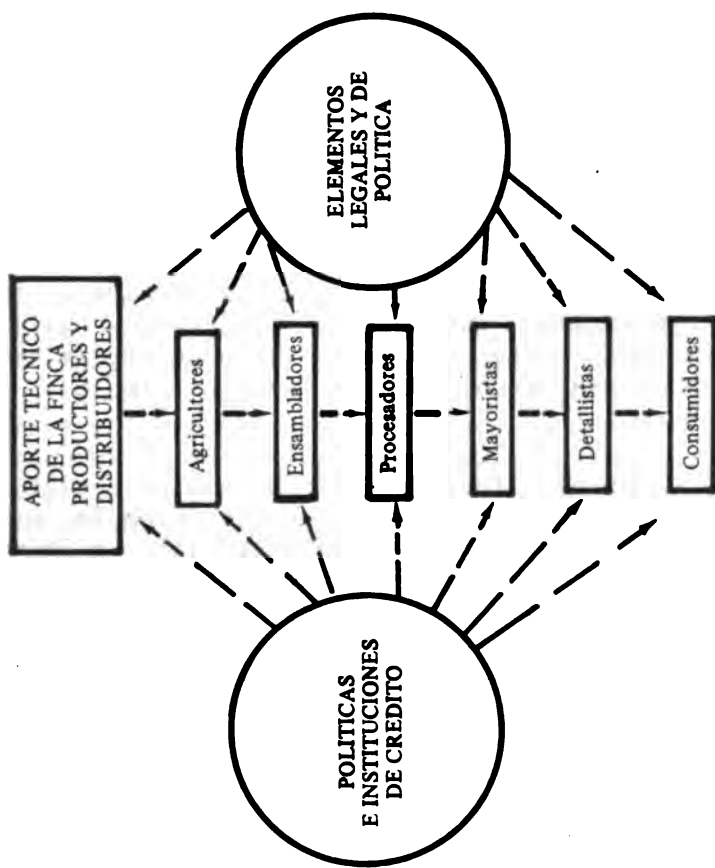


Fig. 1. Componentes principales de un sistema alimentario
Fuente: LAMP Research Report No. 6, 1974. Latin American Studies Center.
Michigan State University.

significativos y sostenidos en el ingreso per cápita, y sólo es probable que esto ocurra en condiciones razonables de estabilidad política y económica.

El rápido crecimiento de grandes centros urbanos y la tendencia general a la urbanización han sido fuerzas dominantes en la transformación de los sistemas alimentarios latinoamericanos. Continúan haciéndose grandes inversiones de los sectores público y privado con la finalidad de expandir las instalaciones de transporte, almacenamiento, procesamiento y ventas al por mayor y al detalle, a medida que algunas de las ciudades más grandes crecen hasta convertirse en enormes concentraciones de población y conforme los residentes urbanos se convierten en dos tercios o más de la población total en diversos países latinoamericanos. Esto no significa que un crecimiento tan acelerado sea recomendable, pero es lo que en realidad ocurre.

Los conceptos fundamentales de un sistema alimentario proporcionan un marco de referencia para describir la organización cambiante del sistema, diagnosticar problemas e identificar nuevas oportunidades para las iniciativas agroindustriales. También resultan útiles en la formulación de estrategias para que las acciones públicas y privadas mejoren el rendimiento general del mercado.

A lo largo de cierto período de años (en realidad casi tres décadas) un grupo de investigadores en economía agrícola, procedentes de diversas universidades y del Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, desarrolló una metodología y llevó a cabo un conjunto coordinado de estudios que culminó en una serie de publicaciones y un libro resumen titulado *The Organization and Performance of the U.S. Food System* (La organización y comportamiento del sistema alimentario de los Estados Unidos) (Marion y el Comité NC 117, 1986). Más o menos al mismo tiempo, un grupo de la Universidad Estatal de Michigan desarrollaba y adaptaba las mismas metodologías básicas en una serie

de estudios sobre la comercialización de alimentos en Latinoamérica, que incluían el Nordeste brasileño, Bolivia, Colombia y Costa Rica. Esos estudios fueron realizados con la colaboración de instituciones y profesionales en cada país, y dieron lugar a una serie de publicaciones específicas sobre cada país y a un resumen titulado **Improving Food Marketing Systems in Developing Countries: Experiences From Latin America** (El mejoramiento de los sistemas de comercialización de alimentos en los países en desarrollo: experiencias en Latinoamérica) (Harrison et al., 1974; Riley, Harrison et al., 1970; Slater, Riley et al., 1969). (La versión en español del resumen fue publicada por el IICA).

Como puede verse en la Fig. 1, nuestra concepción del sistema alimentario comprende todos los pasos básicos de la actividad productiva que se necesitan para llevar los alimentos al consumidor definitivo que, en este caso, es el consumidor nacional. También se incluyen los elementos políticos y normativos, y los elementos de apoyo institucional de los cuales emanan el crédito, la educación, la investigación y la información. La coordinación de todas estas actividades funcionales se logra en gran medida mediante la fuerzas del mercado, con intervención de los gobiernos en diversas formas.

La ventaja de visualizar los procesos del mercado en el contexto de un sistema alimentario es que así estamos mejor capacitados para identificar las restricciones y posibles oportunidades para mejorar el rendimiento del sistema, teniendo siempre en cuenta las interdependencias entre los diferentes pasos de la secuencia del proceso producción-distribución y las interacciones dinámicas que se producirán como reacción a los cambios que puedan darse en las políticas, los arreglos institucionales y la disponibilidad de tecnología. Una preocupación fundamental es la necesidad de reformar las instituciones existentes o de crear otras nuevas, y revisar las políticas públicas.

Las empresas agroindustriales deben encontrar su "nicho de oportunidades" en el dinámico sistema alimentario en evolución gradual. Encontrar y explotar esos nichos requiere una comprensión profunda de los subsectores productivos específicos. Con propósitos políticos, también es importante desarrollar y mantener la capacidad de análisis y control del desarrollo de los sistemas de producción-distribución de productos agrícolas. Hemos extendido nuestro marco de referencia del sistema alimentario para que incluya métodos que permitan describir y analizar esos subsectores productivos, con énfasis en la coordinación vertical.

Desde una perspectiva política, los atributos de un sistema de producción agrícola podrían describirse así:

- a. Coincidencia entre la oferta y la demanda en cada etapa del sistema de producción-distribución.
- b. Eficiencia en la ejecución de la transformación física, manejo y entrega de los productos agrícolas, y en la gestión de las transacciones.
- c. Progresividad en el desarrollo y adopción de tecnologías, métodos administrativos y arreglos institucionales más productivos.
- d. Equidad en los beneficios de los participantes del subsector en relación con el valor agregado del producto terminado, los costos y los riesgos asumidos. Esto comprende el acceso a los mercados, a la información y a servicios de apoyo tales como el crédito.

Debería ser evidente que existen conflictos potenciales entre los atributos de rendimiento que deben tomarse en cuenta al diseñar nuevas políticas y

programas. Por ejemplo, las metas en términos de equidad pueden algunas veces entrar en conflicto con las metas de progresividad y eficiencia.

El análisis del rendimiento del subsector debe estar apoyado por la recolección y organización de datos e información en tres categorías principales:

Condiciones básicas

Características de los productos.

Calendario de producción, procesamiento y distribución.

Ubicación geográfica de la producción y el consumo.

Patrones de consumo.

Relaciones de precio en el tiempo y en el espacio.

Movimiento geográfico de los productos.

Infraestructura física.

Tendencias, proyecciones y fuerzas de cambio.

Organización del subsector

Etapas del proceso de producción-distribución
Organización institucional y tipos de participantes.

Importancia relativa de los canales del mercado.

Estructura cambiante del subsector y de las fuerzas de cambio.

Procesos de coordinación

Trazado de planes y estrategias.

Procedimientos para las transacciones.

Flujos de información.

Programas gubernamentales, normas y servicios de apoyo.

Si bien existe la necesidad de hacer descripciones exactas de las condiciones básicas, la organización del subsector y los procesos de coordinación, ese esfuerzo debería orientarse desde una perspectiva de diagnóstico con objetivos determinados. Esto puede reflejar la búsqueda de problemas y oportunidades ligados a las metas de rendimiento establecidas. Las condiciones reales y los problemas que puedan percibirse respecto a los participantes en el mercado, tales como los agricultores, administradores y trabajadores involucrados en el procesamiento, las ventas al por mayor y al detalle, y los personeros gubernamentales, constituyen aportes importantes para un estudio del subsector.

Un enfoque desde el punto de vista del sistema de producción agroindustrial para la solución de problemas y la toma de decisiones por parte de administradores públicos y privados ha sido desarrollado y utilizado por un grupo de la Universidad de Harvard (Fig. 2). Este enfoque se ha aplicado en estudios centroamericanos de sistemas de producción de frutas y legumbres para la exportación a los Estados Unidos (Austin, 1974; Goldberg, 1974). En sus aspectos básicos se asemeja mucho a nuestro enfoque de estudio del subsector. Ambos dan prioridad a la organización de sistemas de producción que respondan a las demandas reales y proyectadas de los consumidores. (Esto contrasta con el enfoque de muchos agricultores que se orientan hacia la producción y que consideran que el problema de la comercialización consiste en encontrar mercados para sus productos). Ambos enfoques reconocen la singularidad biológico-agronómica de los sistemas de producción, la necesidad de un enfoque multidisciplinario integrador para la solución de problemas y la planificación, y la importancia de la colaboración entre los sectores público y privado para procurar mejoras en el sistema alimentario.

El enfoque agroindustrial de Harvard enfatiza la administración como medio para lograr un sistema alimentario más viable y como determinante principal del crecimiento económico. De ahí que se dé mucha importancia a la capacitación de los administradores. Los integrantes de esa universidad son conocidos por la utilización de estudios de casos como parte del curriculum de la Escuela de Administración de Negocios, método de enseñanza que ha sido adoptado en otras instituciones, entre ellas el INCAE, actualmente localizado en Costa Rica.

Aunque existe gran interés y necesidad en los países latinoamericanos en desarrollar las capacidades agroindustriales que les permitan ingresar en el mercado de las exportaciones, obviamente es preciso prestar mucha atención a la secuencia de actividades de producción y comercialización interdependientes para que la empresa tenga éxito.

Debido a los altos riesgos inherentes al desarrollo del mercado de exportaciones, es importante pensar detenidamente en los posibles vínculos entre la explotación del mercado interno y la del mercado de exportación. Algunas de las consideraciones relacionadas con esos vínculos son las siguientes:

Desarrollo y Adaptación de Tecnología

Los mercados de exportación requieren provisiones confiables de productos de alta calidad uniforme. Sin embargo, las variedades de cultivos y prácticas agrícolas indígenas son incapaces de cumplir con los requisitos más estrictos del mercado. Asimismo, puede ocurrir que las semillas y plantas importadas no se adapten bien al nuevo ambiente. Por lo tanto, lleva bastante tiempo desarrollar los semilleros y prácticas agrícolas básicos que se necesitan para esos

propósitos. En el caso de árboles frutales, pueden requerirse varios años. Durante ese proceso de desarrollo los mercados internos pueden beneficiarse y hasta colaborar en él.

Otro punto a tener en cuenta es que tanto el diseño de las instalaciones como los equipos y procedimientos funcionales que podrían ser eficientes, en términos de costo, en países más desarrollados (con costos de mano de obra relativamente altos), deberían adaptarse para que correspondieran a las relaciones del factor costo en el país en desarrollo. Eso también toma tiempo, y puede hacerse mientras se explotan las oportunidades del mercado interno.

Desarrollo del Producto

La participación en los supermercados y sistemas de ventas al por mayor y al detalle, cada vez mejor coordinados, ofrece mayores oportunidades para alimentos procesados en todos los países latinoamericanos. La actual crisis económica infringe un impacto adverso en la demanda de alimentos procesados caros, pero la tendencia al crecimiento continuará tras la recuperación económica. Aun en estos momentos debe haber oportunidades para un mayor número de operaciones de procesamiento y empaqueo de alimentos básicos destinados a los hogares de bajos recursos. En cualquier caso; la experiencia adquirida en el desarrollo de productos para mercados internos netamente diferenciados y en expansión, puede utilizarse más adelante en la explotación de oportunidades en el mercado de exportación.

Segmentación del Mercado y Economías de Escala

Se ha demostrado empíricamente que en el procesamiento de alimentos hay economías de escala significativas; sin embargo, es preciso tener el cuidado de reconocer que las economías de escala varían considerablemente, de acuerdo con la dispersión geográfica de las materias primas necesarias, las

características de la operación de procesamiento y los costos relativos de la mano de obra y los rubros de capital. Es probable que haya oportunidades para utilizar la capacidad de producción de la planta tanto para el mercado interno como para el de exportación y, de tal manera, lograr un mayor rendimiento total y costos promedio totales más bajos. También existe la posibilidad de producir productos similares aunque ligeramente diferenciados para ambos mercados. Un producto de mayor calidad y precio más alto puede encaminarse al mercado de exportación y a un segmento pequeño del mercado doméstico. Una línea de productos de precio más bajo y de calidad ligeramente menor podría destinarse a un segmento más amplio del mercado interno.

La práctica general de segmentación del mercado y de discriminación de precios están ya muy difundida en muchas industrias del procesamiento de alimentos, por ejemplo en la industria del café en Brasil y Colombia. Para nuevas empresas de procesamiento de frutas y legumbres, podría ser una parte de su estrategia de mercado.

Desarrollo de Recursos Humanos

Una de las restricciones a la modernización de los sistemas alimentarios y al verdadero desarrollo de empresas agroindustriales prósperas ha sido la falta de técnicos y administradores calificados. Me referiré a esto nuevamente más adelante, pero quisiera destacar aquí la importancia de que se cuente con un plan educacional básico para superar ese obstáculo, mientras se aprovecha la asistencia técnica externa e incluso los beneficios de contar con inversionistas extranjeros en la agroindustria.

La Diversificación y la Administración de Riesgos

La explotación de nuevas oportunidades de mercado por parte de empresas agroindustriales implica altos riesgos, por razones que han sido ya explicadas por

otros expositores. Por lo tanto, combinar la explotación de los mercados de exportación con una posición establecida en el mercado doméstico es normalmente la forma de reducir el peligro general de los riesgos.

ALGUNOS PLANTEAMIENTOS POLITICOS

La importancia decisiva de las políticas macroeconómicas para la reactivación y el futuro crecimiento de la agricultura en los países latinoamericanos ha sido ya objeto de mucha atención durante este Seminario, y eso está bien. Sin contar con un alivio significativo en la carga de la deuda externa ni ajustes en los tipos de cambio y en las políticas fiscales y monetarias para revertir las políticas de discriminación contra la agricultura con que se ha contado en el pasado, sólo podría lograrse un crecimiento económico real relativamente pequeño (Garramón et al, 1988). En reconocimiento de esa condición, continuaré con otras consideraciones políticas más específicas que creo de fundamental importancia para la reconstitución de mediano a largo plazo de las capacidades agroindustriales que permitan obtener y explotar las oportunidades del mercado.

La selección de rubros políticos y mis observaciones sobre éstos reflejan el punto de vista de la política pública y los programas gubernamentales deberían promover y apoyar el desarrollo del sector privado no sólo en la producción vegetal y animal a nivel de hacienda, sino también en los campos cada vez más importantes del procesamiento y la distribución.

Ante todo, señalaré seis campos básicos en los cuales las políticas públicas son de primordial importancia en la creación de un clima que estimularía el desarrollo de mediano a largo plazo de la agroindustria y de un sistema alimentario

industrializado más productivo. Aunque los puntos políticos no están delineados con precisión, las implicaciones en cuanto a la orientación de los ajustes deberían quedar claras.

Infraestructura

La agroindustria, en particular, y el sistema alimentario en general dependen en buena medida de una red de transporte que ofrezca acceso de bajo costo y confiable a los mercados urbanos en expansión; las empresas de exportación también deberían contar con disponibilidad de instalaciones portuarias y de transporte aéreo. Un obstáculo frecuente, sobre todo en el caso de productos relativamente perecederos, es la falta de caminos de acceso para transportar materias primas desde las fincas a los centros de procesamiento. La fuerza eléctrica y el agua son insumos también críticos, que habitualmente provienen de empresas públicas. Por lo tanto, un factor crítico en la promoción del desarrollo agroindustrial será contar con una mayor inversión pública, con el propósito de expandir o mejorar la disponibilidad y confiabilidad de la infraestructura básica.

Disponibilidad de Crédito

Los bancos centrales, y los bancos de desarrollo que están íntimamente relacionados con ellos, con frecuencia tienen la responsabilidad de dar apoyo crediticio preferencial a la producción agrícola y a algunos tipos de empresas manufactureras. Las líneas de crédito disponibles para el procesamiento, comercialización y distribución de productos agrícolas son relativamente limitadas. Además, las condiciones de crédito tienden a no ser adaptables a las variadas necesidades de financiamiento que imponen los cambios de estación y a las posibilidades de pago, de acuerdo con los flujos de caja usualmente irregulares de las empresas agrícolas. Por lo tanto, es típico que en muchos países el sistema formal de crédito racione los préstamos y los desvíe de las funciones de mercado del

sector privado hacia otros canales más tradicionales. Por lo tanto, un punto político significativo es que se logre una verdadera disponibilidad de crédito para el desarrollo de la comercialización y la agroindustria.

Sistemas de Información

Creo que pueden elaborarse fuertes argumentos en favor de sistemas respaldados públicamente para la recolección y diseminación de estadísticas básicas sobre producción agrícola, existencias, importaciones y exportaciones. Los informes sobre condiciones de los cultivos y el clima, predicciones sobre cosechas, información sobre precios e informes sobre la situación de los productos agrícolas también constituyen aportes valiosos para los administradores del sector privado y los analistas del sector público. Un importante tema político es el referido a los recursos necesarios para organizar y poner en práctica un sistema de información eficiente en términos de costos. También es esencial promover y desarrollar relaciones de cooperación con el sector privado que es, a la vez, fuente esencial de datos básicos y cuenta con usuarios de importancia para consultar la información extraída de esos mismos datos. Ante la falta de información confiable por parte del sector público, es probable que haya mayor incertidumbre y se produzcan los consiguientes errores de juicio que tenderán a aumentar los costos y desestimular las inversiones.

Restricciones a la Importación de Insumos Críticos

La extrema escasez de divisas ha llevado a la adopción de medidas muy fuertes para reducir las importaciones en muchos de los países que están representados en este Seminario. Las restricciones impuestas y los complicados trámites para obtener permisos de importación crean riesgos significativos y aumentan los costos para las empresas agroindustriales que dependen de fuentes extranjeras en cuanto se refiere a equipo especializado,

repuestos, materiales de empaque e incluso ciertas materias primas esenciales. A menos que existan procedimientos expeditos para suavizar estas restricciones a la importación, continuará declinando el interés en nuevas inversiones agroindustriales.

Control de Precios

La existencia de controles de precios por parte del gobierno para alimentos procesados al por mayor y/o al detalle, mientras se permite que fluctúen los precios de las materias primas a la salida de la finca, puede hacer que el negocio sea muy riesgoso y poco rentable para quienes procesan alimentos. Cuando las relaciones de precio se desbordan, los procesadores pueden detener sus operaciones y acaparar las existencias del mercado, a la espera de alzas en los precios de control. Esto crea una condición caótica en los mercados detallistas, en la medida en que desaparecen temporalmente las provisiones de las estanterías. Sin embargo, la consecuencia a más largo plazo es que de ese modo se desestiman las inversiones en el procesamiento de alimentos y aumentan los costos de operación unitarios en el sistema existente.

Investigación y Adiestramiento

La investigación agrícola desarrollada con fondos públicos se ha concentrado en la tecnología de producción a nivel de finca. En la mayoría de los países se han dedicado esfuerzos relativamente pequeños a la investigación en procesamiento y manejo de alimentos. Este es un campo que requiere la colaboración entre los sectores privado y público. Esto será de especial importancia para el desarrollo de la industria del procesamiento de alimentos. Se necesitan esfuerzos especiales para vincular la investigación aplicada con las actividades de extensión y adiestramiento.

Otro campo prioritario es el del compromiso del sector público para estimular un liderazgo profesional y una capacidad de administración entre los aborígenes que les permita dirigir la modernización de los sistemas alimentarios. Sin esta capacidad en recursos humanos indígenas, la formulación de políticas, así como los programas y proyectos, tienden a flaquear, ante lo cual los sectores privados sufren con frecuencia por la instauración de reglamentos mal estructurados y por las intervenciones gubernamentales. Algunos países latinoamericanos han hecho grandes avances en el desarrollo de programas universitarios que enfrentan con mayor consistencia las necesidades de recursos humanos en los sectores público y privado en lo referente a los sistemas alimentarios; un buen ejemplo de esto es Brasil. Sin embargo, queda mucho por hacer si es que ha de lograrse la "reactivación" de la agricultura. Los currícula en tecnología de alimentos, administración agroindustrial y economía agrícola deberían revisarse y fortalecerse en la medida de lo posible, en relación con las necesidades expuestas.

Hay otros dos campos - en los cuales las políticas públicas podrían tener particular importancia para el desarrollo agroindustrial; uno es el de los emprendimientos conjuntos con compañías extranjeras y el otro la explotación agrícola por contrato.

Durante algunos años prevalecieron fuertes actitudes de signo negativo en la mayoría de los países latinoamericanos respecto a asociaciones con empresas multinacionales. Esto motivó políticas muy restrictivas, lo cual, a su vez, dio lugar después a un enfoque más abierto pero cuidadosamente negociado, de tal manera que pudieran protegerse los intereses nacionales al tiempo que se pudiera ofrecer incentivos a los inversionistas extranjeros. Quienes están de acuerdo en una actitud más abierta hacia esa clase de asociaciones, sostienen que el desarrollo agroindustrial puede acelerarse mediante el acceso al capital de empresas extranjeras, a la tecnología, a las

capacidades gerenciales y a los contactos establecidos en los principales mercados de exportación. En vista de los actuales problemas económicos de la región latinoamericana, las políticas relacionadas con los emprendimientos conjuntos podrían ser reconsideradas, pero en muchos países resultará muy difícil atraer muchas inversiones extranjeras mientras no se genere un clima más favorable para las inversiones.

La contratación ha sido un mecanismo cada vez más utilizado para coordinar la producción agrícola a nivel de la finca con los requisitos que tienen los procesadores en cuanto a una provisión confiable de materias primas de calidad uniforme (Minot, 1986). Esto es particularmente importante en el caso de los productos más perecederos, tales como frutas y legumbres, aves y leche, aunque a veces se utiliza para otros productos (p. ej. tabaco, té y caucho). Los términos de los contratos de producción varían desde arreglos de compra y venta más bien sencillos que especifican cantidad, calidad y precio, hasta provisiones de insumos básicos, crédito y asistencia técnica y contratos de producción-administración, mediante los cuales el agricultor recibe esencialmente un pago por su trabajo y el uso de sus instalaciones. Si los contratos funcionan eficazmente pueden reducir sustancialmente los riesgos para los procesadores y los agricultores. Esto hace posible obtener eficiencias significativas en términos de costos en cuanto al uso de instalaciones y equipo. También crea oportunidades viables para los pequeños agricultores, con el propósito de que compartan los beneficios potenciales de una empresa de gran escala coordinada verticalmente (Abbott, 1988; Konjing, 1989; Minot, 1986; Morrissy, 1974). Pero pueden suscitarse problemas que ocasionen disputas acerca del cumplimiento de los contratos. Este es un campo en el cual el sector público puede ayudar de diversas formas. Una de ellas es dar asistencia de extensión a las dos partes contratantes en cuanto al diseño de contratos funcionales. En segundo lugar, pueden establecerse mecanismos para resolver los conflictos que surjan. Existe mucha

experiencia internacional en cuanto se refiere a los sistemas de explotación agrícola por contrato, de la cual se puede obtener cierta orientación para adaptarse a las situaciones específicas. Más adelante haré una referencia a interesantes aplicaciones en Tailandia.

LOS PROGRAMAS DE ACCION DEBEN SER FUNCIONALES

La gravedad de la actual crisis económica en América Latina hace necesario que se realicen ciertos esfuerzos especiales para acelerar el desarrollo agroindustrial orientado a la exportación. Una actividad importante, que ya está en marcha en diversos países, es la intensa búsqueda de oportunidades en el mercado de las exportaciones. Trabajan en esto entidades especiales de promoción de las exportaciones, así como grupos de trabajo con participación de los sectores público y privado. Hay mucho por hacer en cuanto se refiere a la evaluación de capacidades locales en relación con las oportunidades del mercado. En Ecuador se utiliza asistencia de organizaciones donantes para promover y apoyar la expansión de las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, parece que muchos países, tanto desarrollados como menos desarrollados, procuran ampliar agresivamente sus exportaciones no tradicionales. La competencia es intensa. El alto costo de penetración en el mercado, junto con los altos riesgos que eso conlleva, hace doblemente importante que toda decisión referida a una inversión de mayores proporciones se fundamente en una evaluación de factibilidad muy bien preparada.

En su reciente libro *Agricultural Processing for Development* (El Procesamiento Agrícola para el Desarrollo), John Abbott señala la alta incidencia de fracasos de plantas agrícolas de procesamiento concebidas dentro de planes de desarrollo gubernamentales o promovidas por la ayuda bilateral (Abbott, 1988). Hace referencia a 70 plantas que fracasaron no tanto debido a su diseño de ingeniería, como a errores de planificación; se había sobrestimado la demanda del mercado o la disponibilidad de materias

primas. Esto, además de representar una administración deficiente, hizo que se incurriera en costos de operación excesivos y en la imposibilidad de competir con otras empresas que abastecían los mismos mercados. En el lado positivo, Abbott presenta las características de algunos casos estudiados de empresas más prósperas de procesamiento agrícola. Muchas de sus sugerencias se presentan de manera similarmente paralela a las que aparecen en el excelente Manual titulado *Agroindustrial Project Analysis* (El análisis de los proyectos agroindustriales), por James Austin, que ha publicado el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (Austin, 1981). Hago referencia a estos dos libros porque quiero destacar la importancia de estudios de factibilidad bien preparados como base para las decisiones de los sectores público y privado en materia de inversiones. Los cuatro componentes principales del marco de referencia analítico para una determinación de factibilidad son los siguientes:

a. **El Mercado del Producto**

Análisis del consumidor
Contexto competitivo
El plan del mercado
Predicción de ventas

b. **Adquisición de Materias Primas**

Fuente y volumen potencial
Control de calidad
Oportunidad
Costos de producción
Organización de las compras

c. **Operaciones de Procesamiento**

Selección de la tecnología
Ubicación de la(s) planta(s) y diseño
Plan operativo

d. **Análisis Financiero y Económico**

Si bien los estudios de factibilidad cuidadosamente preparados y los análisis de proyecto son de enorme importancia en cualquier programa bien planificado para que se promueva el desarrollo agroindustrial, existen otras diversas acciones de vital importancia para el desarrollo de una relación de trabajo eficaz entre el sector privado y el gobierno, y entre las distintas entidades del gobierno.

Hay muchos ejemplos de iniciativas tomadas por los gobiernos representados en este Seminario con la idea de estimular las exportaciones. Sin embargo, en vez de escoger un ejemplo latinoamericano, voy a elegir uno fuera de la región; describiré brevemente lo que parece ser un programa muy próspero de desarrollo agroindustrial orientado a las exportaciones en Tailandia. Ese país ha sido tradicionalmente exportador de arroz y caucho, aunque ha expandido con rapidez sus exportaciones de pesquería, gránulos de casava para alimentación de aves en la CEE, pollo deshuesado congelado para el Japón y numerosas frutas y legumbres frescas y procesadas. Los decisores políticos han reconocido la necesidad de reestructurar la producción y comercialización agrícola, con el propósito de competir en una economía mundial rápidamente cambiante.

Se reorienta la producción agrícola para que responda a las oportunidades identificadas en el mercado. Se pone énfasis en las agroindustrias que tienen un alto potencial para la exportación o que agregan alto valor a los productos agrícolas. Los empresarios privados juegan un papel importante en la planificación y puesta en marcha de empresas relativamente sofisticadas, con dispositivos organizativos cuidadosamente coordinados para la adquisición, el procesamiento y la comercialización de los productos. Se emplea mucho la contratación de producción a nivel de hacienda, como medio para reducir los riesgos, así como los costos de producción y de procesamiento (Konjing, 1989; Phasukavanich, 1989). Uno de sus éxitos es el Grupo C.P. (Charoen Phokphand

Group), que ha sido la empresa líder en el rápido desarrollo de una industria avícola moderna y verticalmente coordinada, que supo explotar las oportunidades tanto del mercado interno como del de exportación.

El Grupo C.P. introdujo con éxito el concepto de explotación agrícola por contrato en la comunidad rural de Tailandia y demostró el uso de técnicas gerenciales modernas, que se han extendido a otras líneas de producción. El Grupo C.P., que empezó como pequeña empresa local, se convirtió en una empresa multinacional, que produce en muy diversas ramas, con socios en 11 países, incluso la República Popular China.

Gran parte del crédito por esos éxitos tailandeses en el desarrollo agroindustrial corresponde al papel facilitador y promotor del gobierno en su colaboración con el sector privado. Algunas posiciones políticas explícitas del gobierno con respecto al sector privado fueron definidas en el Quinto Plan Nacional de Desarrollo Económico (1981-86). En 1981 se estableció un Comité Conjunto de Consulta de los Sectores Público y Privado de alto nivel. En 1986 se constituyó un Comité Cuatripartito de Coordinación para el Desarrollo de la Agricultura y la Agroindustria; también se abrió un Centro para la Coordinación Pública y Privada del Desarrollo Agrícola en la Oficina de Economía Agrícola del Ministerio de Agricultura y Cooperativas. El Comité Cuatripartito y el Centro mencionado han asumido un papel activo al coordinar la participación del gobierno, empresas privadas, instituciones financieras y agricultores. Hasta ahora, se han aprobado diez proyectos que tienen que ver con componentes integrados de la explotación agrícola por contrato, mientras que están en estudio 15 propuestas (Phasukavanich, 1989).

El enfoque tailandés y su experiencia pueden resultar útiles en nuestra reflexión acerca de lo que es posible hacer para promover el desarrollo agroindustrial en América Latina. Los antecedentes

históricos, políticos y sociales difieren en los dos casos, pero los principios que justifican una agricultura más industrializada que sirva a los consumidores nacionales, mientras compite en los mercados internacionales, son los mismos.

RESUMEN

Los retos que se enfrentan en las actuales condiciones en América Latina hacen que la tarea de promover el desarrollo agroindustrial resulte muy difícil, pero no la hacen imposible. El Plan de Acción Conjunta del IICA es un paso positivo hacia la recuperación económica, con énfasis en las contribuciones potenciales de un sector agrícola más industrializado.

Los puntos principales de este documento son los siguientes:

- a. Las estrategias para promover el desarrollo agroindustrial deberían ser formuladas en el contexto de los patrones de cambio de mediano a largo plazo que pueden observarse en los sistemas alimentarios nacionales.
- b. En muchos casos, el potencial de acceso a los mercados de exportación y su explotación eficaz pueden lograrse si antes se desarrollan las capacidades necesarias para satisfacer mejor las demandas del creciente mercado nacional. Además, a menudo se producen relaciones complementarias de producción y comercialización entre los mercados de exportación y los nacionales que pueden reducir riesgos y favorecer el éxito de los proyectos.
- c. Me refiero a seis campos básicos en los cuales las políticas públicas pueden tener impactos sustanciales sobre el desarrollo del sistema alimentario y la agroindustria. Esas áreas comprenden la infraestructura, la disponibilidad de crédito, los sistemas de información, las

restricciones a las importaciones de insumos críticos, los controles de precios y la investigación y enseñanza. Sugiero, asimismo, que las políticas referidas a los emprendimientos conjuntos y a los sistemas de producción por contrato deben ser reevaluadas cuidadosamente.

- d. Finalmente, recomiendo que el desarrollo de la agroindustria y del mercado de exportación sea respaldado por estudios de factibilidad cuidadosamente preparados y que las iniciativas del sector privado obedezcan a acuerdos institucionales bien diseñados entre los sectores público y privado.

BIBLIOGRAFIA

ABBOTT, JOHN C. 1988. Agricultural Processing for Development. Gower Publishing Company Limited. Avebury, England.

AUSTIN, JAMES E. 1981. Agroindustrial Project Analysis. The Johns Hopkins University Press, publicado para el Economic Development Institute of the World Bank.

_____. 1974. Agribusiness, in Latin America. Praeger Publishers.

GARRAMON, G.; RECA, L.; DALL'ACQUA, F.; COX, M.; SILVA, A.; SCOBIE, G.; LUISELLI, C.; PAZ-CAFERATA, J.; QUEZADA, N.; NORES, G. 1988. Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina. IICA. Buenos Aires, Argentina.

GITTINGER, J. PRICE. 1982. Economic Analysis of Agricultural Projects, 2 ed. EDI Series in Economic Development, Johns Hopkins University Press. (Ver Capítulo 5, "Financial Analysis of Processing Industries").

- GOLDBERG, RAY. 1974. Agribusiness Management for Developing Countries: Latin América. Ballenger Publishing Company.
- HARRISON, KELLY; HENLEY, DONALD; RILEY, HAROLD; SHAFFER, JAMES. 1974. Improving Food Marketing Systems in Developing Countries: Experiences from Latin America. Research Report No. 6. Latin American Studies Center, Michigan State University.
- HOLTZMAN, JOHN C. 1986. Rapid Reconnaissance Guidelines for Agricultural Marketing and Food System Research in Developing Countries. Working Paper No. 30, Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- IICA. 1987. Plan of Joint Action for Agricultural Reactivation in Latin America and the Caribbean. San José, Costa Rica
- _____. 1987. Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura.
- KONJING, KHAISRI. 1989. An Overview of Contract Farming System in Thai Agriculture. Faculty of Economics and Business Administration, Kasetsart University. Bangkok, Thailand.
- MARION, BRUCE W.; THE NC 117 COMMITTEE. 1986. The Organization and Performance of the U.S. Food System. Lexington Books, Washington, D.C. Heath and Company.
- MINOT, NICOLAS W. 1986. Contract Farming and its Effect on Small Farmers in Less Developed Countries. Working Paper No. 31, Department of Agricultural Economics, Michigan State University.

- MORRISSY, J. DAVID. 1974. *Agricultural Modernization Through Production Contracting. The Role of Fruit and Vegetable Processors in Mexico and Central America.* Praeger Publishers.
- MACHADO, C. ABSALON. 1983. *Elementos del Desarrollo Agroindustrial.* PNCA-IICA. Bogotá.
- MITTENDORF, H. J. *Marketing Aspects in Planning Agricultural Processing Enterprises in Developing Countries.* In *FAO Studies in Agricultural Economics, 1952-1977.* Roma
- PHASUKAVANICH, CHAKRANON. 1989. *Private and Public Sector Participation in Agricultural Development and Policy.* Documento presentado en: Kellogg International Fellowship Program in Food Systems Seminar, Bangkok, Thailand, febrero 7, 1989.
- PLANELLA, ISIDRO V. 1983. *Consideraciones sobre un Marco Referencial de la Agroindustria.* Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria, PNCA-IICA. Bogotá.
- PIÑEIRO, MARTIN E. 1988. *Agricultura y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe. Algunas Ideas para la Reflexión y la Acción.* Documento presentado en la XX Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas. Buenos Aires, Argentina. Agosto 24-31, 1988.
- RILEY, HAROLD; HARRISON, KELLY et al. 1970. *Market Coordination in the Development of the Cauca Valley Region, Colombia.* Research Report No. 5. Latin American Studies Center, Michigan State University.
- SLATER, CHARLES; RILEY, HAROLD et al. 1969. *Market Processes in the Recife Area of Northeast Brazil.* Research Report No. 2, Latin American Studies Center, Michigan State University.

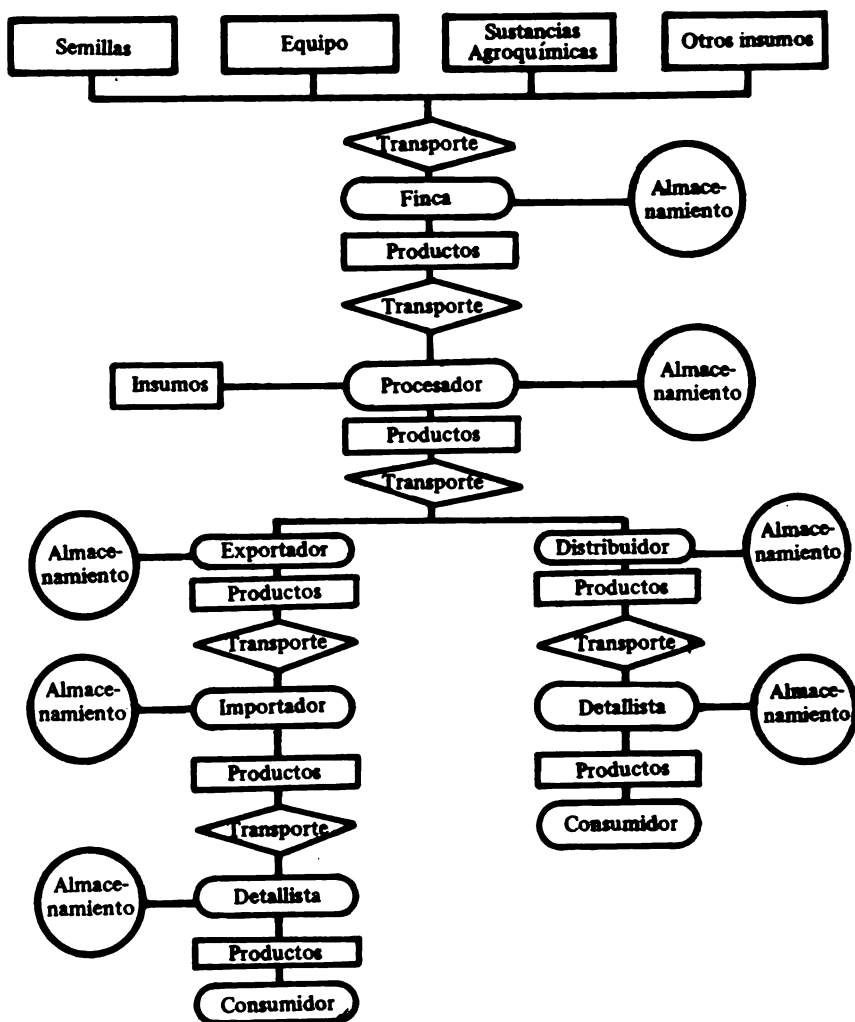


Fig. 2. Flujograma de la agroindustria

Nota: En cada etapa se produce el financiamiento de insumos

Fuente: Austin, 1981

III

EL PAPEL DE LA TECNOLOGIA Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

Correspondió a Laurence Tubiana exponer, al inicio de la jornada dedicada al Tema III, lo que se consideró una visión económica, en la cual enfocó preferentemente las biotecnologías en su relación con el desarrollo agroindustrial. No preparó para ello un documento específico, como en los demás casos, sino que brindó un amplio panorama. Comenzó con algunos apuntes históricos sobre las biotecnologías, y su relación con la biociencia. Posteriormente, se refirió a la especificidad de la revolución biotecnológica y sus mercados potenciales. Finalizó esa introducción histórica refiriéndose a la bioindustria y sus aplicaciones, a las estrategias industriales, a las estrategias estatales y a la investigación pública y privada.

Al referirse a los modelos de producción, Tubiana pasó revista a los siguientes aspectos: la sustitución entre productos y cadenas alimentarias (y la lucha entre sectores industriales); el desplazamiento del sector agroindustrial hacia el sector farmacéutico y químico; la inestabilidad de las ventajas comparativas entre países; el concepto de "lo pequeño es hermoso" y las nuevas formas de articulación agricultura-agroindustria.

Trató luego el cambio de los modelos de consumo y las biotecnologías, tema en el cual analizó específicamente las tendencias perceptibles en los países desarrollados ("de la alimentación hacia la nutrición") y la adecuación con los modelos de consumo en América Latina. Finalmente, al referirse a los mecanismos de regulación trató la obsolescencia de las actuales políticas de regulación y las condiciones económicas de la integración de la biotecnología (¿nuevo proteccionismo o liberalización?, como ella planteó la disyuntiva).

Se expuso y discutió, posteriormente, el trabajo de Guy Poulter, Lynne Burbage y Ian Thomas sobre El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial, desde lo que se consideró

una visión tecnológica. En la discusión que siguió a ambas exposiciones (la de Laurence Tubiana y la de Guy Poulter) se trataron diversos temas de importancia: se planteó una crítica a la noción de que las patentes son necesarias para estimular la invención y la innovación; se enfatizó que la biotecnología es complementaria con respecto a la genética tradicional; se propuso la asociación con pequeñas empresas biotecnológicas, como una forma de acceso a las nuevas técnicas por parte de los países de la región; se puso énfasis en la importancia de los servicios en el desarrollo de la agroindustria; se subrayó la importancia de los precios relativos para inducir el desarrollo tecnológico. Algunos participantes opinaron que las biotecnologías no tendrán un impacto demasiado significativo en la agroindustria, y se revaloró la importancia de las tecnologías tradicionales.

En la discusión referida a las patentes hubo posturas contrapuestas. Se dijo que al inventarse algo nuevo, se modifica el entorno y el inventor quiere para sí todos los beneficios; en rigor, el inventor puede tener algún beneficio, se añadió, en ese hilo de pensamiento; si el argumento extremo fuera válido, ¿por qué no otorgar monopolio a todos quienes inventan algo?

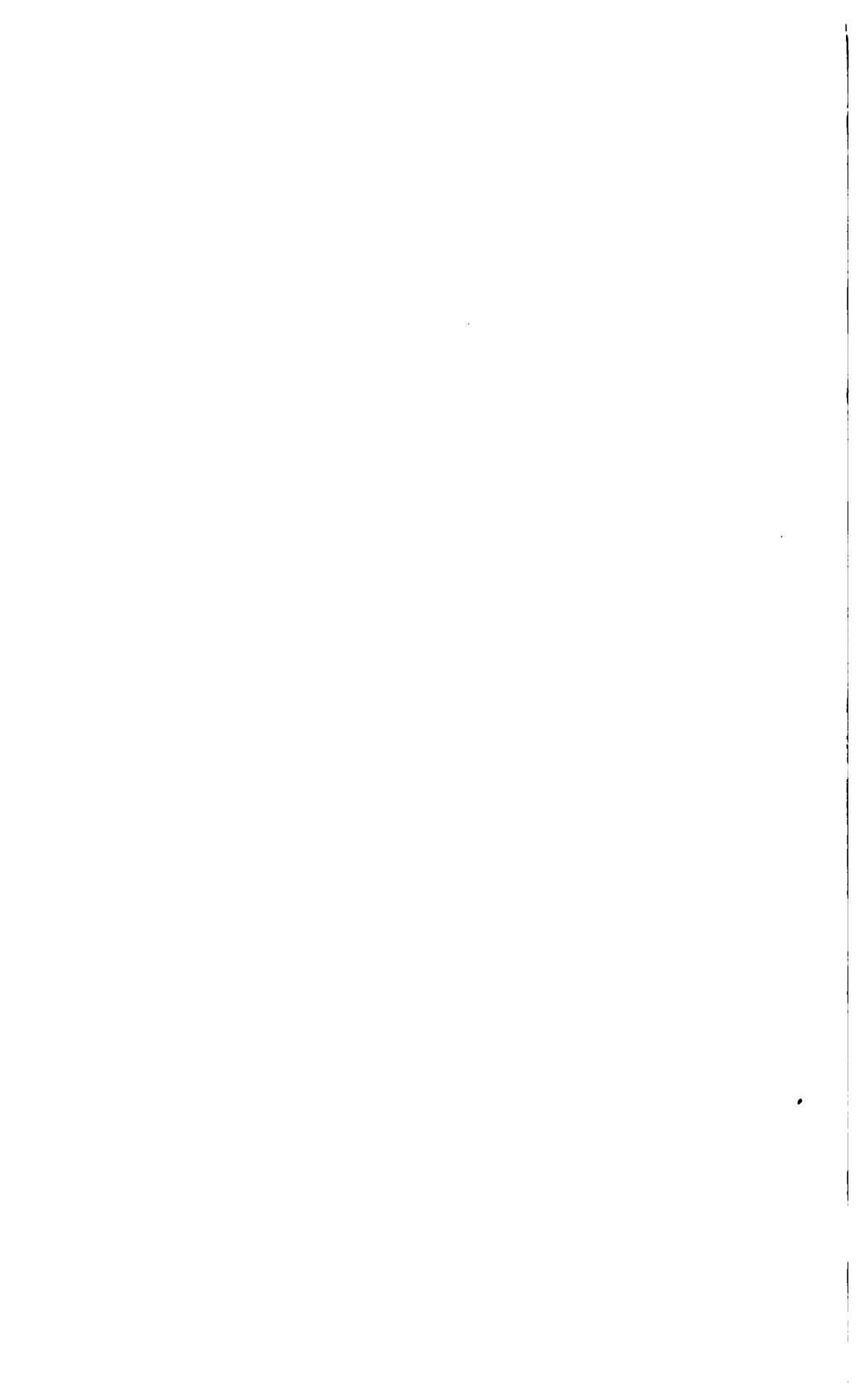
Se puso de manifiesto, asimismo, en otro orden de cosas, que no sólo no existe contradicción entre la biotecnología y la genética convencional, sino que se agregó que todo lo que aporte la primera se deberá incorporar a la genética. En ese sentido, todavía se habla de potencial biotecnológico, y debe trabajarse de preferencia en las biotecnologías más concretas. En esa misma postura, más conservadora, se señaló que serán los consumidores, y no los tecnólogos, quienes definan en última instancia las líneas de avance.

En ese mismo contexto, se subrayó que la biotecnología es todavía tema del futuro, excepto en casos muy concretos. Al discutirse aspectos de la extensión de los conocimientos biotecnológicos, se

enfatizó que es ésta y no la investigación biotecnológica propiamente dicha, el eslabón más débil actualmente.

Siempre en el mismo tema, correspondió a Walter Jaffé brindar una visión latinoamericana. El expositor señaló que la agroindustria es, desde el punto de vista tecnológico, una industria tradicional o madura, de lento crecimiento y capital intensiva. Añadió diversas consideraciones sobre el desarrollo tecnológico agroindustrial, las nuevas tecnologías y la agroindustria en América Latina y el Caribe, y las implicaciones para una política de desarrollo tecnológico agroindustrial.

Finalmente, Jaffé señaló los elementos que a su juicio configuran una política de desarrollo tecnológico agroindustrial: mejoramiento de la industria existente; creación de capacidades en las biotecnologías de avanzada; desarrollo de una bioindustria de importancia; biotecnologías para la agroindustria rural; cooperación internacional.



4 EL PAPEL DE LA TECNOLOGIA Y LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

EN EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

Guy Poulter*
Lynne Burbage*
Ian Thomas *

INTRODUCCION

El Crecimiento de la Población y la Provisión de Alimentos

En 1987 la Organización de las Naciones Unidas informó que había 5 mil millones de personas en el mundo. Se predice que para el año 2000 la población mundial habrá llegado a 6 mil millones. Sudamérica y Centroamérica constituyen dos de las zonas de mayor crecimiento de población; como tales, representan uno de los más grandes retos para la ciencia y la tecnología, en la medida en que éstas deben enfrentar la necesidad de ofrecer provisiones alimenticias seguras y confiables a las poblaciones en crecimiento.

Al medir la provisión de energía dietética, se ha registrado un mejoramiento en la disponibilidad general de alimentos en los países en desarrollo desde la crisis mundial de alimentos, a principios de los años

* Instituto de Recursos Naturales para el Desarrollo de Ultramar, Londres, Inglaterra. Las ideas y propuestas contenidas en este documento son propias de los autores; no necesariamente representan las de la institución citada o de los organismos patrocinadores del Seminario.

Traducido de la versión original en inglés por Orlando García Valverde.

Tokio. Más adelante se hará referencia en este trabajo a la nueva tecnología del procesamiento que podría aplicarse en el sector del desarrollo agroindustrial en América Latina y el Caribe. Debe decirse, desde el principio, que aunque la tecnología del procesamiento sea muy sólida, sólo podrá aplicarse con éxito si se utiliza como parte de un sistema integrado. El Cuadro 1 muestra una "trayectoria alimentaria" típica, de la cosecha al consumo, y señala el punto en donde debe intervenir la tecnología del procesamiento (Bruinsma et al, 1985).

Objetivos del Desarrollo Agroindustrial

Debería hacerse aquí una breve mención a la necesidad de contar con objetivos claramente definidos para aplicar la tecnología al desarrollo agroindustrial, sin que esto ocasione conflictos entre distintos grupos meta. Deben considerarse factores tales como el propósito del desarrollo (si es lograr un producto para la exportación o para el mercado nacional, si se trata de un mercado de consumo masivo o de especialidades), y otros aspectos similares. También es necesario aclarar el papel que desempeñan los objetivos de bienestar social en relación con la rentabilidad comercial. Si éstos propósitos constituyen un objetivo dominante, hay que preguntar cuáles son los méritos relativos del desarrollo rural y de la lucha contra la desnutrición urbana; si se aumentan los precios al productor, se reduce la disponibilidad de alimentos para los grupos más vulnerables.

Los proyectos agroindustriales raramente fracasan por culpa de una tecnología defectuosa; es posible que ella no sea apropiada para el sistema al cual se transfiere, pero es más probable que los objetivos de un proyecto fracasado no hayan sido totalmente claros desde el comienzo. Esto ocurre especialmente, quizás, en el caso de proyectos patrocinados por el Gobierno,

en los cuales los objetivos sociales con frecuencia son aplicados a empresas comerciales sin los fondos adicionales necesarios en lo referente a subsidios sociales.

TECNOLOGIA DEL PROCESAMIENTO

Métodos de preservación de alimentos

En términos generales, los productos alimenticios se descomponen debido a cambios bioquímicos de los mismos productos o debido al desarrollo de bacterias que los contaminan. Los métodos de preservación, por lo tanto, dependen de que se puedan demorar o detener esas reacciones. Esto se logra, habitualmente, por medio de alguno de los siguientes métodos generales:

- a. baja temperatura; p.ej.: enfriamiento o congelamiento;
- b. esterilización; p.ej.: enlatado, irradiación, etc.;
- c. modificación del producto o de su ambiente; p.ej.: secado, salado, acondicionamiento del ambiente, etc.

Métodos tradicionales de procesamiento

En el procesamiento agroindustrial tradicional, el secado al sol es el método más importante. Aproximadamente 1000 millones de toneladas de cereales por año se preservan de esa manera. Se trata de un medio barato y eficiente que da muy buenos resultados si el clima es caliente y seco. Si, por el contrario, el clima es húmedo y no demasiado cálido, pueden generarse problemas que tendrían considerables efectos en la aceptación de los cereales en los mercados nacionales y de exportación. El desarrollo de hongos y la formación de micotoxinas constituyen una dificultad particular que afecta a los alimentos humanos y animales de muchos países. La dificultad que presentan

los hongos y las micotoxinas puede superarse mediante el secado mecánico o solar de los cereales; sin embargo, las secadoras mecánicas requieren por lo general altas cantidades de energía, en tanto que las solares son de limitada capacidad y eficiencia. Se están desarrollando secadoras más eficientes que funcionan, en algunos casos, a base de productos agrícolas de desecho, tales como la granza del arroz o la cáscara del coco (Hollíngdale, 1988), que sin duda jugarán un papel importante en el futuro del desarrollo agroindustrial. De manera similar, se desarrollan métodos a base de amoníaco para la destrucción de las micotoxinas in situ, en el caso de alimentos para animales; probablemente esos métodos se aplicarán más ampliamente a largo plazo (Jewers, 1988).

Los productos menos perecibles, como los cereales, no son los únicos que se industrializan mediante secado. Por ejemplo, alrededor de 17 millones de toneladas de pescado altamente perecedero se elaboran mediante secado. Aparte de los productos duraderos, la demanda de bienes tradicionalmente secados se limita generalmente a grupos de bajos recursos, y el mercado se hace más pequeño a medida que aumenta el estándar de vida. Los derivados de la pesca constituyen un buen ejemplo de esto; la Fig. 1 muestra cómo el consumo de pescado curado (seco) ha descendido en los últimos 20 años, mientras que, simultáneamente, se ha dado un aumento en el consumo de ese producto enlatado y congelado.

Procesamiento convencional y nueva tecnología

En enfriamiento, el congelamiento, el enlatado y otros procesos convencionales de ese tipo seguirán siendo, por algún tiempo, la base del procesamiento agroindustrial para los mercados de consumo masivo. Los métodos se experimentan y verifican, y en buena medida ya se ha hecho toda la investigación básica sobre su utilidad. No se esperan ya grandes descubrimientos; los progresos que puede haber en ese dominio se refieren más bien a plantas de refrigeración

que requieran un consumo menor de energía y menos mantenimiento, o a mejores recipientes para el envasado, más que a nueva tecnología. Sin embargo, para los mercados nacionales especializados y los mercados de exportación de alta calidad existe potencial para procesar poco volumen y altos valores; en ese caso, sería particularmente útil aplicar la tecnología más avanzada. Es difícil generalizar, pero las necesidades de estos mercados comprenderían algunas de las siguientes características o todas ellas:

- demanda de alta calidad
- procesamiento mínimo y apariencia de frescura
- condiciones higiénicas garantizadas
- atractivos exóticos del producto
- conveniencia en el uso

Resulta difícil referirse brevemente a los avances recientes en la tecnología del procesamiento. A corto plazo, lo más seguro es que sólo se aplicarían al desarrollo agroindustrial en relación con mercados específicos de alta calidad. A largo plazo, no obstante, podrían emplearse más ampliamente.

AVANCES RECIENTES EN EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS

Bolsas flexibles

El enlatado constituye una tecnología de gran importancia para muchos países en América Latina. Perú, por ejemplo, exportó más de un cuarto de millón de toneladas de pescado enlatado por año entre 1977 y 1985. Esa industria todavía depende en buena medida de los tradicionales envases de hojalata y, más recientemente, de las latas de aluminio. Sin embargo, desde hace algunos años existen otras opciones, como las bolsas flexibles. En general, éstas están constituidas por un triple laminado de poliéster y polipropileno.

La bolsa flexible fue desarrollada inicialmente en la década de los 60 por las compañías empacadoras de los Estados Unidos para las fuerzas armadas de ese país y las misiones espaciales Apolo. Su introducción comercial entre los consumidores de los Estados Unidos fue lenta, en vista de las preocupaciones del Ministerio de Agricultura en cuanto a los adhesivos que se utilizaban para el laminado. Esta dificultad fue finalmente superada y se otorgó la aprobación. Ahora se utilizan en pequeña escala comercial en los Estados Unidos de América; en 1986 se vendieron unos 60 millones de unidades (Herbert y Bettison, 1987). Este empaque es aceptado ampliamente en Japón, donde el ritmo de producción ha excedido los 500 millones por año. Se utiliza para sopas, productos cárnicos y legumbres. En Europa también se ha registrado una actividad significativa en ese sentido, pero el grado de éxito no ha sido alto. Se asegura que las ventajas de este sistema de empaque comprenden una más rápida penetración del calor (y por lo tanto menos deterioro del producto), menores costos por concepto de transporte de las bolsas vacías y mayor aceptación por parte de los consumidores en términos de presentación y conveniencia del producto. Permiten que el contenido se caliente con sólo "hervir la bolsa", después de lo cual se puede abrir fácilmente. Aunque muchos de esos atributos coinciden con los requisitos percibidos por el consumidor de mercados, que se superan constantemente, hasta ahora esta tecnología ha sido poco utilizada en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la tecnología local del envasado y el empaque se desarrolla con rapidez en muchos países de la región; existen posibilidades de que pudieran fabricarse localmente, con el consiguiente ahorro de recursos. Por ejemplo, en Perú una reciente misión que se realizó con fondos de ODA/ODNRI identificó en ese país todos los insumos y capacidades técnicas requeridos, y calculó que una bolsa de una libra de pescado podría procesarse a un costo hasta 15% menor que el de una lata convencional.

Envase y empaque en ambiente modificado

El expendio de muchos alimentos perecederos, tales como la carne, los huevos, el pescado, el pollo, las frutas, las legumbres, etc., está limitado por cambios que, al menos parcialmente, requieren la presencia de oxígeno atmosférico. La composición normal del aire es aproximadamente la siguiente: 20% oxígeno, 70% nitrógeno, 1% dióxido de carbono y otros gases. Una atmósfera modificada, como lo indica su nombre, es aquella en la cual cambia la composición normal, generalmente para reducir el contenido de oxígeno y aumentar el dióxido de carbono y el nitrógeno. El uso de ambientes modificados para prolongar la vida de los productos en el expendio no es un concepto nuevo en la preservación de alimentos; era conocido por los científicos del siglo XIX, y la investigación básica al respecto fue hecha entre 1920 y 1930. Lo que es nuevo en este campo es el aumento en la distribución de alimentos en unidades de consumo más convenientes, empacadas en ambientes modificados. Este incremento es el resultado de avances en la tecnología de envasado y en los equipos, y de la necesidad que tiene la industria alimentaria de utilizar formas de preservación de alimentos que requieran menor intensidad energética en comparación con el congelamiento, el secado o el procesamiento térmico.

Utilizado a menudo en combinación con el enfriamiento, este método también ha permitido a la industria alimentaria hacer frente al número creciente de consumidores que demandan productos "frescos" de larga vida en el expendio. Por ejemplo, el empaquetado en ambiente modificado de carne fresca mantenida a 4°C puede extender la vida en el expendio de 4 a 12 días (Smith et al, 1988). También se dispone de esta tecnología para frutas, legumbres, pescado y mariscos; se utiliza mucho en Europa y en menor grado en Norteamérica. Muchos la ven como la tecnología del envasado/empacado de los años noventa, y es casi seguro que se aplicará ampliamente a la producción de América Latina y el Caribe en los próximos años.

Irradiación

Sin duda este proceso funciona, pero ha sido objeto, por un lado, de gran cantidad de investigaciones por parte de instituciones científicas serias y, por el otro, de publicidad adversa por parte de grupos de presión. El proceso en sí es muy sencillo: el producto se hace pasar cerca de una fuente de irradiación, con lo que, según la dosis recibida, se eliminan las bacterias perjudiciales y se detienen los cambios bioquímicos, mientras que el producto alimenticio permanece inalterado.

Por lo tanto, se trata de otro proceso mediante el cual es posible prolongar la "frescura" en el expendio de productos delicados de alta calidad. Las fresas son un buen ejemplo del tipo de fruta con el cual este método ha dado buenos resultados. Aunque el concepto básico fue patentado en 1930, no fue sino después de la Segunda Guerra Mundial que se realizaron programas en gran escala. La aceptación del nuevo proceso ha sido lenta y todavía se discute si es un procedimiento seguro que debería generalizarse y cómo, si lo fuese, deberían etiquetarse e identificarse los productos a él sometidos. La Unión Soviética fue el primer país que permitió la irradiación de los productos (en ese caso las papas) en 1958. Estados Unidos de América aceptó la irradiación para eliminar los insectos de la harina y el trigo en 1963; hacia 1972 once países habían aceptado la irradiación de uno o más alimentos. Actualmente no se permite en el Reino Unido y, aunque las opiniones se inclinaban hacia la aceptación, el accidente nuclear de Chernobyl ha hecho que se retroceda al comienzo. El proceso es casi inequívocamente seguro y el Comité Conjunto FAO/IAEA/OMS de Expertos en Alimentos Irradiados concluyó, en 1980, que la irradiación de los productos alimenticios con dosis de hasta 10K Grays no representaba peligro toxicológico.

Las plantas de irradiación son caras en cuanto a construcción y mantenimiento; para que su funcionamiento sea económico deben trabajar todo el año. Esto no es generalmente posible si, como ocurre con frecuencia, los reglamentos nacionales sólo permiten la irradiación de uno o dos productos alimenticios. Las barreras a la exportación constituyen un obstáculo más; el permiso para irradiar las cebollas en Holanda, por ejemplo, terminó siendo inútil, porque ninguno de los países vecinos permitía la importación del producto irradiado.

En estos momentos, por lo tanto, la irradiación se utiliza poco y pareciera que a corto plazo no jugará un papel significativo en el desarrollo agrícola de América Latina y el Caribe. Los principales problemas se vinculan con la seguridad en el uso de la fuente de irradiación y el temor irracional de los consumidores preocupados por adquirir productos seguros. Pasará algún tiempo antes de que puedan superarse esos problemas.

Biología

La biología no es algo nuevo. Se dice, por ejemplo, que la fermentación de la cerveza data del año 3000 antes de Cristo, y esa bebida, junto con el queso, el yogurt, etc., son parte de la dieta cotidiana en casi todos los lugares del mundo. El término "biología" puede definirse como "la aplicación de principios científicos y de ingeniería al procesamiento de materiales por medio de agentes biológicos para el suministro de bienes y servicios". En la agricultura comprende la explotación de técnicas bioquímicas moleculares y celulares para la manipulación del germoplasma y como suplemento del mejoramiento de cosechas.

En la ganadería se concentra en el mejoramiento de material genético y en la búsqueda de métodos más eficientes para el control de enfermedades. Se ha

especulado mucho acerca del potencial teórico y real de la biotecnología a nivel molecular para manipular la constitución genética de plantas y animales, con el propósito de generar productos totalmente nuevos. El trabajo en este campo avanza con enorme rapidez y, aunque los procesos biotecnológicos tradicionales continuarán siendo importantes, los nuevos descubrimientos en este campo tienen el potencial de revolucionar el procesamiento agroindustrial. Los nuevos descubrimientos en tecnología de la fermentación y enzimología, por ejemplo, dan como resultado nuevos materiales y nuevos usos para las materias primas existentes, que podrían tener una influencia significativa en los mercados tradicionales de productos alimenticios. Algunos de estos avances en la fermentación y la enzimología podrían ser beneficiosos para los países en vías de desarrollo, al crear nuevos mercados para sus productos y, por ende, redundarían en beneficio de las exportaciones. Sin embargo, también podrían ocasionar el desplazamiento de algunos productos, a medida que los países desarrollados aplican los nuevos procesos a sus propios materiales. Un ejemplo de esto serían los jarabes con alto contenido de fructuosa elaborados con maíz producido en los países desarrollados, en competencia con el azúcar de caña obtenido en los países en desarrollo.

Los cambios que se operan en las técnicas de procesamiento como resultado de la biotecnología también podrían tener efectos significativos. Por ejemplo, el uso de biosensores tales como los anticuerpos monoclonales para detectar organismos que causan la descomposición u otros contaminantes, podría dar lugar a parámetros de calidad más estrictos para los productos de los países en desarrollo. El tratamiento de los desechos mediante la biodigestión podrían revolucionar el control de la contaminación en industrias tales como las del procesamiento del café, en las cuales la degradación de la lignocelulosa es un problema.

Otras aplicaciones de la biotecnología podrían comprender el bioenriquecimiento de alimentos tradicionales mediante la fermentación microbial; por ejemplo: yuca enriquecida con proteínas, o la producción de colores y sabores a partir de cultivos de tejido. Esta es una actividad que se desarrolla rápidamente y bajo la presión ejercida por consumidores que buscan los productos llamados "naturales". Un ejemplo de esto es la carrera por producir vainilla mediante el cultivo de tejidos. Si se logra éxito en este campo, podrían verse afectados países productores como Madagascar e Indonesia y, aunque esos países no están en la zona geográfica que ahora nos ocupa, es casi seguro que otros productos van a caer en la misma situación. En estos momentos, no obstante, muchos de estos descubrimientos en biotecnología están lejos de ser aplicados con éxito en los países en desarrollo. De cualquier manera, se trata de un campo en el cual se avanza rápidamente, y los países de la región deben tratar de mantenerse al día, no sólo en términos de los beneficios que les podría deparar la biotecnología en su desarrollo agroindustrial, sino también en términos de los potenciales perjuicios que podría representar para los mercados de sus productos.

Nuevas Tecnologías para el Desarrollo de la Pesquería:

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con importantes recursos pesqueros, a pesar de que algunos no han sido explotados y otros recién comienzan a serlo. Por lo tanto, la región enfrenta el desafío de obtener un completo beneficio a base de la utilización racional del recurso. En términos porcentuales, en las actuales capturas predominan las especies marinas, cobradas por Perú y Chile principalmente para la producción de harina y aceite de pescado. La razón es que las aguas costeras de esos dos países contienen cantidades concentradas de pequeños peces pelágicos de poco valor comercial; son fáciles de pescar, altamente percederos y algunas veces no tienen muy buen sabor. Además, la industria local de pesca alimentaria no está preparada o equipada

para procesar esos pescados. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el pescado ha sido considerado tradicionalmente como producto alimentario secundario, puesto que los consumidores prefieren otros alimentos-la carne de res en particular-, que están a su alcance a precios competitivos.

La situación, sin embargo, cambia. En años recientes el costo de la carne y otros alimentos ha subido, al tiempo que la harina de pescado ha encontrado fuerte competencia por parte de otras fuentes de alimentos para animales. Las estadísticas muestran que en Perú, por ejemplo, se ha intensificado el procesamiento de la producción pesquera mediante el congelamiento, el enfriamiento o el enlatado para consumo humano directo. El problema es que en la actualidad no existe la tecnología necesaria para el procesamiento en gran escala de los pequeños peces pelágicos y su conversión en productos de consumo humano que la población esté dispuesta a adquirir. Este es un ejemplo de un campo en el cual aún falta un gran avance tecnológico para que pueda consolidarse con éxito el desarrollo industrial.

En otros sitios, fuera de las dos potencias pesqueras mencionadas, el patrón es distinto; en ellos se da una mayor proporción de pescado de diferentes variedades para consumo directo. En Guyana, Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica, por ejemplo, el pescado está considerado como un producto de primera necesidad; su consumo es alto y su procesamiento por medio de la tecnología convencional del enfriamiento y el congelamiento es adecuado. También en Ecuador, país en el cual los camarones constituyen el segundo producto de exportación, la tecnología de congelamiento que se utiliza resulta suficiente para permitir la explotación del potencial de cría de esos crustáceos.

Sin embargo, debe recalcar que, si bien en muchos casos existe tecnología de procesamiento apropiada, no se utiliza de la manera adecuada; se necesita trabajar más en las tareas de extensión.

Frutas Tropicales Frescas- Exportación por Vía Marítima

El aumento que se advierte en los ingresos en concepto de exportación de camarones de la región se da también en el caso de las frutas frescas y procesadas. El éxito de la producción de bananos en la región es bien conocido; quizás menos difundido sea el proceso de expansión de las exportaciones chilenas de manzanas y uvas entre 1980 y 1987. Las frutas frescas tropicales constituyen otro sector en el cual actualmente hay mucho interés. Los expendios de alimentos delicados en Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón han constituido su principal mercado, pero su promoción por medio de un mayor número de detallistas aumenta el consumo de esas frutas en amplios sectores de la población. Los crecientes niveles de vida, el aumento en los viajes al extranjero, el desarrollo de gustos más sofisticados y el consumo de frutas frescas para lograr una buena salud son factores que anuncian una fuerte demanda en el futuro. Los mangos, la granadilla, la guayaba y las papayas del Brasil, Perú y Colombia son actualmente los principales productos, pero el mercado se mantiene en expansión.

El mercado ha crecido a pesar del alto costo que representa el envío por vía aérea de esos productos tan perecederos. El reto tecnológico consiste, por lo tanto, en reducir los costos de transporte mediante el desarrollo de procedimientos para el desplazamiento marítimo de esos delicados productos. Para que eso sea posible se requiere una amplia investigación sobre la fisiología de la fruta en tránsito, así como nuevos descubrimientos en el control de enfermedades. La ODNRI ha concluido ya un trabajo sobre mangos en Brasil y Jamaica, y se están estableciendo relaciones tiempo/temperatura para las frutas en diversos grados de madurez. Esas investigaciones serán utilizadas como base para las pruebas comerciales en las zonas interesadas. Sin embargo, se requiere mucho más trabajo, en particular con otras frutas, para desarrollar el potencial agroindustrial de las frutas tropicales frescas de exportación.

CONCLUSION

La tecnología desempeña un papel de vital importancia en el desarrollo agroindustrial. Se evoluciona en nuevas formas de tecnología del procesamiento, tales como la biotecnología, que podrían revolucionar la comercialización de productos de la región a mediano plazo. A corto plazo, sin embargo, la tecnología convencional constituirá la base de la mayoría de los nuevos logros en este campo.

La tecnología, por sí misma, no conlleva un desarrollo exitoso; es importante asegurarse de que la tecnología empleada sea la apropiada para el sistema en que se aplica. Para ello se requiere una buena comprensión del sistema y de sus factores sociales y económicos.

En el caso de los mercados de alto valor, en especial en las exportaciones a los Estados Unidos de América, Europa y Japón, la calidad constituye el factor primordial y, como se ha podido comprobar por los problemas que han afectado recientemente a la industria de los huevos en el Reino Unido, cualquier alarma en temas referidos a la calidad puede devastar el mercado casi súbitamente.

BIBLIOGRAFIA

- BRUINSMA, D.H.; WITSEBURG, W.W.; WURDEMANN, W. 1985. In: Selection of technology for food processing in developing countries. Pudoc Wageningen. Capítulo 9, página 70.
- HERBERT, D. A.; BETTISON, J. 1987. Packaging for thermally sterilised foods In: Developments in food preservation Vol. 4. Thorne, S. (Ed.). Elsevier Applied Science Publishers, Ltd., p. 87.

HOLLINGDALE, A. 1988 Energy efficient application of biomass fuelling for drying in the coconut industry. Foro de la ITDG sobre Biomasa. Inglaterra, noviembre de 1988.

JEWERS, K. 1988 Mycotoxins in food - the problems associated with control programmes. Aspects of Applied Biology 17, 83-93.

SMITH, J.; SIMPSON, B.; LAMBERT, A. 1988. Use of modified atmosphere for shelf life extension of food. Food Science and Technology Today 2 (41), 250-255.

**EL PAPEL DE LA TECNOLOGIA Y LAS NUEVAS
TECNOLOGIAS EN EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL:
UNA VISION LATINOAMERICANA**

Walter Jaffé *

INTRODUCCION

El desarrollo tecnológico es, indudablemente, el más importante factor dinamizador de la economía en el mundo contemporáneo. Su importancia se ha incrementado en las últimas décadas debido a la aceleración del ritmo del cambio técnico producido por los avances de la ciencia. Por ello resulta vital el análisis del papel de la tecnología en el desarrollo industrial, como base para el diseño de políticas tecnológicas para el sector agroindustrial.

En este trabajo se caracterizará, en primera instancia, el desarrollo tecnológico agroindustrial en América Latina y el Caribe, para luego analizar en términos generales las nuevas tecnologías y su impacto sobre la región y, finalmente, proponer un marco para la formulación de políticas dirigidas al desarrollo de capacidad productiva en el área de las nuevas tecnologías, en particular de las biotecnologías; el análisis se centrará en éstas debido a que son las que prometen transformar en profundidad la agroindustria y

* Especialista en Generación y Transferencia de Tecnología, IICA. Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario. El autor agradece las observaciones y sugerencias sobre este trabajo efectuadas por Eduardo Trigo y Francois Boucher.

la agricultura, no sólo desde el punto de vista de los productos, procesos y materias primas, sino también en su estructura económica e industrial.

EL DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL

Existen diversas definiciones del término agroindustria. Generalmente se engloban en ese concepto todas las actividades de transformación de bienes agrícolas, forestales y pesqueros, pero otras corrientes lo aplican a la industria que produce específicamente insumos para la producción agrícola; el crecimiento de ésta última actividad ha llevado también a proponer una definición de agroindustria que abarca tanto la producción como la transformación de bienes agrícolas (Castells, 1988). El análisis de la agroindustria se reduce la mayoría de las veces a la producción de alimentos, lo cual se justifica debido a la preponderante posición de este sector frente a otros tales como el forestal, el textil, el del tabaco y algunos segmentos de la industria química, entre otros, que también procesan bienes agrícolas. En este trabajo se entenderá por agroindustria a todas aquellas industrias que procesan fundamentalmente procesan bienes agrícolas, forestales o pesqueros, sin desconocer por ello la validez de otras concepciones como las que aquí se han reseñado.

La agroindustria es, desde el punto de vista tecnológico, una industria tradicional o madura, de lento crecimiento y capital intensivo. Dado que las fabricaciones tradicionales cuentan con inversiones relativamente altas en tecnologías existentes, son más reacias al cambio técnico que las industrias jóvenes. Los márgenes de ganancia también son menores en ellas (Ettlie, 1983). La tecnología para el procesamiento de bienes agrícolas está entre las más antiguas y tradicionales. Buena parte de ella es artesanal, de pequeña escala, y aun la altamente mecanizada y de gran escala tiene una base fundamentalmente empírica, acumulada por la experiencia, y no una base teórica y científica. Con el avance de la ciencia en los últimos

150 años, sobre todo en los campos de la química, la física y la microbiología, poco a poco se han comprendido mejor sus materias primas, procesos y productos, lo cual ha permitido un mejor y mayor control y diseño de los mismos.

Las Tendencias del Desarrollo Tecnológico Agroindustrial

Las tendencias de la evolución tecnológica de la agroindustria tienen su origen en necesidades económicas, sociales y culturales. Los condicionantes más importantes de su desarrollo son el costo y disponibilidad de recursos (energía, materias primas, agua y mano de obra), el costo de disposición de desechos y control de la polución, las tendencias demográficas, las políticas y las regulaciones gubernamentales, las preferencias del consumidor y las prácticas gerenciales (Fennema, 1983). De ese modo, los hábitos de consumo de alimentos, por ejemplo, que se originan en una combinación de la disponibilidad de materias primas con las preferencias del consumidor, determinadas a su vez por la cultura, la conveniencia, el prestigio social, etc., definen en parte el desarrollo tecnológico de la fabricación de alimentos.

Sin pretender hacer una exhaustiva y sistemática caracterización de las tendencias del desarrollo tecnológico agroindustrial, lo cual está fuera de los objetivos de este trabajo, señalaremos algunos rasgos que, a nuestro juicio, merecen destacarse por su importancia para prever el impacto de las nuevas tecnologías sobre la agroindustria.

La producción de alimentos, el componente más importante de la agroindustria, se ha caracterizado históricamente, desde el punto de vista de su desarrollo tecnológico, por tendencias hacia una mayor refinación, y una mayor diversificación de los productos finales, una mejor conservación de los mismos y un incremento de la mecanización, de la escala y de la continuidad de los procesos, entre otros aspectos.

Esas tendencias han llevado al uso de ingredientes y a prácticas que no siempre son óptimas desde el punto de vista nutricional y toxicológico.

La tendencia hacia un mayor grado de refinación de los alimentos ha desembocado más recientemente en el aislamiento de sus componentes básicos (proteínas, grasas, vitaminas, etc.) y su reconstitución para satisfacer ciertas condiciones organolépticas, de conservación, etc., lo cual promete revolucionar de manera profunda la industria y aun la producción agrícola. Las tradicionales cadenas agroalimentarias se verán sustituidas por la producción y el procesamiento de algunos componentes básicos de los alimentos, los cuales serán obtenidos de diferentes cultivos o fuentes alternativas. Su reconstitución dará origen a verdaderos "alimentos contruidos" (engineered foods) que buscarán imitar las características de los tradicionales. Esta tendencia está condicionada por la creciente preocupación de los consumidores, por la seguridad toxicológica y la calidad nutricional de los alimentos.

En el caso de las actividades productivas que pueden utilizar materia prima agrícola para fines distintos a los alimentarios (química, textil, energía, etc.), existió históricamente una tendencia hacia una creciente utilización de esos insumos para diversos usos que fue detenida y revertida, primero por la utilización del carbón y luego con la irrupción masiva del petróleo como fuente energética y de materias primas industriales. El encarecimiento del petróleo en la década de los setenta y su creciente inestabilidad en precios y seguridad de suministros, dio un nuevo impulso a las materias primas de origen agrícola; se desarrollaron así en algunos países esfuerzos importantes de sustitución del petróleo para fines energéticos (Brasil es el ejemplo más destacado). Es de esperar que a mediano y largo plazo se incremente de manera sustancial el uso de materias primas de origen agrícola en la industria energética, química y otras, debido a la posibilidad de mayor eficiencia global de

estos procesos en términos energéticos, la mayor disponibilidad de materias primas, el agotamiento de los recursos naturales no renovables y los impactos ambientales potencialmente más controlables. La obtención masiva de componentes químicos básicos a partir de biomasa, por ejemplo glucosa, permitiría el desarrollo de una industria química alternativa con respecto a la petroquímica actual, para lo cual deben superarse todavía importantes escollos científicos y tecnológicos. El desarrollo de la tecnología de fermentaciones, combinada con la ingeniería genética y el cultivo de células a gran escala, ya permite la producción de un creciente número de sustancias en el ámbito de la química fina por vía fermentativa.

Una de las consecuencias más importantes de las tendencias reseñadas es el refuerzo y la aceleración de la integración de la agricultura con la agroindustria. La necesidad de mayores grados de homogeneidad de la materia prima, el preciso control sobre su calidad, disponibilidad en el tiempo y determinación de la presencia de contaminantes, impulsan una mayor coordinación e integración entre esos dos sectores, que en algunos países se logra en el seno de estructuras de producción más grandes y centralizadas.

La Tecnología Agroindustrial en América Latina y el Caribe

Para efectuar un análisis de la tecnología agroindustrial en la región es necesario distinguir con claridad los dos tipos básicos de esas tecnologías existentes. Por un lado, la que está incorporada en equipos e insumos, que es desarrollada por empresas especializadas de las industrias metalmeccánicas, químicas y de empaques, entre las más importantes; por el otro, la correspondiente a productos y procesos, que se expresa en formulaciones, y condiciones de procesamiento, características de la materia prima, parámetros de calidad, etc., actividad que tiene su asiento en la empresa agroindustrial como tal. Ambos tipos están estrechamente relacionados, pero se

diferencian en algunos aspectos de importancia; el más relevante para nuestro análisis es la forma de difusión y de comercialización de esos tipos de tecnología. La incorporada en equipos e insumos, que está fuerte y efectivamente protegida en el orden legal, es comercializada de manera agresiva por la empresa propietaria, cuyo negocio es precisamente la venta de esos productos y, en consecuencia, se difundirá con rapidez. La de productos y procesos, más difícil de proteger con efectividad mediante patentes, en cambio, será conservada celosamente por la empresa propietaria, pues le da ventajas competitivas frente a otras empresas en el mercado de productos de consumo finales o intermedios. El patentamiento de esas tecnologías está ligado, en general, al uso de marcas comerciales.

Es de esperar, en consecuencia, que las tecnologías incorporadas en equipos e insumos agroindustriales en América Latina y el Caribe sean en general avanzadas, por el interés que tienen las empresas internacionales o regionales, propietarias de las mismas, en venderlas; esta situación no necesariamente se presentará en el caso de las tecnologías de productos y procesos, en las cuales el nivel de avance en la región dependerá, aun en el caso del uso de patentes y licencias, del grado de dominio tecnológico alcanzado por la empresa, es decir de su experiencia y pericia acumuladas y de su capacidad científica y tecnológica.

De acuerdo con la línea de razonamiento que se ha utilizado, para caracterizar el estado de la tecnología agroindustrial en la región se deberá analizar por separado el estado de la fabricación de equipos e insumos para la agroindustria y el de las empresas agroindustriales como tales. La producción local de equipos e insumos, su nivel de importación y la existencia de tecnologías de avanzada y propias, serán algunos de los elementos para esta caracterización, en el primer caso.

El nivel tecnológico de la agroindustria propiamente dicha puede caracterizarse mediante indicadores tales como la productividad y la calidad, la disponibilidad de tecnología propia y adaptada a las condiciones locales, el uso de materias primas locales, la industrialización de productos autóctonos, la realización de actividades de investigación y desarrollo en la empresa, la exportación (las exigencias de calidad y competitividad del mercado internacional suponen una tecnología adecuada), etc.

Es poca la información publicada sobre tecnología agroindustrial en América Latina y el Caribe. Pero, en términos generales, está claro que en su mayoría es importada, en cuanto a equipos e insumos se refiere (Arroyo et al., 1985). Se importa en muchos casos la última tecnología disponible, pero tiene también cierta importancia la importación de equipos usados, en particular desde EE.UU. Por otro lado, existe una significativa producción de equipos para la agroindustria en la región, por ejemplo equipos para panaderías, de tratamiento térmico, de fermentación, de molinería, de refrigeración, etc., en general destinados a empresas pequeñas y medianas. Para esta actividad es decisiva la capacidad de trabajar el acero inoxidable, que no está desarrollada sino en algunos de los países relativamente más avanzados en la región. Empresas metalmecánicas brasileñas, mexicanas y argentinas han exportado con éxito hacia países de igual o menor desarrollo relativo, tanto en la región como a otros continentes, desde la década de los setenta. Esas empresas disponen de una tecnología que, si bien no es de avanzada del punto de vista mundial, responde mejor a la peculiaridades y necesidades de las empresas agroindustriales de estos países; en tal sentido, tienen una ventaja competitiva frente a las grandes empresas transnacionales que dominan el mercado internacional en este campo. Estas últimas tienen una presencia activa en la región, lo que se refleja en la rápida difusión de tecnologías de avanzada, por ejemplo el proceso UHT para la conservación de jugos y leche, el uso de enzimas en la industria de jugos y de

almidones, el proceso de extrusión en la producción de alimentos para animales y de cereales, etc. (Castells, 1988).

La agroindustria como tal se caracteriza en la región por la existencia de un importante sector de pequeñas y medianas empresas, en particular en la producción de alimentos, con un nivel tecnológico prácticamente artesanal; muchas de ellas están situadas en zonas rurales. Este sector absorbe la mayor proporción del empleo total de la agroindustria. Presenta grandes problemas de productividad y de calidad, en parte atribuibles a la inexistencia de tecnologías adecuadas.

Por otro lado existe un sector de grandes empresas, con tecnologías modernas, de gran escala, muchas de las cuales son transnacionales. Este sector en general domina la producción en los campos industriales donde opera. Su nivel tecnológico, a pesar de la disponibilidad de tecnologías más o menos modernas, es bajo, si se toman en cuenta los problemas de productividad y calidad que presenta; su concentración en productos para consumidores de altos ingresos; la limitada investigación y desarrollo local y, en consecuencia, de tecnología propia (excepciones destacadas son la industria del alcohol brasileña y la industria del frío argentina); la limitada exportación de productos agrícolas procesados de la región (excepciones: industria de cítricos brasileña, carnes, algunos enlatados), la limitada industrialización de productos tradicionales locales (una excepción es la industrialización del maíz para consumo humano en México, Venezuela y Colombia), entre otros indicadores (UNIDO, 1986; Castells, 1988).

La agroindustria de la región dispone, como se ha visto, de una tecnología que en términos generales no es la más apropiada y que no se domina de manera adecuada. La brecha tecnológica frente a los países

desarrollados es grande y probablemente creciente, en virtud de los problemas económicos que vive la región en los últimos años y que han reducido la inversión en nuevos equipos y tecnologías.

La Dinámica del Desarrollo Tecnológico Agroindustrial

Las razones más importantes de las empresas en general, y también de las agroindustriales, para innovar, están relacionadas con su posición competitiva. Así, por ejemplo, una investigación realizada en la fabricación de alimentos colombiana indica que las innovaciones tanto de productos como de procesos fueron realizadas debido a presiones para conquistar una mayor porción del mercado, a la opinión de la clientela y, sólo en tercer lugar, para mejorar las utilidades (López, 1987). La generalidad de las empresas en esta industria madura y con poco dinamismo tecnológico tienen, básicamente, estrategias tecnológicas defensivas, es decir de reacción ante desarrollos de mercado o tecnológicos externos a la empresa, lo cual resulta consistente con el hecho de que la mayoría de las innovaciones en la producción de alimentos se origina en los proveedores de equipos, insumos y servicios. Mueller determinó en EE.UU. que el 55% de 264 innovaciones en procesamiento de alimentos durante el período 1969-76 tuvieron su origen en empresas de máquinas para la fabricación de alimentos, empresas que proveen mantenimiento, servicios sanitarios y diseño, y empresas de instrumentación o sistemas de control. Solo un 13% de las innovaciones se dieron en empresas procesadoras de alimentos y de ingredientes para los mismos (Mueller et al. 1979). La fuente de tecnología más importante para las empresas colombianas fueron también los proveedores de equipos y materiales, seguidos por el personal de la empresa no agrupado formalmente y, en tercer lugar, por el personal agrupado en centros o núcleos de investigación propios de la empresa (López, 1987).

Una consecuencia de lo que se acaba de analizar es la relativamente poco importante actividad de investigación y desarrollo en la agroindustria. Para EE.UU. se señala que la industria de alimentos gasta menos del 0.5% de sus ingresos en ese concepto, lo cual la coloca entre las industrias que menos inviertan en ese rubro. Este nivel es apenas un cuarto del promedio nacional para toda la industria manufacturera (Fennema, 1983). La poca investigación y desarrollo que realiza esta industria ha sido caracterizada como dirigida a generar pseudoinnovaciones, es decir a diferenciar productos frente a la competencia que no reportan ventajas o mejoras sustanciales en la tecnología (Arroyo et al., 1985).

En América Latina también se realiza muy poca investigación propia en este campo; por otro lado, tiene vinculaciones muy débiles y en la mayoría de los casos inexistente con centros de investigación académicos o industriales independientes (Castells, 1988; López, 1987).

En virtud de lo expuesto, puede decirse que la agroindustria se comporta, desde el punto de vista tecnológico, como la generalidad del sector industrial en América Latina. Es decir, se basa en tecnología habitualmente importada, la cual de una manera paulatina y no formal es adaptada a las condiciones locales hasta que eventualmente se logra cierto dominio sobre ella que permite, en algunos casos, un proceso de innovaciones incrementales o menores que puede lograr cierta modificación de la tecnología original (Katz, 1976; Teitel, 1981). De ahí la importancia de centrar la política y la estrategia de desarrollo tecnológico agroindustrial en la empresa y en el ambiente económico y legal que influye en su comportamiento.

La investigación y desarrollo en el campo agroindustrial, es decir la ciencia, tecnología e ingeniería de alimentos, de fermentaciones, de pulpa y papel, de madera, etc., tienen una larga tradición en

la región; en el caso de algunos países se remonta a los años veinte. Se localiza sobre todo en las universidades, pero también existen, prácticamente en todos los países, centros de investigación dedicados en especial a este campo. El Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas (IMIT), el Instituto Centroamericano de Investigaciones Tecnológicas Industriales (ICAITI) en Guatemala, el CIEPE en Venezuela, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT) en Colombia, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas (IIT) de Ecuador, el Instituto de Tecnología de Alimentos (ITAL) de Brasil, el Instituto de Tecnología (INTEC) en Chile, algunos institutos dependientes del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) de Argentina, son algunos ejemplos destacados. La mayoría de ellos son centros dependientes del gobierno; existen algunos pocos privados (tipo fundaciones), regionales y dependientes de universidades. La filosofía predominante en ellos es el modelo del centro de investigación y servicios industriales por contratos propuesto por la ONUDI. A pesar de ello, en términos generales todavía es relativamente débil la relación de estos centros con la industria, sobre todo en cuanto se refiere al desarrollo de nuevos productos y procesos; esto se refleja en la precaria situación financiera de muchos de ellos, resultado de una estrategia de autogeneración de recursos que no ha tenido el éxito esperado, y en la reducción del apoyo gubernamental en los últimos años de crisis fiscal generalizada en la región. Esta combinación de factores ha producido en los últimos años un debilitamiento de esta importante infraestructura de investigación.

La investigación agrícola que se realiza en la región, en su mayoría en el sector público, en los sistemas nacionales de investigación agrícola y en las universidades, en general no está demasiado orientada hacia la problemática del procesamiento agroindustrial, a pesar de que un alto porcentaje de la materia prima agrícola es procesada en forma industrial. Estas organizaciones no cuentan por lo general con mecanismos

o estructuras que permitan una mayor vinculación de la agroindustria con la investigación agrícola, lo cual es fundamental en vista de la creciente integración de la agricultura con la agroindustria.

Pocas son las tecnologías agroindustriales de amplio uso e impacto generadas en la región. Muchos resultados de investigaciones promisorias no logran superar la barrera existente entre el laboratorio y la fábrica, debido a los altos costo de las fases de planta piloto y desarrollo de ingeniería, a la falta de interés por parte de la industria y a la inexistencia de un ambiente económico propicio para la innovación tecnológica. Los pocos éxitos se logran en el marco de ambiciosos programas de iniciativa gubernamental que conjugan esfuerzos del sector público y privado, como lo demuestra el programa PROALCOHOL del Brasil.

El desarrollo tecnológico agroindustrial en América Latina y el Caribe es, en resumen, poco dinámico y de reducido impacto económico y social, debido a su alta dependencia exterior y a su débil base tecnológica y científica propia. Ello constituye un importante escollo para la reactivación económica de la agricultura y de la industria de la región, y para las aspiraciones más generales de desarrollo económico y social.

LAS NUEVAS TECNOLOGIAS Y LA AGROINDUSTRIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La tecnología agroindustrial vive en todo el mundo un continuo proceso de cambios y mejoras; en los últimos años se han desarrollado nuevos métodos y equipos para la transformación, el almacenamiento, la conservación y el empaque. Se destacan las tecnologías de membranas, de filtración y concentración tales como la ultrafiltración, la ósmosis inversa y la microfiltración; el procesamiento térmico de líquidos UHT; el uso de radiaciones y de gases para conservación, y los empaques flexibles. La mayoría de estas tecnologías fueron desarrolladas en otras

industrias y aplicadas a la agroindustria; se inscriben en un proceso de cambio técnico incremental que perfecciona procesos y líneas de productos establecidos.

De manera simultánea a esos desarrollos surge un conjunto de tecnologías como resultado de avances en campos científicos tales como la biología molecular y la física del estado sólido; son conocidas genéricamente como "nuevas tecnologías", debido a sus características intrínsecas. Afectan profundamente amplios campos productivos, al modificar de manera sustancial los parámetros y las condiciones de procesos y productos. El análisis que sigue se concentrará en ellas, en particular en las biotecnologías, debido al carácter estratégico que tiene para las posibilidades de desarrollo de América Latina y el Caribe, una adecuada política en ese frente.

Impacto General de las Nuevas Tecnologías

Las nuevas tecnologías, es decir la microelectrónica, la informática, los nuevos materiales y la biotecnología, constituyen sin duda una ruptura con el desarrollo tecnológico tradicional, debido a sus características intrínsecas que garantizan su amplia difusión y utilización en muchas industrias y otros sectores económicos, sociales y militares, así como a su impacto sobre el modo de producción, la estructura industrial, la posición económica relativa de los países en el mundo, el comercio internacional, etc. Ello configura lo que algunos autores han descrito como un nuevo paradigma tecnoeconómico, el cual sería la base de un nuevo ciclo de expansión económica mundial (Pérez, 1986).

Estas nuevas tecnologías, en términos generales, permiten el incremento de la eficiencia y la productividad de los procesos agrícolas e industriales y de las actividades de servicio mediante el ahorro de energía y materiales, la reducción del tiempo requerido para los procesos y la reducción de desechos y

desperdicios. Algunas de ellas son tecnologías de la información, en el sentido de que permiten el manejo y manipulación de grandes volúmenes de información (microelectrónica, informática y telecomunicaciones) o de una pequeña cantidad de información, bien definida en cuanto a sus efectos en sistemas bioquímicos o ecológicos (biotecnología) (Kenney, 1987). De esta forma se posibilita un alto grado de coordinación y de interacción en sistemas organizacionales o productivos complejos, por un lado, así como un notable incremento en la efectividad de los procesos de intervención y manipulación de sistemas biológicos y ecológicos.

Las nuevas tecnologías tienen un efecto sinérgico y potenciador sobre el ritmo de desarrollo de la ciencia y la tecnología, pues permiten un incremento de la eficiencia y eficacia de los procesos de investigación y desarrollo en muchos campos y disciplinas. Así, por ejemplo, las computadoras se han convertido en un instrumento indispensable de la investigación científica en general, y las biotecnologías prometen revolucionar procesos de investigación y desarrollo agrícolas tradicionales, como por ejemplo el mejoramiento genético de plantas y animales, la fitopatología, la patología animal, etc.

La generación y desarrollo de estas tecnologías se han dado fundamentalmente en los países industrializados, en los cuales se concentran las capacidades científicas y tecnológicas mundiales. Se inscriben en un contexto de competencia económica y militar entre empresas y países por mercados y zonas de influencia; el éxito relativo de una empresa o país frente a otros produce reacomodos en su influencia y posición relativa que han cambiado de manera sustancial la escena internacional y la estructura económica interna de los países.

En este escenario se ubican los países en desarrollo, cuyas aspiraciones económicas y sociales dependen cada vez más de su habilidad y capacidad para participar activamente, en alguna medida, de estos

desarrollo globales, en particular en el campo tecnológico. Es decir, la posibilidad de redefinir las relaciones económicas y políticas actuales que son desfavorables para ellos está sujeta al desarrollo en su seno de sistemas sociales, políticos y productivos más eficientes y eficaces; esa condición, al menos en el ámbito productivo, depende a su vez del dominio de aquellas tecnologías que definen y definirán en forma determinante los niveles de calidad y productividad del mercado mundial. Si ello no se da, existe la posibilidad de que el auge de las biotecnologías, por ejemplo, agrave aun más las profundas disparidades que existen entre los países en desarrollo y los industrializados (Sasson, 1984).

Ante el avance inexorable del desarrollo de estas tecnologías en los países desarrollados, los países en desarrollo deben movilizar sus recursos y capacidades para no caer en una posición de meros receptores pasivos, lo cual podría agravar su situación económica y social debido al alto costo de una simple transferencia de estas tecnologías, no solo en términos netamente financieros sino también por la inadecuación de las mismas a las necesidades y condiciones locales. La rapidez y extensión del avance de las biotecnologías le da una gran urgencia a estas acciones, debido a que rápidamente se pierden las oportunidades que tienen los países en desarrollo de participar en su aprovechamiento (Dembo et al., 1987). La orientación del desarrollo de las biotecnologías, que se está dando en los países desarrollados, por otro lado, no necesariamente corresponde a las necesidades y condiciones de los países en desarrollo. Sus primeras aplicaciones a la agricultura, por ejemplo, refuerzan un modelo de producción altamente dependiente del uso de insumos energéticos y químicos, en función de la maximización de los rendimientos por superficie; dicho modelo es altamente riesgoso y vulnerable, además de intensivo en capital y ecológicamente negativo (Kalter,

1985). El desarrollo de biotecnologías para la dotación de factores y las condiciones ecológicas de los países en desarrollo es una responsabilidad que estos países tienen que asumir en forma directa.

Todas las nuevas tecnologías, en mayor o menor medida, son de relevancia para la agroindustria, pero es indudable que las biotecnologías son las más importantes, debido a su potencial para revolucionar profundamente este sector industrial en sus componentes esenciales: las materias primas, los procesos y los productos. Por ello se analizarán con más profundidad sus tendencias de desarrollo, así como su impacto sobre Latinoamérica y el Caribe.

Definición de Biotecnología

El término biotecnología ha venido utilizándose desde hace aproximadamente diez años para denotar la puesta en práctica y la comercialización de un conjunto de tecnologías centradas en la manipulación genética de organismos. Esta capacidad es percibida como una nueva revolución biológica de amplias repercusiones económicas y sociales. El creciente interés público en esta materia ha llevado a una gradual ampliación de esta acepción que, para muchos autores y organizaciones, incluye tecnologías y productos derivados de procesos más tradicionales, tales como la mutagénesis química o las radiaciones, las técnicas de fermentaciones, el uso de enzimas, etc. La Oficina de Evaluación Tecnológica del Congreso de EE.UU. dice: "la biotecnología, en sentido amplio, incluye cualquier técnica en la que se emplean organismos vivos (o partes de ellos) para fabricar o modificar productos, mejorar plantas o animales o crear microorganismos para usos específicos".

La nueva biotecnología se diferencia fundamentalmente de la tradicional en la rapidez y la precisión de la manipulación genética o de otra índole que puede lograrse. Ello es consecuencia directa de los espectaculares avances que en los últimos años se

han logrado en la biología molecular, así como de su aplicación a sistemas y procesos biológicos. La biotecnología no es entonces una entidad unitaria, sino más bien una tecnología capacitante que tiene extensas aplicaciones en diversos ámbitos de la industria, la agricultura y el comercio. El corazón de la biotecnología son los procesos de ingeniería genética. Ellos constituyen un continuum de complejidad científica y precisión: ingeniería genética molecular, celular y de todo el organismo. La de todo el organismo (reproducción tradicional) es un proceso aleatorio, ya que de la unión de un conjunto completo de genes de dos seres se selecciona el fenotipo deseado. Las tecnologías celulares y moleculares, en cambio, ofrecen oportunidades para lograr precisiones y especificidad sin precedentes, porque permiten transferir pequeñas cantidades de información genética de manera controlada y, en última instancia, lograr la información correspondiente a un solo gen.

Es, en definitiva, una verdadera "ingeniería" en el sentido de que permite diseñar, una vez conocida la mecánica molecular y celular de la vida, productos y procesos como proteínas y péptidos, y utilizar sistemas de producción biológicos tales como células o microorganismos, para su producción en gran escala.

Tendencias de Desarrollo de las Biotecnologías

La moderna biotecnología, es decir la ingeniería genética, nace en los laboratorios de investigación de las universidades de EE.UU. y Europa a partir de algunos descubrimientos fundamentales como, por ejemplo, la posibilidad de revertir el flujo de información genética del ARN al ADN, la posibilidad de cortar selectivamente el ADN, la posibilidad de fusionar células, de transferir información genética de un organismo a otro, etc. La percepción por parte de los científicos responsables de estos avances de su potencial productivo y comercial, llevó a la constitución de empresas en los EE.UU. para la explotación comercial de estos descubrimientos; se

trata en general de empresas pequeñas y que cuentan con la ayuda de mecanismos de financiamiento de capital de riesgo. Gran parte de estas empresas fueron fundadas en la segunda mitad de la década pasada, y la gran expectativa que se creó en la opinión pública sobre el potencial de la biotecnología llevó a que algunas de esas empresas lograran su financiamiento a través del mercado de capitales con mucho éxito. Pero la mayor dificultad para obtener productos comercializables, que inicialmente no estaba prevista, se tradujo en periodos más largos de investigación y desarrollo, y creó problemas financieros, lo que condujo a un proceso de consolidación y reestructuración de este sector. Ello se combinó con el surgimiento del interés por este nuevo campo tecnológico en las grandes empresas químicas, farmacéuticas y de energía, principalmente, las cuales empezaron a incursionar en él por tres vías complementarias y en muchos casos simultáneas: el desarrollo de capacidades internas de investigación y desarrollo, la adquisición de empresas de biotecnología avanzada y la asociación con universidades. Las grandes corporaciones también empezaron a absorber compañías de producción de semillas, con el propósito de disponer de los canales de comercialización para algunos de los resultados de la biotecnología en el campo vegetal (Dembo et al., 1987).

El interés de las corporaciones multinacionales por la biotecnología tiene su base en la posibilidad de desarrollar aplicaciones comerciales a partir de los avances científicos, pero se concreta a raíz de algunas decisiones judiciales, en EE.UU. principalmente, que establecieron la posibilidad de patentar esos desarrollos y, en consecuencia, de apropiarse de los beneficios económicos de las cuantiosas inversiones requeridas en investigación y desarrollo. Ello implica una tendencia hacia la privatización del conocimiento científico en el campo de la biología molecular que ha generado preocupación en medios interesados en el progreso de la ciencia y en el desarrollo internacional. Existe el temor, por ejemplo, de que esta tendencia pudiera imposibilitar el acceso a este

campo científico de los países subdesarrollados, con graves consecuencias sobre la posibilidad de participar en el aprovechamiento productivo de la biotecnología (Kenney, 1987).

Si bien las nuevas biotecnologías se iniciaron en el ámbito académico, el gran interés que generaron debido a sus tremendas potencialidades llevó al establecimiento de políticas gubernamentales de apoyo, algunas implícitas pero la mayoría explícitas, que incluyen programas de financiamiento de investigaciones básicas, investigaciones cooperativas entre países, reforzamiento de la protección legal de las innovaciones, formación de recursos humanos, entre otras. Especialmente activos en este aspecto han sido los gobiernos de Japón y de la mayoría de los países europeos, que buscan descontar, de ese modo, la ventaja que al comienzo tuvo EE.UU. en el campo de la ingeniería genética.

Las biotecnologías más tradicionales, es decir la microbiología industrial y las tecnologías de fermentaciones, han interesado a las grandes corporaciones japonesas desde los años sesenta (Sasson, 1984). En ello se ha sustentado el liderazgo mundial del Japón en la producción de antibióticos y aminoácidos, que lo coloca en la envidiable posición de poder explotar rápidamente las oportunidades que ofrecen las nuevas biotecnologías (Scheidegger, 1988).

El resultado de estos desarrollos se refleja en las inversiones que se han hecho en biotecnología, que han ido creciendo exponencialmente hasta situarse en el orden de los cinco mil millones de dólares estadounidenses en los países de la OECD (Kenney, 1987). Es indudable entonces que el desarrollo de las biotecnologías, a nivel mundial, ha sido asumido por una estrecha asociación de gobiernos y compañías transnacionales, lo cual levanta fuertes barreras de entrada para otros competidores, al menos en las áreas más interesantes desde el punto de vista comercial.

Impactos Generales en la Región

La aplicación de la biotecnología en la agricultura y agroindustria va a aumentar notablemente, en términos generales, la producción y la productividad en estos sectores económicos. En el caso de la agricultura, la orientación dominante de las estrategias de investigación y desarrollo busca el aumento de los rendimientos por superficie y no tanto la reducción de los costos de producción. Las consecuencias socioeconómicas de estos aumentos serán, en primer término, el reforzamiento de las tendencias de largo plazo hacia la baja de los precios de los productos agrícolas y de los alimentos; en segundo término, la aceleración de las tendencias hacia la concentración de los recursos, la centralización de la producción agrícola, la integración de la agricultura y la agroindustria con el concomitante reforzamiento de las grandes empresas frente a la mediana y pequeña empresa agrícola y agroindustrial (Kalter 1985). Este escenario, proyectado para los EE.UU., puede repetirse en los países latinoamericanos y caribeños de no mediar políticas explícitamente diseñadas para evitarlo, debido a la mayor capacidad de los grandes productores y empresas de acceder a las nuevas tecnologías.

Los aumentos de productividad y producción proyectados se inscriben en una situación de excedentes de producción en muchos países desarrollados y de competencia despiadada en el mercado internacional, que en general ha deprimido los precios agrícolas y de alimentos. Ello significa que la biotecnología va a agudizar esta situación en el mediano y largo plazo, lo que tiene consecuencias importantes para muchos países agroexportadores. A ello se agrega el hecho de que esta nueva tecnología posibilita la producción de materias primas agrícolas en la fábrica (producción de saborizantes por cultivo de tejidos vegetales, por ejemplo) o el intercambio de una materia prima por otra (uso de almidones para producción de edulcorantes), lo que puede desplazar exportaciones de países de la región. A largo plazo pueden perderse ventajas

comparativas absolutas en muchos sectores agrícolas y agroindustriales (Sasson, 1984 y 1988; Dembo et al., 1987; Kalter, 1985).

La necesidad que tendrán los países latinoamericanos de acceder a los nuevos productos y procesos puede también llevar a un incremento de las importaciones de insumos agrícolas y agroindustriales, así como de tecnología, con las consecuencias que ello tiene sobre la balanza de pagos, la dependencia tecnológica y la adecuación de las tecnologías a las condiciones locales.

Estos potenciales o actuales impactos negativos no deben opacar los posibles beneficios de las biotecnologías en la agricultura y la agroindustria de los países en desarrollo. Ellas ofrecen la posibilidad de aumentar la producción y la productividad, y hacer frente de ese modo a las crecientes necesidades de alimentos, energía y materias primas, desarrollando variedades para condiciones de producción marginales o extremas, reduciendo las necesidades de insumos sin afectar la producción, mejorando la calidad nutricional, aumentando la eficiencia de los procesos de transformación, utilizando materias primas nuevas o subutilizadas, etc. Pero esto supone la existencia de capacidad de investigación y desarrollo, de producción y comercialización, y de planificación y coordinación de políticas y estrategias, que no existen sino en forma débil e incipiente en algunos pocos de los países más avanzados de la región.

Aplicaciones de la Biotecnología en la Agroindustria

Con la finalidad de presentar un panorama general de las actuales o potenciales aplicaciones de las biotecnologías en la agroindustria, se hará a continuación una breve revisión y discusión de las principales tecnologías incluidas en ese grupo.

Ingeniería genética

La transferencia de información genética de un organismo a otro permite su modificación y la obtención de características mejoradas de los mismos o de sus metabolitos. Esta tecnología ha sido aplicada en muchos problemas de relevancia para la agroindustria, y algunas de estas aplicaciones ya son explotadas comercialmente. Los casos más interesantes incluyen la modificación de levaduras para fermentaciones alcohólicas y la modificación de organismos productores de enzimas (glucoamilasas, por ejemplo), etc. Esta tecnología tendrá su mayor aplicación en industrias que, como la de fermentaciones y la industria láctea, utilizan microorganismos (Kirsop, 1985; U.S. Food and Drug Administration, 1988; Hayenga, 1988).

La aplicación de la ingeniería genética al mejoramiento vegetal y animal, por otro lado, va a permitir una más estrecha integración de la producción primaria con el procesamiento, pues será posible la obtención planificada y eficiente de las características de las materias primas requeridas por los procesos de transformación.

Cultivo de tejidos y células

El cultivo de tejidos y células vegetales o animales puede ser utilizado para la propagación de plantas y para la producción de metabolitos secundarios, es decir de sustancias que dichas células producen naturalmente, tales como sabores, fragancias, aceites, grasas, proteínas, etc. Se trabaja en el desarrollo del cultivo de células conducente a la producción de piretrinas, manteca de cacao y vainilla, para mencionar algunas áreas relativamente avanzadas. Ello permitirá la producción de estas sustancias en fábricas, con lo cual se logrará la independencia de los riesgos de la producción en el campo (Ellis, 1986). La propagación clonal de plantas para eliminar enfermedades o aumentar la eficiencia de la

reproducción es la base de una floreciente industria en muchos países, incluidos algunos de la región, y tendrá en un futuro cercano un impacto significativo sobre muchos cultivos.

Ingeniería de proteínas

Permite la modificación planificada de proteínas para la obtención de nuevas características o propiedades mejoradas. Su mayor potencial de aplicación está en la obtención de enzimas para procesos de biocatálisis, más estables y eficientes. También se ha propuesto para obtener cambios en la textura de alimentos, lo cual permitirá desarrollar nuevos productos.

Inmovilización de enzimas y células

Esta tecnología se basa en la fijación de enzimas o células en soportes de varios tipos, con el propósito de extender la vida útil de estos biocatalizadores, así como ampliar sus condiciones físicas y químicas de operación. Se aplica en gran escala en procesos tales como la obtención de jarabes fructosados; en el futuro permitirá superar los problemas que han impedido una mayor utilización de enzimas en ciertos procesos.

Anticuerpos monoclonales

Los anticuerpos monoclonales son producidos a partir de un clon de células y, en consecuencia, presentan un alto grado de homogeneidad. Ello permite su utilización para fines diagnósticos, terapéuticos y de separación y purificación de sustancias. Su utilización comercial más importante en la agroindustria, como reactivos de una alta especificidad y selectividad, ha sido en kits de diagnóstico para el control de calidad y toxicológico en la industria de alimentos. Varias empresas norteamericanas y europeas han lanzado recientemente al mercado kits de este tipo.

Nuevos procesos de fermentación

El incremento de la densidad de los microorganismos y los aumentos en el rendimiento de los mismos, resultados tanto de avances en su modificación genética como en nuevos reactores y formas de control de procesos, permitirán la obtención por procesos de fermentación de muchas nuevas sustancias de interés para la agroindustria (Hayenga, 1988). Los procesos de fermentación en el estado sólido pueden convertirse, si se superan problemas de control de procesos y de escalamiento, en la base de importantes nuevas industrias para la obtención de proteínas y otras sustancias. Ellos son especialmente interesantes para el desarrollo de agroindustrias rurales de pequeña escala, intensivas en mano de obra, en países en desarrollo (Carrizales y Jaffé, 1986).

El impacto colectivo de estas tecnologías sobre la agroindustria va a ser sustancial. La industria de fermentaciones va a incrementar notablemente su importancia, pues muchas sustancias, materias primas o ingredientes para la agroindustria van a ser producidos por estas tecnologías. La posibilidad de utilizar nuevas materias primas va a generar nuevas industrias de envergadura. En particular la utilización a gran escala de materiales lignocelulósicos, almidones y azúcares para la producción de glucosa, de proteínas, de alcoholes, etc., hecha posible con el uso de microorganismos modificados por ingeniería genética y por el desarrollo de nuevos procesos de fermentación, se proyecta como una verdadera revolución: ello se debe a su posibilidad de constituir la base de una nueva sucroquímica alternativa a la petroquímica dominante en la actualidad. Esta tendencia se manifiesta ya en Japón, por ejemplo, donde se ha estimado que para fines de los años ochenta se producirá el 10% de todos los productos químicos por microorganismos, lo cual se incrementará para los años noventa al 30% de todos los productos de origen petroquímico (Sasson, 1984).

IMPLICACIONES PARA UNA POLITICA DE DESARROLLO TECNOLÓGICO AGROINDUSTRIAL

Una política de desarrollo agroindustrial que sea capaz de satisfacer las necesidades de los mercados locales, de estimular el desarrollo agrícola y de otras industrias conexas, de exportar y de convertirse en un elemento dinámico del desarrollo económico y social de la región, debe partir de una correcta conceptualización de la tecnología. Ella comprende determinados productos y procesos, se localiza en empresas y es específica, tácita y acumulativa en su desarrollo, es decir no puede ser codificada completamente en documentos, patentes, manuales y diagramas (Pavitt, 1987). Esto, que es válido para la tecnología en general, es pertinente en especial para la agroindustria que, como ya hemos señalado, está todavía relativamente poco fundamentada en conocimientos científicos.

Lineamientos Generales

Una política de desarrollo tecnológico agroindustrial, en consecuencia, debe centrarse en la empresa como agente fundamental del desarrollo tecnológico y, más específicamente, en el proceso de generación, adquisición y dominio empresarial de tecnologías. Debe tener como objetivo la creación de un ambiente económico adecuado, que estimule el desarrollo tecnológico de las empresas y haga atractiva o necesaria la inversión en tecnología. La competencia en el mercado, sea nacional o internacional, es uno de los estímulos más eficaces para estos fines. Es necesario diferenciar las empresas de cierta escala de las artesanales o agroindustrias rurales, que requerirán políticas especiales adecuadas a sus capacidades financieras y gerenciales.

Las políticas de desarrollo científico y tecnológico en América Latina han puesto hasta la fecha mucho más énfasis en el desarrollo y consolidación de capacidades de investigación, generalmente en las

universidades y el sector público, que en el desarrollo de las capacidades tecnológicas de las empresas; más recientemente, sólo algunos países como Brasil y México han desarrollado esfuerzos en el sentido indicado. Ello de ninguna manera debe significar un debilitamiento de la investigación académica, la cual tiene un papel decisivo en la formación del recurso humano para el desarrollo tecnológico en las empresas, así como en el desarrollo de las redes de comunicación informales que agrupan a científicos, tecnólogos e ingenieros de universidades, centros de investigación y empresas de campos disciplinarios específicos, y que juegan un papel decisivo para la innovación tecnológica (Pavitt, 1987).

La formación de recursos humanos de alto nivel es una de las necesidades fundamentales del desarrollo científico y tecnológico, responsabilidad que corresponde al sector académico. La adecuada orientación de esa formación exige la existencia de mecanismos de vinculación entre las universidades y el sector productivo, sobre lo cual no hay mucha experiencia en la región.

Como hemos señalado, debe diferenciarse la situación de las agroindustrias tradicionales y el surgimiento de una nueva agroindustria basada en las biotecnologías. Las tradicionales tienen en la región requerimientos tecnológicos bastante básicos; en general se carece de capacidades administrativas y gerenciales para manejar adecuadamente la tecnología, es decir seleccionarla, adquirirla, dominarla y eventualmente modificarla. Ello se refleja de manera especial en debilidades en las áreas de la ingeniería de procesos, de equipos y electromecánica, entre las más importantes. De ese modo, una política tecnológica para esta disciplina debe poner énfasis en las áreas de administración y de ingeniería, como se determinó en un ejercicio de prioridades de desarrollo tecnológico agroindustrial realizado en México (Waissbluth y de

Gortari, 1987). Las biotecnologías pueden mejorar de manera sustancial los procesos y productos de este sector; para ello se requiere desarrollar con carácter previo sus capacidades de gestión tecnológica.

En el segundo caso estamos ante recientes desarrollos tecnológicos e industriales mundiales, que los países latinoamericanos y del Caribe no pueden ignorar. Frente a ellos se imponen políticas y estrategias dirigidas a la creación de capacidades que, como mínimo, permitan la comprensión y seguimiento de estas tendencias, la eventual transferencia de las tecnologías, su adaptación a las condiciones locales y el desarrollo de las tecnologías y aplicaciones requeridas por el desarrollo regional y nacional. En ello jugarán un papel fundamental los mecanismos de cooperación horizontal, tanto formales como informales, debido a su alta eficiencia y bajo costo.

El desarrollo tecnológico agroindustrial, tal como ya se señaló, se realiza en el seno de empresas. Pero requiere para su éxito el concurso de otros actores que deben asumir roles importantes. Al gobierno le corresponde la formulación e implementación de la política, así como su coordinación y seguimiento. Este papel es de fundamental importancia, sobre todo en el caso de las biotecnologías. La experiencia internacional indica que un requisito indispensable de una estrategia de desarrollo biotecnológico exitosa es un apoyo gubernamental amplio y audaz (Scheidegger, 1988).

En el caso de América Latina, los Estados deben asumir la iniciativa de crear capacidades productivas en biotecnologías en aquellos casos en los cuales no existan empresas privadas nacionales con capacidad de hacerlo. Los sectores industriales que han asumido el desarrollo comercial a gran escala de las biotecnologías en los países desarrollados, son las industrias farmacéuticas, químicas y, en menor medida, de energía. La industria farmacéutica en la región está fuertemente dominada por las empresas transnacionales.

En cambio, las industrias químicas y de energía son generalmente empresas públicas o de capital mixto, público, privado local y transnacional; muchas de ellas son exitosas en términos comerciales y tecnológicos. La creación de capacidades tecnológicas industriales relativamente avanzadas en la región, que constituyen la base de las exportaciones más importantes de manufacturas, han sido por lo general iniciativa y responsabilidad de los gobiernos, a través de este tipo de empresas, como lo demuestran los casos de la industria aeronáutica y de armamentos brasileña, la industria petroquímica, siderúrgica y del aluminio del Brasil, Argentina, México y Venezuela, entre otros. Por ello, una política de desarrollo de las biotecnologías, como alternativa industrial importante para la región, debe basarse en una estrecha colaboración de las capacidades e iniciativas productivas y empresariales públicas y privadas.

La tendencia general en los países desarrollados ha sido que la biotecnología sea asumida por las grandes corporaciones transnacionales, lo que impone a la región la necesidad de desarrollar empresas de gran escala, con recursos suficientes para competir adecuadamente en el mercado internacional. Pero la experiencia también indica que este campo, por su amplitud y rápido desarrollo, permite la participación de muchas pequeñas y medianas empresas altamente especializadas, con una gran flexibilidad, que han sido las más innovadoras. De ahí la necesidad de contar con políticas diferenciales, dirigidas tanto a la gran empresa como a la pequeña y mediana de biotecnología de avanzada, que busquen el desarrollo y la consolidación armónica y complementaria de ambos tipos de empresas en la región.

El otro actor importante es el sector de investigación, cuyo rol fundamental como generador de nuevas tecnologías y como formador de los recursos humanos requeridos ya ha sido discutido. La debilidad de este sector en América Latina y el Caribe, y el enorme esfuerzo que en investigación y desarrollo en

biotecnologías se está haciendo en el mundo, obliga a la utilización más eficiente posible de los escasos recursos disponibles. La forma de lograrlo es la concentración de recursos en algunas pocas áreas de investigación prioritarias a nivel de la región, orientadas a apoyar los esfuerzos productivos públicos y privados; eso pone de relieve la necesidad de políticas nacionales de desarrollo científico y tecnológico coordinadas regionalmente, engranadas con políticas y estrategias de desarrollo industrial y agrícola, que tomen en cuenta tanto las relaciones intersectoriales como los encadenamientos verticales entre la industria, la agricultura y los servicios.

En el sector investigación se destacan los institutos nacionales de investigación agrícola, que existen prácticamente en todos los países de la región y que son, en muchos casos, la concentración más importante de pericia y experiencia científico-tecnológica disponible. La orientación de sus actividades apunta, con exclusividad por lo general, a la producción primaria, lo que señala la necesidad de desarrollar en su seno capacidades técnicas y mecanismos de vinculación que permitan una mejor coordinación e integración de las necesidades y condicionantes tanto de la producción primaria como del procesamiento industrial.

Lo que se plantea, en definitiva, es un incremento sustancial del gasto total en ciencia y tecnología de los países, que permita consolidar las comunidades científicas existentes y aumentar su productividad, a la vez que desarrolle las capacidades de crear y aplicar productivamente tecnologías.

Elementos de una Política de Desarrollo Tecnológico Agroindustrial

Una política de desarrollo tecnológico agroindustrial en el contexto de las nuevas biotecnologías puede estructurarse, con base a sus

objetivos más específicos, mediante la incorporación de algunos o todos los elementos siguientes, de acuerdo con la situación específica de cada país:

Mejoramiento de la industria existente

Como ya se señaló, la agroindustria latinoamericana es generalmente débil desde el punto de vista tecnológico. Para que ella pueda asumir el papel que las necesidades del desarrollo económico y social le exigen, explotar las oportunidades de exportación y aportar al desarrollo, debe convertirse en una industria que cuente con mayor dinamismo tecnológico.

La primera prioridad, en este sentido, está en el desarrollo de las capacidades de gestión tecnológica de las empresas, que en general son débiles en la región. Esta claramente determinado que los aspectos organizacionales y gerenciales internos de la empresa son la variable clave para explicar el desempeño innovativo de la industria alimentaria, como encontró Ettlíe para EE.UU. (Ettlíe, 1983). Para desarrollar y fortalecer esta capacidad se ofrecen los incentivos fiscales para actividades de gestión tecnológica y la creación de una infraestructura básica de apoyo a nivel nacional o sectorial, tales como servicios de información científica y tecnológica, de normalización y de metrología, entre las estrategias más importantes.

El surgimiento y consolidación de un sector de empresas innovadoras de avanzada es crucial para cualquier estrategia que procure desarrollar la agroindustria y aprovechar las nuevas tecnologías. La forma más directa para lograr este propósito es la creación de estímulos para las empresas innovadoras, lo cual generalmente significa la asunción, por parte del Estado, de parte de los costos que la innovación implica. Para ello se ofrecen estrategias tales como programas de financiamiento de capital de riesgo, financiamiento directo de investigaciones, formación de recursos humanos, estímulos fiscales para investigación y desarrollo en las empresas, uso del poder de compra

del Estado, etc. Existen experiencias interesantes en este sentido en Brasil, Argentina y México que deben ser difundidas y promovidas.

Muchos de los productos y procesos nuevos generados por la biotecnología pueden incorporarse en los procesos tradicionales de la agroindustria y, de esa forma, mejorar su calidad o productividad. Ejemplos de ello serían el uso de kits de diagnóstico para fines de control de calidad en la industria de alimentos, el uso de cepas mejoradas en la industria de fermentaciones, láctea y cárnica, etc. La rápida incorporación de innovaciones al proceso productivo implica la existencia de mecanismos de información para identificar las nuevas tecnologías, la facilitación de la importación de esas innovaciones, su rápido y ágil registro y regulación desde el punto de vista sanitario y de salud, la aceleración de su difusión mediante programas de capacitación y actualización técnica, etc. Para garantizar la competitividad de la agroindustria regional y el aprovechamiento de las ventajas que ellas ofrecen en cuanto al mejoramiento de la productividad y la calidad se impone una política de apertura a las nuevas tecnologías incorporadas en equipos y productos, aunque ellas provengan del exterior, mientras no exista una capacidad productiva local respecto a ese campo.

La investigación que requiere una estrategia de desarrollo tecnológico agroindustrial en América Latina y el Caribe, deberá estar claramente enfocada a crear o adaptar tecnología; en ese sentido, va a estar concentrada en las áreas de ingeniería de procesos y productos. Para ello se requiere una priorización de los problemas, así como mecanismos para garantizar que las prioridades se reflejen en la actividad de investigación y desarrollo de universidades y centros de investigación, la cual debe realizarse en estrecha relación con las empresas. Esta investigación dirigida no debe interferir ni competir por fondos con la investigación académica no dirigida.

Creación de capacidades en las biotecnologías de avanzada

La capacidad fundamental para aprovechar las potencialidades de la biotecnología en función productiva está localizada en las empresas que producen equipos, insumos y productos, lo que se conoce como "bioscience industry". La capacidad de producir anticuerpos monoclonales, de generar microorganismos, plantas y animales manipulados genéticamente, de fabricar equipos de fermentaciones, de cultivar células a gran escala, de propagar clonalmente plantas, de fabricar insumos y reactivos claves tales como enzimas de restricción, hormonas, medios de cultivo, etc., todo a escalas comerciales, es decisiva para cualquier país que pretenda participar como actor activo en esta nueva revolución tecnológica. Un país que no cuente con una industria de este tipo está obligado a desarrollar agresivos y audaces programas para su creación, utilizando todo el arsenal de medidas fiscales, de inversiones extranjeras, de reserva de mercados, de fomento de las exportaciones, etc., disponible para el desarrollo industrial.

En el ámbito de la nueva biotecnología deben desarrollarse capacidades en sectores y áreas delimitados con claridad y seleccionados de manera cuidadosa, con base en la experiencia previa existente, las ventajas comparativas y competitivas que puedan existir, la existencia de capacidades en la región y los intereses estratégicos o políticos nacionales. La forma más rápida, y eventualmente más barata, de desarrollar estas capacidades, es la transferencia de las tecnologías básicas de producción o de investigación, lo cual puede lograrse a través de diversas estrategias, como por ejemplo los contratos de investigación con empresas o universidades, la asociación con empresas poseedoras de la tecnología para crear facilidades productivas locales, el patentamiento o compra de la tecnología deseada o requerida, etc. La clave del éxito de una política de este tipo reside en la capacidad de la empresa local,

sea pública o privada, para identificar la tecnología requerida y negociar desde una posición de fuerza con quien la posee. Ello generalmente supone un activo apoyo gubernamental, que pueda crear las condiciones legales, financieras y de regulación adecuadas a una transferencia de tecnología positiva para el país.

El surgimiento de la biotecnología ha provocado profundos cambios en las políticas de protección legal de las innovaciones tecnológicas, ya que se han incorporado en las categorías protegidas a seres vivos y materiales biológicos que antes no era posible patentar, tales como microorganismos, plantas y animales. Estos cambios se han limitado hasta la fecha a algunos países desarrollados y existe una fuerte presión de éstos para su difusión generalizada. La conveniencia de ajustar la legislación nacional a esas tendencias dependerá de muchos factores, entre los cuales se destacan por su importancia la existencia o no de capacidades y tecnologías locales, el interés por transferir tecnologías y captar inversiones extranjeras y las estrategias de desarrollo industrial existentes. Está claro que uno de los requisitos para atraer inversiones extranjeras en el campo de la bioindustria es la existencia de adecuadas protecciones legales para la tecnología.

Desarrollo de una bioindustria de envergadura

La futura importancia estratégica de las industrias de bioprocesos, productoras de alimentos, energía y materias primas mediante tecnologías de fermentaciones, justifica su tratamiento preferencial por parte de las políticas de desarrollo industrial; se las convierte, de hecho, en las nuevas industrias básicas, en sustitución de las tradicionales que, como la siderurgia, petroquímica, electricidad, etc., pueden ser transferidas a formas de propiedad distintas, en virtud de su desarrollo y consolidación en los países de mayor desarrollo relativo en la región. La magnitud de las inversiones requeridas, tanto en infraestructura física como en bienes de capital, los largos períodos

de aprendizaje y dominio tecnológico y la investigación y desarrollo necesarios, exigen programas ambiciosos, de largo plazo, que difícilmente puede asumir el sector privado por sí solo.

Estos programas buscarían el desarrollo de capacidades productivas y científicas tecnológicas en el campo de la microbiología industrial y la ingeniería bioquímica, con el objetivo de un amplio uso de la biomasa, por ejemplo materiales lignocelulósicos, almidones y azúcares para la producción de productos estratégicos, tales como proteínas unicelulares, químicos, combustibles líquidos y productos farmacéuticos básicos (Luiselli, 1987; Quintero, 1988; Viniegra-González, 1984).

Biotechnologías para la agroindustria rural

La importancia de la problemática rural en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe justifica la implementación de políticas dirigidas específicamente a desarrollar biotecnologías aplicables en pequeña escala y que tengan un impacto directo sobre la problemática campesina. Se destacan en ese sentido tecnologías que produzcan insumos para la producción agropecuaria, tales como la propagación clonal de plantas importantes para la economía campesina y el control biológico de plagas, así como tecnologías de procesamiento de biomasa para la producción de alimentos o energía, a pequeña escala y con un mínimo requerimiento de capital. Esta no es la orientación dominante del desarrollo tecnológico en el mundo, y por ello debe ser asumida por los países de la región, en el marco de programas que integren al sector académico y los institutos nacionales de investigación agrícola con los organismos públicos y privados dedicados al desarrollo rural; debe tenerse especial cuidado en establecer una relación estrecha con servicios de extensión, con el propósito de garantizar el desarrollo de tecnologías que realmente sean adoptadas en las comunidades campesinas. Una de las prioridades en este sentido es la reducción de la

escala de los procesos de conversión microbiológicos, particularmente en las regiones tropicales (Viniestra-González, 1984).

Cooperación internacional

La marcada debilidad de los países de la región en el campo de las biotecnologías y el acelerado avance que en este dominio se da mundialmente, aunado a las dificultades económicas que se viven en la mayoría de los países latinoamericanos, obliga a la unión de esfuerzos y recursos mediante la cooperación internacional y sobre todo regional. Existe una significativa experiencia acumulada en la región, en ese sentido, en el ámbito científico y tecnológico. Pero esta cooperación debe ir mucho más allá, con la finalidad de incluir el desarrollo coordinado de capacidades de producción en las bioindustrias, para lo cual se ofrecen los diversos mecanismos de integración regional y subregional existentes.

La tecnología siempre ha jugado un papel decisivo en el desarrollo económico y social. Este rol se está acentuando por la aceleración del cambio técnico en el mundo. Ello supone un reto fundamental para la región, debido a las oportunidades que surgen de las nuevas tecnologías en muchos campos, pero en particular en la agricultura y la agroindustria, las cuales, por otro lado, tienen una importancia estratégica para la mayoría de los países. La experiencia histórica positiva de la región en cuanto al desarrollo tecnológico de la agricultura en las décadas pasadas indica que existe la posibilidad de aprovechar estas oportunidades y contribuir así, de manera importante, al logro de las generalizadas aspiraciones de desarrollo económico y social.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, GONZALO; RAMA, RUTH; RELLO, FERNANDO. 1985. Agricultura y alimentos en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Cooperación Iberoamericana. México.
- CASTELLS, JUAN MANUEL. 1988. Diagnóstico de la situación de la agroindustria en la Subregión Andina, J/DI/138.1, JUNAC.
- CARRIZALES, VICTOR; JAFFE WALTER. 1986. Solid state fermentations: An appropriate biotechnology for developing countries, *Interciencia* 11(1).
- DEMBI, DAVID; DIAS, CLARENCE; MOREHOUSE, WARD. 1987. Biotechnology and the Third World: Caveat Emptor, *Development: Seeds of Change*, 1987: 4, pp.11-18.
- ELLIS, B.E. 1986. Production of plan secondary metabolites without plants: a perspective, *Biotech Advances*, 4 (2).
- ETTLIE, JOHN E. 1983. Policy implications of the innovation process in the U.S. food sector, *Research Policy* 12 (1983), pp. 239-267.
- FENNEMA, OWEN. 1983. The food industry: Charting a course to the year 2000, *Food Technology*, January 1983, pp. 46-62.
- HAYENGA, MARVIN L. 1988. Biotechnology in the food and agricultural sector: Issues and implications for the 1990's, U.C. A.I.C. Issues Paper No. 88-5, Agricultural Issues Center, University of California, Davis, California.
- KALTER, ROBERT J. 1985. The new biotech agriculture: Unforeseen economic consequences, *Issues in Science and Technology*, Fall 1985, pp. 125-133.

- KATZ, JORGE. 1976. Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente. Fondo de Cultura Económica. México.
- KENNEY, MARTIN. 1987. The university in the information age: Biotechnology and the less developed countries, *Development: Seeds of Change*, 1987:4, pp. 60-67.
- KIRSOP, BRIAN. 1985. Opportunities for biotechnology in food processing, *Biotechnology and Genetic Engineering Review*, Vol 3, pp. 175-192.
- LOPEZ, ARCESIO. 1987. Estudio sobre innovación tecnológica en la industria alimentaria de Colombia, *Memorias, II Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica*, México, pp. 566-588.
- PEREZ, CARLOTA. 1986. Las nuevas tecnologías: Una visión de conjunto, *Anuario RITLA-CEPAL*. Julio 1986.
- PAVIT, KEITH. 1987. The objectives of technology policy, *Science and Public Policy*, 14(4), pp. 182-188.
- QUINTERO, RODOLFO. 1988. Biotecnología industrial en el Grupo Andino, Ponencia presentada en el II Encuentro Andino de Biotecnología. Corporación Andina de Fomento. Cali, Colombia.
- SASSON, ALBERT. 1984. Las biotecnologías: Desafíos y promesas, UNESCO, Paris.
- TINEZ, 1988. Biotechnologies and developing countries: Promises and challenges, *The Courier*, No. 112, pp. 97-100.
- SCHEIDEGGER, ALFRED. 1988. Biotechnology in Japan: A lesson in logistics, Part I: the political substrate, Part II: the research policy, *Trends in Biotechnology*, Vol. 6, pp. 7-11 and 47-53.

- TEITEL, SIMON. 1981. Towards an understanding of technical change in semi-industrialized countries, *Research Policy*, 10(1981), pp. 127-147.
- U.S. FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. 1988. *Food Biotechnology: Present and future*, Office of Planning and Evaluation and the Center for Food Safety and Applied Nutrition.
- VINIEGRA-GONZALEZ, Gustavo. 1984. *Biotechnology for food conversion in the third world: Development, transfer and implementation*, UNIDO, ID/WG. 412/6.
- WAISSBLUTH, MARIO; DE GORTARI ALONSO. 1987. *Planeación del desarrollo tecnológico en el sector agroindustrial de México. Memorias, II Seminario Latinoamericano de Gestión Tecnológica*. México, pp. 600-622.

IV

**ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO
AGROINDUSTRIAL EN LOS PAISES DE AMERICA
LATINA Y EL CARIBE**

Los trabajos sobre el Tema IV se iniciaron con la presentación y discusión del documento de Eduardo Jacobs sobre El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria: perspectivas y requerimientos. Se partió de la idea básica de que la agroindustria es un subsector relevante de la industria latinoamericana (quizás el más importante); simultáneamente, se destacó que ese subsector atraviesa una crisis sin precedentes en la región. Sin embargo, hubo coincidencia en el hecho de que está llamado a desempeñar un papel significativo. Más aún: es razonable pensar que a partir de la agroindustria se puede reactivar la economía regional.

Sin embargo, no se trata de un tema pacífico: del análisis efectuado se desprende que todas las señales a nivel internacional son contrarias al afianzamiento de la agroindustria en América Latina. Debe tenerse en cuenta el papel de las empresas transnacionales en el subsector agroindustrial, sobre todo en los establecimientos más modernos. Las empresas agroindustriales están organizadas para enfocar el mercado interno. Ha habido experiencias exitosas en el caso de productos frescos (sin procesar), aunque se sabe que esa línea no es conveniente en el largo plazo. Sin embargo, el descarte de las producciones en fresco se utiliza en productos procesados, razón por la cual la agroindustria debe tener en cuenta a los productos frescos como insumos.

En cuanto se refiere al desarrollo tecnológico, se puso de relieve que desde el desencadenamiento de la crisis hasta aquí el paradigma ha cambiado. Antes el Estado actuaba como apoyo y el sector industrial impulsaba la tecnología. Actualmente, el sector industrial compra tecnología. En ese sentido, se subrayó que los esfuerzos que se hagan ahora afectarán los niveles de competitividad dentro de veinte años.

El área institucional tiene particular importancia, dado que el nuevo impulso agroindustrial deberá hacerse sin subsidios, sin excesivo apoyo

estatal. Asimismo, tiene que identificarse con claridad el núcleo empresarial dinámico sobre el cual debe afianzarse la agroindustria. En esos términos, la cadena agroindustrial debe potenciar al sector agropecuario.

Se hizo referencia al hecho de que, después de tres décadas de fracaso de una política intervencionista, se pretende llevarla a cabo con otro protagonista. A juicio de quienes así opinan, no pueden mezclarse políticas de producción (de precios) con políticas asistenciales. En ese mismo sentido, se ha hablado ya de la importancia de la cadena que requiere el mercado de productos frescos como para que se trate ese tema peyorativamente. Poulter, Jara y Riley hablaron en diversos momentos del Seminario sobre el enfoque sistémico, que es preciso tener en cuenta.

En ese mismo contexto, se recordó la época en que se discutía en Brasil si se debía exportar soya procesada o en granos, o sea, con valor agregado o sin él. Se optó por seguir exportando de acuerdo con la demanda de los clientes. Algo similar sucede con Chile. Un concepto apriorístico erróneo sobre la conveniencia o no de exportar productos frescos puede ser negativo. Se recordó, asimismo, que en Chile se utilizan diversas tecnologías de diferentes países. Se propuso evitar enfoques teóricos innecesarios y analizar el problema desde la perspectiva de la elasticidad ingreso de la demanda. En el mismo orden de ideas, se subrayó el gran dinamismo y, al mismo tiempo, la enorme fragilidad de las exportaciones latinoamericanas de productos frescos frente al extremado proteccionismo europeo.

Se insistió, más adelante, en el hecho de que la fruta fresca no es materia prima, sino que tiene una considerable cantidad de valor agregado. Al respecto, Eduardo Jacobs manifestó que en su documento y en su exposición no pretendió que el desarrollo agroindustrial dejara atrás a los productos frescos que han logrado imponerse en el mercado internacional.

Añadió que si no se impulsa con firmeza el desarrollo tecnológico, las situaciones nacionales se tornan muy frágiles. Pero no se trata de destruir esas precarias situaciones, sino de afianzarlas. Finalmente, Jacobs señaló que es más importante ponerse de acuerdo en los temas de trabajo positivo que profundizar en las diferencias.

Correspondió a Carlos Benito, con la presentación de su documento sobre La agroindustria como fuente de desarrollo rural. Su potencial en América Latina y el Caribe, pasar revista a los principales problemas del desarrollo rural, concepto con el cual -recordó- se entiende la reducción o el alivio de la pobreza rural. La exposición de Benito se centró en dos ideas-fuerza: la causa de la pobreza rural y su solución posible en el largo plazo, y cómo construir propuestas sobre la realidad actual de América Latina. Expresó que la premisa del estilo de desarrollo económico de las tres últimas décadas fue que la tasa de rentabilidad de la inversión de capital físico (equipos e infraestructura) era mayor que la tasa de rentabilidad de la inversión en capital humano.

Añadió que, frente a la permanencia de la pobreza rural, y de su agravamiento con la crisis financiera, los campesinos y los pobres marginados en las ciudades han comenzado su propia respuesta a través del desarrollo de los sectores informales, y de la inmigración rural-urbana temporaria, no sólo dentro de los países sino entre países. "Dejemos que los campesinos se ayuden a sí mismos", expresó. La tecnología de producción masiva fue el modelo de la industrialización de EE.UU. seguido en gran parte de América. Frente a ella, y vinculada con el principio de "lo pequeño es hermoso", se encuentra la tecnología de producción flexible, que requiere mano de obra más calificada. Propuso una estrategia basada en dos puntos: creación de empleo en las zonas rurales; la política de migración rural-urbana.

Entre los temas a investigar, Benito sugirió los siguientes: agroindustria con sistemas de producción flexible; organización de pequeños productores agroindustriales para la venta en mercados externos; agroindustria rural mediante sistemas de contratos con grandes empresas; procesado de alimentos a nivel de hogares rurales; movilización de grupos voluntarios para el desarrollo agroindustrial rural; escuelas rurales y desarrollo agroindustrial rural; políticas y programas de migración rural-urbana temporaria.

En la ronda de comentarios, se señaló que alguien tiene que seguir produciendo alimentos para América Latina. Las agroindustrias pueden ser un buen medio para luchar contra la pobreza rural; subir el techo tecnológico del campesinado es factible y necesario. Se reconoció que se trata de un proceso difícil pero impostergable.

Introducir agroindustrias en el medio rural mejoraría, sin duda, el problema alimentario. El CIAT, el CIP, el CITA (con sus modelos agroindustriales rurales), el INCAP, la Cooperativa Cuatro Pinos, en Guatemala, y otros organismos han logrado experiencias exitosas. Sin embargo, sin coordinación, esas experiencias no tendrían continuidad. RETADAR (Red Tecnológica Apropriada al Desarrollo Agroindustrial Rural) y PRODAR (Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural) se preocupan por esa clase de coordinación.

Hubo referencias, asimismo, al tema de la reforma agraria, que no fue mencionado en la exposición. En Colombia ha vuelto a tomar actualidad en el contexto de la estrategia de eliminación de la pobreza absoluta. Al respecto, se recordó que en Bolivia existe paz social en gran medida por la reforma agraria de 1953, que entregó tierras a más de medio millón de campesinos.

Desde una perspectiva más cautelosa con respecto al tema en examen, se expresó que de algún modo la tecnología simple encubre una suerte de reacción conservadora. Se recordó además que los gobiernos miran con prevención esta clase de experiencias. Sería útil buscar una estrategia que incluyera a pequeñas y medianas agroindustrias rurales.

Se mencionó que en Chile existe escasez de mano de obra en algunas regiones agrarias, razón por la cual se trata de conseguir esa mano de obra en algunas ciudades. Asimismo, se manifestó preocupación porque el documento de Benito establece igualdad entre el sector informal de la ciudad y el del campo. Más bien -se dijo- habría que formalizar a los sectores informales. El Estado debería jugar un papel importante en esa tarea. En este último sentido, el expositor manifestó que, en efecto, existe una función del Estado. No hay que olvidar que la propuesta de su documento -añadió- se basa en la equidad y no en la eficiencia.



// **EL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN LA ESTRATEGIA
DE REACTIVACION AGROPECUARIA:
PERSPECTIVAS Y REQUERIMIENTOS**

Eduardo Jacobs *

INTRODUCCION

Un rasgo característico del proceso de desarrollo industrial de América Latina ha sido la generalidad de sus objetivos, y por lo tanto, la ausencia de políticas específicas. Desde los años 50 la industrialización fue visualizada como un fin en sí misma; era el camino que permitiría desarrollar económicamente la región. En función de ese tipo de consideraciones muy genéricas se adoptó un conjunto de políticas muy abarcativas para impulsar "la industria". En casi todos los países de la región se combinaron los instrumentos de políticas comerciales, fiscales y financieras para incentivar la producción interna de productos industriales. El objetivo estaba bien definido: sustituir importaciones industriales. El costo de ese proceso y el tiempo que podría llevar el logro de niveles internacionalmente aceptables de competitividad eran temas ausentes en el debate.

Ese modelo de industrialización sustitutiva permitió cierto crecimiento de las economías de la región. Los niveles de desarrollo fueron altamente heterogéneos entre los países del área, pero en todos

* Centro de Investigaciones Sociales Sobre el Estado y la Administración (CISEA). Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

ellos se reprodujo la pauta de industrialización sustitutiva indiscriminada, en el sentido de que no se realizó una evaluación ex ante respecto a qué tipo de industrias eran viables en términos estratégicos en cada uno de los países. Si se hace un análisis transversal de la estructura industrial de la mayor parte de los países del área, resulta llamativa la similitud existente, en términos de los sectores sobre los cuales se ha avanzado; obviamente, con diferentes grados de profundización entre ellos. La similitud en los procesos de industrialización, estrechamente asociada a la similitud en el "paquete de políticas" implementado, es uno de los elementos que ayudan a explicar la simultaneidad de la crisis económica que actualmente padece la región.

Ante la profundidad y persistencia de la crisis, y la dificultad en delinear propuestas alternativas para superarla, ha comenzado un notable debate respecto al papel que cada uno de los sectores de la economía deben jugar en un nuevo patrón de desarrollo económico. Se delinea, de ese modo, un interesante espacio para discutir políticas de desarrollo mucho más específicas y puntuales que las implementadas en el pasado. Este nuevo espacio se ubica entre dos posiciones extremas y esencialmente equivocadas. La primera de esas posiciones plantea la necesidad de un nuevo impulso al viejo esquema de desarrollo industrial sustitutivo; de acuerdo con quienes sostienen este enfoque, una vez superadas las dificultades de financiamiento externo que provoca la crisis de la deuda, sería posible dinamizar y profundizar el desarrollo industrial tal como se venía dando en los últimos 30 años.

La segunda de esas posiciones extremas plantea la necesidad de "desmantelar" drásticamente la industria de la región y profundizar el desarrollo de las producciones primarias, en especial aquellas en las cuales los países de la región han dado sobradas muestras de eficiencia y competitividad.

Por diversas razones, ambas posiciones extremas son equivocadas. La primera, porque no toma en cuenta que el ajuste del mercado interno que se ha llevado a cabo en estos últimos años ha modificado en tal forma la demanda efectiva interna que resulta muy difícil pensar en dinamizar el sector industrial sobre esa base. Tampoco toma suficientemente en consideración que los Estados de la región, o al menos buena parte de ellos, presentan una crisis fiscal de carácter estructural que imposibilita la reedición del viejo esquema de políticas de subsidio y protección externa. Por último, tampoco recuerda que en buena parte de los países de la región los sectores productores de productos primarios, a partir de la crisis económica, se han reposicionado políticamente y, por variadas razones, no aceptan transferir sus excedentes al resto de la economía, como ocurría en el pasado. Si se tienen en consideración esos tres factores, resulta muy difícil pensar en la posibilidad de reeditar el viejo esquema de desarrollo industrial.

La segunda de esas posiciones denominadas "extremas" también constituye una simplificación de la compleja realidad de las economías de la región. El desarrollo industrial es una realidad en la mayor parte de los países del área; una porción sustancial del empleo se genera en dicho sector y una porción no menos importante aporta al producto nacional. Por otra parte, el crecimiento puramente agropecuario no logra ejercer los efectos de arrastre sobre el resto de la economía que puede lograr el sector industrial. No se conocen experiencias de países que hayan logrado niveles aceptables de desarrollo económico sin contar con un vigoroso sector industrial. Es cierto también que tampoco se conocen casos de países que puedan lograr un vigoroso crecimiento industrial sin políticas específicas hacia el sector manufacturero y hacia la vinculación de éste con el sector agropecuario. Esta es la clave de la propuesta de trabajo que aquí se desarrolla.

El desarrollo agroindustrial debe constituirse en una estrategia específica que, al tiempo que reconoce las limitaciones de la crisis, busca las formas más eficientes de apoyarse en las ventajas comparativas del sector agropecuario, con el propósito de construir ventajas comparativas en el sector industrial. Como se analiza más adelante, esta estrategia no puede contemplar la posibilidad de "redistribuir" o pretender reasignar excedente entre los sectores agropecuario e industrial, expediente ampliamente utilizado en décadas pasadas. La crisis ha ajustado seriamente el margen de maniobra de los diversos sectores productivos, y ello exige una mayor creatividad a los diseñadores de políticas; solo se podrá pensar en redistribuir de una forma diferente el nuevo excedente generado. Una vez que se logre reencauzar el crecimiento de las economías de ALC, aumentarán los grados de libertad para la implementación de políticas. Por el momento, habrá que moverse con esquemas de mínima.

En la región latinoamericana se dan tres situaciones ampliamente aceptadas: una extendida crisis en el modelo de acumulación; un sector manufacturero con un desarrollo heterogéneo y trunco; y un sector agropecuario con un cierto dinamismo y con ventajas comparativas internacionales. En donde no hay demasiado acuerdo, y ello se refleja en las posiciones extremas que normalmente se escuchan cuando se discute "cómo" salir de la actual situación, es la forma en que se combinan las tres situaciones en una propuesta de política que permita superar la crisis. El IICA ha trabajado en una propuesta alternativa de políticas que se ubica entre las posiciones extremas antes referidas. En tal sentido, este trabajo parte del supuesto de que una nueva estrategia de desarrollo regional debe apoyarse con fuerza en políticas de tipo específico, acotadas en sus objetivos y en los tiempos de implementación. Por ello, el IICA ha planteado que el desarrollo agroindustrial puede convertirse en la punta de lanza de una propuesta de dinamización productiva de la región, que al mismo tiempo incorpora objetivos referidos a la calidad de vida de las sociedades. El

hecho de que el nuevo planteamiento haga referencia a un sector específico como eje de su estrategia ya constituye un avance respecto a las posiciones del viejo paradigma de políticas de desarrollo que no incorporaba ningún tipo de priorización sectorial, y que tampoco enfatizaba la necesidad de articular con firmeza el desarrollo agropecuario con el desarrollo industrial. De acuerdo con la propuesta que aquí se trata de plantear, sólo será posible avanzar en el desarrollo agroindustrial en la medida en que exista una convergencia entre el crecimiento de la productividad en el sector industrial y el sector agropecuario.

Quando se hace referencia a una estrategia de desarrollo agroindustrial como uno de los ejes fundamentales de una propuesta de dinamización productiva que promueva la equidad en la distribución de ingresos, se excluye una serie de reflexiones que vale la pena explicitar, con el propósito de clarificar la exposición posterior.

En primer lugar, se piensa en la agroindustria como generadora de valor agregado, que se puede incorporar en las exportaciones de productos primarios. El argumento es el siguiente: si los países de la región tienen ventajas comparativas para exportar bienes no manufacturados, se puede avanzar hacia algún tipo de procesamiento industrial de esos bienes que permita aumentar el valor de las exportaciones, al tiempo que se estabilizan sus precios. Así, por ejemplo, en Argentina se pueden escuchar en las más altas esferas políticas expresiones como ésta: "hay que meter a las vacas en latas para exportarlas". Este tipo de variante agroindustrial ha estado fundamentalmente promovida por la crisis de precios agrícolas del año 1985/86, que puso claramente de manifiesto la fragilidad de la balanza comercial externa ante esa clase de eventos. En el mismo

sentido, países que han sido tradicionales exportadores de productos tropicales frescos investigan las posibilidades de exportar los mismos productos, pero con cierto nivel de procesamiento.

En segundo lugar, el desarrollo agroindustrial es una instancia que permite la transferencia de tecnología hacia el sector agropecuario. En ALC existen una gran cantidad de ejemplos en este sentido, que ponen de manifiesto la potencialidad del sector procesador de materias primas agropecuarias como instancia de generación y difusión de desarrollo tecnológico en el sector primario. La problemática de los insumos para la agricultura, en tercer lugar, también es una temática que se incluye al discutir las posibilidades que se abren para el desarrollo agroindustrial. En todos los países de la región se han dado, en mayor o menor grado, procesos de modernización en el sector agropecuario que tuvieron un componente muy importante de insumos industrializados portadores de cambio técnico; p.ej. maquinaria agrícola, plaguicidas, semillas mejoradas, etc.

En buena parte de los casos ese componente de insumos industriales para la agricultura se importó de los países industrializados; habría entonces un "nicho" interesante para la sustitución de importaciones en un momento en que la escasez de divisas determina un elevado precio de las importaciones. Ese proceso de sustitución, sin embargo, tendría el desafío de integrarse en un complejo productor de bienes negociables con el exterior, lo cual exige condiciones de competitividad internacional permanentes.

Por último, se quiere hacer referencia a otro tipo de perspectiva a partir de la cual se revaloriza al sector agroindustrial como eje de una estrategia productiva que genere condiciones de equidad en la distribución del ingreso. La agroindustria rural es visualizada como un factor integrador entre sectores agrícolas y sectores transformadores, razón por la cual puede favorecer el desarrollo de la economía campesina

e incidir vigorosamente en el abastecimiento alimentario. En este caso, la agroindustria actúa como articuladora de la problemática del desarrollo rural y de la cuestión alimentaria, a través de la dinamización de la producción campesina.

Todas estas reflexiones están consideradas, en mayor o menor medida, en el actual debate sobre el papel estratégico que las agroindustrias pueden tener en el desarrollo de la región. No hay ninguna restricción inicial que permita poner en duda la viabilidad de los planteos presentados; tampoco hay ninguna razón que permita presumir que las economías de la región promoverán, a través del funcionamiento de sus mercados, alguno de los desarrollos mencionados. La política agroindustrial, entonces, es la clave de este problema. Existe aparentemente cierto consenso en un número importante de países de la región en el sentido de impulsar políticas de desarrollo agroindustrial a partir de alguna de las perspectivas señaladas. El éxito de la estrategia dependerá, en buena medida, del diseño y la implementación de esas políticas. En este trabajo se presenta un conjunto de lineamientos que pretenden constituirse en el basamento conceptual de una estrategia de desarrollo agroindustrial. En ese sentido, es preciso hacer una observación muy importante. La agroindustria rural es una de las piezas claves de una estrategia de desarrollo agroindustrial que, al tiempo que genere condiciones de dinamización productiva, morigere los efectos que la crisis ha tenido sobre la distribución del ingreso. La estrategia que el IICA ha elaborado se apoya fuertemente en ese tipo de desarrollo, que apunta a generar nuevas condiciones de desenvolvimiento productivo en el medio rural-campesino. La importancia específica del tema, sin embargo, nos ha llevado a tratarlo en un documento específico, que se presenta como Anexo 2 de éste. De todas formas, las consideraciones de políticas de ambos se integran en una propuesta globalizadora que considera a la agroindustria como eje de la dinamización productiva.

CUADRO 1
 AMERICA LATINA a/ PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES RAMAS AGROINDUSTRIALES EN EL
 VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
 (En porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1978	1979	1980	1981
Alimentos, bebidas y tabaco	26.7	24.4	23.0	21.5	21.1	20.7	20.3	21.0
Cuero	0.7	0.8	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Madera	2.3	1.8	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.8
Papel	2.1	2.6	2.6	2.3	2.4	2.4	2.4	2.5
<u>Total agroindustria b/</u>	<u>31.8</u>	<u>29.6</u>	<u>28.2</u>	<u>26.1</u>	<u>25.9</u>	<u>25.4</u>	<u>24.9</u>	<u>25.8</u>
<u>Total manufacturas</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaborado por la División Conjunta CEPAL/ONU/DI de Desarrollo Industrial, sobre la base de cifras oficiales. (Tomado de Villalba, R. Visión general del desarrollo agroindustrial latinoamericano 1986).

a/ 16 países: Argentina, Brasil, México, Colombia, Chile, Perú, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Haití, República Dominicana.

b/ Incluye alimentos, bebidas, tabaco, cuero, maderas, corcho, papel y productos.

CUADRO 2

VALOR AGREGADO DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL, POR PAISES

	Como porcentaje del valor agregado del sector manufacturero		Como porcentaje del valor agregado agroindustrial regional	
	1960	1970	1960	1980
Argentina	31.9	29.5	20.5	13.8
Brasil	26.2	22.8	22.8	27.3
México	33.2	27.5	20.8	24.7
Colombia	34.8	36.2	6.3	8.1
Chile	34.1	34.5	5.9	4.7
Perú	52.6	45.1	7.8	5.0
Uruguay	34.6	41.7	2.9	1.9
Venezuela	31.9	29.7	4.4	5.2
Ecuador	56.7	44.8	1.9	1.9
República Dominicana	85.6	76.2	0.6	0.7
Panamá	63.9	61.3	1.8	1.9
MCCA	63.6	52.1	4.2	4.8
Total (16 países)			<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de informaciones oficiales (Tomado de Villaiba, 1986).

CUADRO 3
AMERICA LATINA: a/ CRECIMIENTO DE LAS PRINCIPALES RAMAS AGROINDUSTRIALES Y
SECTOR MANUFACTURERO

(Tasas de crecimiento acumulado anual) b/

	1960-	1965-	1970-	1975-	1979	1980	1981
	1965	1970	1975	1980			
Alimentos, bebidas y tabaco	4.5	6.2	4.8	4.5	6.0	2.3	-1.7
Cuero	3.2	13.9	1.1	0.5	5.2	-6.1	-3.0
Madera	4.5	4.2	4.8	7.1	9.7	4.1	-5.5
Papel	10.2	8.3	3.3	7.2	7.5	5.2	-2.8
<u>Total agroindustrias c/</u>	<u>4.9</u>	<u>6.4</u>	<u>4.5</u>	<u>4.8</u>	<u>6.4</u>	<u>2.5</u>	<u>-2.3</u>
<u>Total manufacturas</u>	<u>6.4</u>	<u>7.5</u>	<u>6.1</u>	<u>5.8</u>	<u>8.1</u>	<u>4.4</u>	<u>-4.8</u>

Fuente: Elaborado sobre la base de los datos del Cuadro 1.

a/ 16 países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

b/ Calculado sobre valores constantes de 1970.

c/ Comprende sólo las ramas agroindustriales anotadas en el Cuadro.

También es necesario aclarar que en la elaboración de este trabajo no se contó con materiales específicos de referencia para Centroamérica y el Caribe, con excepción del caso de México. Esta carencia se ha tratado de salvar mediante la discusión del trabajo con especialistas de dicha región. En consecuencia, las reflexiones que aquí se hacen pretenden abarcar a la región de ALC en su conjunto, pese a los desbalances evidentes en las fuentes de información, que se superarán en una versión posterior del trabajo.

Si bien el objetivo de este documento es plantear los lineamientos de una estrategia de desarrollo agroindustrial, parece inevitable hacer previamente un breve repaso de la situación actual de las agroindustrias en la región. Por tal causa, en la siguiente sección se analiza un conjunto de rasgos básicos de las agroindustrias en ALC, mientras que en la sección tercera se avanza sobre los lineamientos de la estrategia.

LAS AGROINDUSTRIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Las agroindustrias son el conjunto de actividades industriales más importantes en la industria manufacturera de la región. De acuerdo con la información suministrada en el Cuadro 1, en 1981 casi el 26% de dicha producción se originaba en las agroindustrias. Hay que tener presente que en las cifras contenidas en ese Cuadro no se incluyen las industrias proveedoras de insumos y equipos para la agricultura, actividades que, como se verá más adelante, han tenido una expansión sostenida. En el conjunto de actividades consideradas (alimentos, bebidas y tabaco, cuero, madera y papel) el subconjunto más importante son los alimentos, que representaban aproximadamente el 21% del total agroindustrial regional en 1981.

Esos valores han venido disminuyendo en las últimas dos décadas. En el Cuadro 1 se comprueba que la participación de la agroindustria en el valor

agregado manufacturero era de 31.8% en 1960 y se redujo al 25.8% en 1981. Este descenso en la participación relativa del sector es un rasgo habitual de las economías cuando comienzan a diversificar su estructura productiva mediante una profundización de su desarrollo industrial. Los niveles de participación, sin embargo, aún en los países más avanzados de la región, están muy por encima de los que presentan los países desarrollados. En ALC, entonces, el descenso de la participación relativa de las agroindustrias en el valor agregado manufacturero habría alcanzado un piso mínimo que pondría de manifiesto la dificultad de profundizar y diversificar el proceso de desarrollo industrial prácticamente en todos los países de la región. Esa situación se puede visualizar con mayor claridad al analizar las estadísticas más recientes que dan cuenta de la crisis que atraviesa actualmente la mayor parte de las economías del área. No se dispone esa información en el nivel de desagregación deseado.

Los niveles de incidencia de la producción agroindustrial en la actividad manufacturera no son homogéneos, como tampoco lo son los niveles de industrialización. En el Cuadro 2 se observa que Brasil registra un 18.3% y República Dominicana alcanza un 67.6%, como porcentaje de participación del valor agregado agroindustrial en el valor agregado manufacturero, mientras que un número importante de países tienen porcentajes que oscilan entre un 30% y un 40% de participación.

En el segundo cuerpo del Cuadro 2 se pueden observar comportamientos muy interesantes de la producción agroindustrial. Países como Brasil o México reducen drásticamente la participación del valor agregado agroindustrial en el valor agregado manufacturero, y simultáneamente aumentan su participación en el valor agroindustrial regional. Este movimiento se explica porque tanto Brasil como México crecieron aceleradamente en el período 1960-1980, muy por encima del promedio de la región. Las agroindustrias, por su parte, al amortiguar el

ciclo económico, crecen menos que el promedio de la economía en el "boom", y caen menos en la recesión. Ese comportamiento se aprecia claramente en el Cuadro 3, en particular en el rubro Alimentos, Bebida y Tabaco, el cual crece menos que el PBI manufacturero total cuando éste se expande, y cae menos en la recesión de 1981. El carácter anticíclico del crecimiento agroindustrial, en el contexto del "boom" expansivo que se registró en ambos países, explica la simultaneidad de la caída en la participación en el valor agregado manufacturero nacional -porque crece menos que el resto de los sectores-, al tiempo que aumenta su incidencia regional, porque crece más que el resto de las agroindustrias de la región.

En el otro extremo se encuentran países como Argentina y Uruguay, que en el período crecieron menos que el promedio, y en los cuales las agroindustrias modifican levemente su participación en el valor agregado manufacturero. Simultáneamente ambos países ven reducida su participación en el valor agregado agroindustrial regional, pues sus agroindustrias crecieron muy por debajo del promedio.

Por diversas razones, las agroindustrias tienen una mayor capacidad de aguante ante las crisis de la economía. Ese comportamiento, que puede ser explicado por la baja elasticidad ingreso de muchas de sus producciones, así como por la posibilidad de compartir con el sector agropecuario las caídas en los márgenes de rentabilidad, adquiere una gran importancia en épocas de crisis como las que actualmente vive la región. En un escenario de mediano plazo signado esencialmente por las restricciones globales, ese rasgo de las agroindustrias es especialmente importante como para justificar su papel central en una estrategia de crecimiento productivo equitativo.

Las agroindustrias en el comercio exterior

En una primera etapa del desarrollo económico latinoamericano, las agroindustrias jugaron un papel fundamental; orientaron su producción esencialmente hacia el mercado internacional. Los ejemplos abundan; el café, el cacao, el azúcar son tan sólo algunos de los desarrollos agroindustriales que desde principios de siglo se difundieron en la región. Posteriormente, cuando el desarrollo económico comenzó a girar en torno a la sustitución de importaciones, las agroindustrias concentraron su atención en la demanda nacional, que crecía sostenidamente al ritmo de la ampliación de los mercados internos. Esta segunda oleada de agroindustrialización está orientada esencialmente hacia el mercado interno y, por lo tanto, no debe sorprender que reproduzca el comportamiento del conjunto industrial en lo que hace al tipo de articulación que se plantea con los mercados internacionales.

Como resultado de esa yuxtaposición de procesos de agroindustrialización, en la actualidad se observa que, en la mayor parte de los países, un gran porcentaje de la producción agroindustrial está destinado al mercado interno. El grueso de las exportaciones agroindustriales en buena parte de los países de la región sigue concentrándose en aquellos sectores instalados en las primeras oleadas de desarrollo de la región. Estos sectores, sin embargo, se mantuvieron en buena medida "aislados" del resto de la economía y no difundieron estímulos ni se diversificaron a otras áreas de producción, en donde podrían haber hecho valer su experiencia exportadora.

Pese al hecho señalado de que las agroindustrias no han mostrado un comportamiento dinámico en lo referente a las exportaciones (se asimilaron, en ese sentido, al resto del sector industrial), el conjunto de sus actividades implica una proporción muy importante de las exportaciones totales. Las

agroindustrias, en la mayor parte de los países, exportan una proporción mayor de su producción respecto a los demás sectores industriales. En el Cuadro 4 se presenta la situación de cuatro países de la región cuyas cifras son elocuentes al respecto. Esto siempre dentro de los bajos niveles que presenta el coeficiente de exportaciones por producto en la mayor parte de los países.

Esta mayor incidencia de las exportaciones agroindustriales respecto a las del resto de los sectores industriales, resulta de la convergencia de varios factores. En primer lugar, el hecho ya mencionado de la existencia de una serie de "enclaves" agroindustriales de exportación. En segundo lugar, debe mencionarse un rasgo asociado a un proceso natural de maduración y construcción de ventajas comparativas. Este proceso, en cierto sentido, se impuso a un conjunto de señales de políticas macroeconómicas que favorecían la producción hacia el mercado interno. Por último, también puede haber influido en la mayor incidencia de las exportaciones agroindustriales el hecho de que se hayan consolidado en el sector algunos segmentos de grandes empresas de capital nacional que aprovecharon algunas de las facilidades y prebendas que los gobiernos establecieron, desde mediados de los años 70, para estimular las exportaciones industriales.

En cuanto se refiere a las importaciones agroindustriales, se puede decir que en general son muy reducidas, quizás con la excepción de los países caribeños. En los casos en que se compran en el exterior productos alimenticios, se importan sin procesar y se terminan de elaborar industrialmente en el país. Las importaciones de maquinaria y equipo para la industria alimenticia, así como insumos industriales para la agricultura, son significativas y revisten importancia en el conjunto de las importaciones manufactureras.

ARGENTINA

ECUADOR

	1980		1985		1980		1985	
	Coef. export.	Coef. import.	Coef. export.	Coef. import.	Coef. export.	Coef. import.	Coef. export.	Coef. import.
Total industria	6.96	12.14	11.46	7.46	17.84	41.96	7.78	27.49
Agroind. de Alimentos	14.88	1.76	20.67	0.38	32.62	8.60	10.11	6.66

Definición de manufacturas (amplia)

Coefficiente de Exportaciones: $X = X/VBP$

Coefficiente de Importaciones: $M = M/VBP$

Fuente: Cifras preliminares de la División Conjunta CEPAL/UNIDO.

Por último, no se puede dejar de considerar en el comportamiento fuertemente restrictivo que tuvieron los mercados de los países industrializados, que han puesto todo tipo de barreras arancelarias y no arancelarias a los productos agroindustriales. La complejidad de esas barreras aumentaba proporcionalmente con la elaboración de los productos, con lo cual desalentaba absolutamente la posibilidad de que nuestros países avanzaran hacia formas productivas industrialmente más complejas. Si a este elemento, que ha jugado un papel fundamental como freno al desarrollo de agroindustrias para la exportación, se le suma la crisis de los mercados internacionales, se encuentra una combinación particularmente negativa para el desarrollo de las agroindustrias en particular, aunque esa dificultad no es esencialmente menor para cualquier otro producto industrial que la región quiera exportar a los países industrializados.

En Uruguay las agroindustrias alimenticias representaban en 1978 un 24% del valor agregado bruto industrial, mientras que la participación en las exportaciones industriales llegaba al 32%. Los coeficientes de exportación de las agroindustrias alimenticias cambiaron en forma importante: pasaron del 19% en 1979 al 30% en 1985. Las importaciones de la industria alimenticia, por su parte, no representaban más del 6% de las importaciones industriales (Reig, 1985).

En el caso de Paraguay, la agroindustria de alimentos es responsable del 36% de la producción industrial, mientras que las exportaciones agroindustriales alimentarias constituyen el 42% del total exportado (Ayala, 1986).

En Argentina las agroindustrias de alimentos, bebidas y tabaco representaban en 1984 el 24% de la producción manufacturera, mientras que en el mismo año

la exportación de manufacturas de origen agropecuario representaba el 68% de las exportaciones industriales y el 43% de las exportaciones totales (Gargiullo, 1988).

Las Agroindustrias y el Dinamismo Productivo

Las agroindustrias comprenden un conjunto de actividades esencialmente anticíclicas. En el período expansivo crecen más lentamente que el resto de los sectores industriales, mientras que en la recesión caen menos que el promedio. Este comportamiento está esencialmente explicado por el tipo de bien que comprenden estas producciones.

Un efecto característico del crecimiento de las actividades agroindustriales es su efecto amortiguador sobre los ciclos industriales. Este tipo de productos alimenticios tienen una elasticidad ingreso baja si se la compara con la del promedio de los bienes manufacturados. En general se puede afirmar que los bienes de capital tienden a agudizar el ciclo, mientras que los bienes alimenticios-agroindustriales tienden a suavizarlo.

En México, el crecimiento promedio de la industria manufacturera en el período expansivo 1975-1980 fue de 40%, mientras que las agroindustrias, en el mismo período, crecieron un 29%. El período recesivo 1982-1984 implica un comportamiento exactamente inverso; las manufacturas caen a una tasa negativa del 5%, mientras que las agroindustrias tan sólo a un 0.9% (Levet, 1986).

En la medida en que el crecimiento de las actividades agroindustriales esté esencialmente determinado por los productos alimenticios, y la producción de éstos básicamente orientada al mercado interno, las agroindustrias verán fuertemente disminuida su capacidad de arrastre y motorización del crecimiento económico. Esta afirmación merece algunos comentarios. Uno de los efectos dinamizadores importantes de las producciones de bienes finales, como

serían las agroindustrias en la mayor parte de los casos, tienen que ver con la demanda de bienes de capital y de equipo. Los efectos multiplicadores de la inversión resultan decisivos para explicar los efectos de arrastre de la producción industrial. La producción agroindustrial en buena parte de los países de ALC "transfiere" esos efectos multiplicadores al exterior, al importar la maquinaria y equipo que requiere la industria alimentaria. De esa forma, se filtran buena parte de los efectos potencialmente dinamizadores de las agroindustrias. Por otra parte, mientras un porcentaje significativo de la producción agroindustrial gire en torno a la demanda interna, el sector como tal no puede aspirar a un crecimiento por encima del crecimiento del mercado interno, y, más grave aún, no puede aspirar a "liderar" el proceso de crecimiento. La búsqueda de los mercados internacionales, desde esta perspectiva, es indispensable.

La Agroindustria y la Participación de Empresas Extranjeras

La presencia del capital extranjero en las agroindustrias de la región es importante; esa participación, sin embargo, no difiere mayormente a la que esas empresas tienen en el conjunto de la industria. El fenómeno de la transnacionalización afecta a las agroindustrias no sólo por la participación directa, que es relevante en un grupo importante de productos, sino también por la configuración estratégica de la "dieta objetivo" de la región, y por su intermedio en las agroindustrias.

Este tema ha sido ampliamente tratado en varios países de América Latina, en los últimos años (ver una interesante revisión de esa literatura en Lahera, 1986). Como se planteó en la introducción de este documento, el análisis de la transnacionalización del sistema alimentario fue una de las temáticas que atrajo la atención de los especialistas sobre el tema agroindustrial. Sin temor a exagerar, se puede decir

que en la región se analizó la transnacionalización de las agroindustrias antes de realizar un análisis de las agroindustrias como tales. En parte debido a ello existen algunos aspectos no del todo claros sobre el tema. En particular, resulta importante caracterizar los fenómenos que involucran de diferente manera a las empresas extranjeras: por un lado, en la región de ALC se presenta una notable transnacionalización de los hábitos de consumo alimentario de los sectores medios y medio-altos; por otro lado, también se asiste a una notable participación directa de empresas extranjeras en las producciones agroindustriales (Fainzylberg, 1983).

El fenómeno de transnacionalización de la dieta excede con mucho a las empresas extranjeras. Las sociedades latinoamericanas tienden a reproducir, en directa proporción a sus posibilidades, los hábitos de consumo de la sociedad norteamericana. Esos hábitos de consumo tienen diversos matices importantes en cuanto se refiere a la composición de bienes, pero desde la perspectiva de este trabajo la adopción de los hábitos alimentarios norteamericanos en nuestras sociedades resulta ser un fenómeno de la mayor importancia.

El patrón de consumo alimentario norteamericano es una pauta de referencia básica para comprender el sesgo que toman las dietas de los países latinoamericanos. Eso es así, en particular, en lo que se refiere al creciente contenido de carnes rojas que tiene la demanda potencial de consumo de las economías latinoamericanas. A ese respecto, resulta muy ilustrativo analizar el comportamiento de la demanda de carnes rojas en Brasil cuando se instrumentó el Plan Cruzado. La demanda reprimida de carnes eran tan importante que el Brasil pasó, en pocos meses, de ser uno de los mayores exportadores mundiales de carnes a ser uno de los principales importadores.

La dieta alimenticia de los países latinoamericanos constituye un indicador básico para comprender la configuración de las agroindustrias. Por

ello la transnacionalización de la dieta ha tendido a difundir un patrón de desarrollo agroindustrial bastante similar en todos los países de la región. Esta homogeneización en algunos casos tiene que ver con una transnacionalización de las instancias de producción, con las empresas, pero como tal es un fenómeno de mucho mayor alcance. Esta homogeneización de las "dietas objetivo" de los países latinoamericanos crea ciertas rigideces estructurales en términos de acceso de la población, ya que la mayor parte de los países no disponen de los recursos físicos como para cubrir los costos energéticos de esa dieta si se quisiera difundir entre toda su población (Schejtman, 1983).

La otra perspectiva relevante para analizar la participación de las empresas extranjeras en las agroindustrias latinoamericanas se refiere al control de estas empresas sobre complejos agroindustriales estratégicos, como sería el caso de la carne aviar y los aceites vegetales en una serie de países importantes de la región. La línea de trabajos sobre este tema fue orientada por R. Vigorito desde el ILET (México), con estudios nacionales como Muller (1980) y González Vigil et al. (1981). En esos casos, las empresas extranjeras controlan los núcleos básicos de los citados complejos. En el caso de la carne aviar, el control gira en torno a la propiedad de las líneas genéticas de los animales. La participación de empresas extranjeras en estas agroindustrias resulta relevante, en primer lugar, porque esas actividades tienen un peso mayor en la dieta de la población, y en segundo lugar por el sorprendente ritmo de crecimiento de las mismas.

Además del control de empresas extranjeras sobre complejos agroindustriales de tipo estratégico, también se da otro tipo de participación de empresas extranjeras en productos agroindustriales de un alto dinamismo, que constituyen los que se pueden llamar "productos modernos" o altamente diferenciados. Tal sería el caso de todos los tipos de café instantáneo,

galletitas envasadas, confituras, chicles, cereales para desayuno, etc. Esos productos están esencialmente asociados a la publicidad y, en general, tienen un dinamismo muy superior al promedio de las agroindustrias. En la mayor parte de los países, ese tipo de productos suele ser el principal punto de contacto de la población de menores recursos con los bienes agroindustriales alimentarios.

México ha sido uno de los países en donde la temática de la transnacionalización de las agroindustrias ha tenido mayor difusión. Con respecto a la participación de las transnacionales en la producción de alimentos altamente "diferenciados", en 1975 las empresas extranjeras controlaban el 93% de la producción de café y té instantáneo, el 88% de la producción de goma de mascar, el 75% de la producción de botanas, etc. (Arroyo et al., 1975).

El comportamiento de las empresas extranjeras en las agroindustrias no difiere sustancialmente del que tienen en otras industrias en cuanto se refiere a las exportaciones. Las empresas extranjeras entraron a la mayor parte de los países de la región con el propósito de abastecer a los mercados internos. Todos los países querían tener sus industrias, todos querían sustituir importaciones y las empresas extranjeras diseñaron sus estrategias en función de esas indicaciones globales de los países. A principios de los años 60 existía una gran valoración de la producción industrial *per se*; el mercado internacional no constituía un objetivo para las producciones industriales. Esta es una de las razones que ayudan a comprender por qué las empresas extranjeras destinan el grueso de sus producciones al mercado interno y su participación en las exportaciones es prácticamente desdeñable.

En los casos más recientes de experiencias exportadoras exitosas de agroindustrias latinoamericanas. (p. ej. las de Brasil y Chile), la participación de las empresas extranjeras se dio en la fase de comercialización y no fue asumida por las

mismas empresas que son relevantes en las agroindustrias instaladas en los países.

La Agroindustria Desarticulada de la Producción Primaria

La dieta alimenticia que se ha difundido en América Latina definió el perfil agroindustrial, en algunos casos al margen de las posibilidades de oferta de los productos primarios. Las agroindustrias procesadoras de trigo y de carne vacuna constituyen dos ejemplos de desarticulación en la vinculación agricultura-industria. En estos casos, la dinamización agroindustrial no siempre es posible, al tiempo que no necesariamente implica dinamización agropecuaria.

Uno de los principales productos alimenticios de la región es el pan de harina de trigo. Este cereal ha incrementado de manera notable su participación en la dieta, pero no ha habido un crecimiento simultáneo en la producción primaria. Este bache, que en algunos países es inevitable porque no existen condiciones ecológicas para producir trigo, es superado en algunos casos mediante el Programa PL 480, que sigue vigente para los países centroamericanos y para Bolivia. En el resto de los países, en particular los países andinos con dificultades para producir trigo, la situación es complicada, pues se encuentran con una demanda interna muy ampliada y altamente inelástica; por otro lado, con una oferta muy restringida, cuando no inexistente. La incidencia negativa de estos casos en la balanza comercial es muy obvia. El dinamismo agroindustrial, por su parte, se filtra hacia el exterior a través de las importaciones.

Perú, en el período 1945/1950, importaba 150 000 toneladas de trigo. A comienzos de los años 80 importa 900 000 toneladas del mismo producto. El trigo producido en Perú no llega a representar el 1% del consumo de los molinos de harina de ese cereal (Férrandez-Baca et al., 1983).

En Ecuador se importaban, en 1970, 70 000 toneladas de trigo; la cifra subió a 291 000 toneladas en 1982. En 1970 se consumían 49 libras anuales de trigo por habitante; en 1980 esa cifra aumenta a 83 libras anuales por habitante (Chiriboga, 1985).

La agroindustria de carne vacuna, en la mayor parte de los países, también presenta una fuerte desarticulación respecto al sector primario. En este caso, sin embargo, la fuente de la desarticulación se origina en la difusión de una dieta objetivo que no corresponde a las posibilidades reales de acceso de la población, de acuerdo con las condiciones de oferta del producto. La agroindustria de carne vacuna se orienta básicamente a los sectores de ingresos medios y medios altos; de acuerdo con esa pauta se ha organizado la cadena de producción en buena parte de los países. Esta dieta intensiva en carnes rojas solamente es sostenible con un patrón de desarrollo socialmente excluyente. El aumento de los ingresos reales no se ha expresado en la región en un mayor consumo per cápita de carnes, ya que la producción no ha podido acompañar el aumento de ingresos. En casi todas las experiencias estudiadas se observa la presencia de fuertes instancias de intermediación financiera: abasteros en Chile, matarifes en Argentina, introductores en México, etc.

Como sucede en el caso del trigo, los efectos de dinamismo agroindustrial se filtran al exterior; en este caso la agroindustria tiene una enorme demanda potencial, reprimida por bajos ingresos. Esa agroindustria no ha podido ejercer efectos dinamizadores sobre la oferta ganadera, ni tampoco ha incidido en un cambio en la demanda como para adaptarla a otro tipo de oferta. La desarticulación se expresa en una situación relativamente estática, en la cual los consumos de carne vacuna se ven fuertemente limitados vía precios. La agroindustria de carne tiende a

"imitar" el perfil de comportamiento de su similar en los países industrializados; por tal causa, concentra su producción en un pequeño segmento de población con ingresos elevados.

La Agroindustria y los Núcleos Exportadores Dinámicos

En los últimos años se han comenzado a conocer una serie de desarrollos agroindustriales exitosos en términos de dinamismo productivo y de inserción internacional. En general, se trata de experiencias puntuales que, aunque muy importantes y relevantes, no se pueden ver como parte de una tendencia de la agroindustria como conjunto.

Cuando se hace referencia al potencial que implican las agroindustrias para la producción agropecuaria latinoamericana, tradicionalmente se hace referencia a un conjunto importante de casos exitosos. Estos casos tienen la peculiaridad de estar orientados hacia la exportación y generar fuertes procesos de articulación agricultura-industria, al tiempo que incrementan de manera acelerada la producción.

A modo de hipótesis, se puede sostener que en cada uno de los países de la región se ha desarrollado este tipo de núcleos exportadores dinámicos. En algunos casos estos "booms" exportadores no responden a una lógica de crecimiento hacia etapas más alejadas de las ventajas naturales o más próximas a las ventajas adquiridas, sino a cambios en la demanda internacional que han tendido a confirmar más bien el patrón "minero" o "extractivo" (Llach, 1988).

El comentario de Llach está específicamente referido al caso de las exportaciones de aceites vegetales de la Argentina; esa agroindustria se ha convertido, en pocos años, en el principal rubro de exportación del país, pero no se vislumbran desarrollos

asociados que puedan articularse al núcleo aceitero. Habría que analizar con mayor cuidado otras experiencias de núcleos exportadores modernos que puedan caer en esa categoría.

En otros casos, sin embargo, los núcleos exportadores dinámicos están estrechamente asociados a la participación de empresas extranjeras que cubren la etapa de la comercialización, pero que han ejercido un tremendo efecto de arrastre sobre las producciones locales. En esta categoría podrían entrar, al menos en parte, los casos de Chile y del complejo naranjero de Brasil.

Existen otros casos, sin embargo, en los cuales los núcleos exportadores dinámicos están constituidos por empresas nacionales que han reconvertido parte de sus actividades hacia el mercado internacional. En estas situaciones, las empresas exportadoras conviven con sectores en crisis y con otras empresas que apenas logran sobrellevar la crisis de sus mercados domésticos (el caso de la Argentina está ampliamente tratado en Jacobs et al., 1988; el caso de Brasil está muy poco documentado, y se obtuvo información a partir de informantes calificados; para Chile se utilizó el estudio de Furche et al., 1987).

La Agroindustria y los Procesos de Reconversión Productiva

Desde principios de los años 80, las economías de la mayor parte de los países de la región están inmersas en profundos procesos de reconversión. Lo que vulgarmente se conoce en términos de ajuste macroeconómico se refiere exclusivamente al hecho que las economías se han visto forzadas a transferir excedentes financieros hacia el exterior, invirtiendo la dirección tradicional de los flujos internacionales de divisas. En el marco de ese "ajuste", se están dando importantes cambios en la estructura productiva industrial, y ese proceso afecta a las agroindustrias.

La literatura económica de los últimos años en América Latina se ocupa básicamente de dos temas: la deuda externa y los ajustes macroeconómicos que llevan a cabo los países para asumir los compromisos que surgen de ella. Ocurre, sin embargo, que el mencionado ajuste ha redefinido un conjunto de variables básicas para el funcionamiento del sector industrial. En primer lugar, el tipo de cambio. En la mayor parte de los países se ha dado una sostenida elevación del tipo de cambio, que ya no se ve expuesto a los tradicionales vaivenes propios de las políticas de "stop and go" de los años 60. El mercado externo comienza entonces a ser visualizado como un destino posible, ya que la estabilidad del tipo de cambio permite planear operaciones con alguna certeza. El salario real, en segundo lugar, ha sufrido una caída importante y no se ha recuperado, al menos en la mayor parte de los países. La mano de obra industrial, en América Latina, es hoy muy barata en términos internacionales; más barata aún si se consideran los niveles de capacitación que la misma ha logrado en las principales zonas industriales de la región. El salario real bajo constituye un segundo elemento fundamental en la reconversión productiva que se está llevando a cabo en la región. Por una parte, porque el salario es un componente decisivo de la producción industrial, pero por otra porque esa evolución del salario real ha condicionado fuertemente la expansión de los mercados internos de la región.

La crisis fiscal constituye, junto con el tipo de cambio y el salario real, otro factor decisivo en el proceso de reconversión productiva. Tradicionalmente, la industria latinoamericana accedía a diversas formas de subsidio, vía impositiva o vía crediticia. En los últimos años ambas formas de subsidio están en franca decadencia; además, están fuertemente restringidas las compras del sector público a la industria doméstica.

Estas modificaciones en las reglas del juego en las economías de la región desencadenaron, por un lado, una fuerte crisis en la industria, que se puede

visualizar fácilmente si se analiza la evolución del PIB manufacturero en los primeros cinco años de la década de los 80. Pero, por otro lado, también se genera un proceso, mucho menos evidente a nivel global, de surgimiento de nuevas empresas o de "aggiornamento" de viejas empresas que se dan cuenta de que para sobrevivir a la crisis deben crecer sobre sus competidoras y, eventualmente, llegar a los mercados externos.

Este tipo de reacciones "positivas" o "hacia adelante" han sido en buena medida analizadas en el apartado anterior, cuando se presentaban los núcleos exportadores dinámicos de las agroindustrias. Sin embargo, la reconversión de las agroindustrias no sólo ha generado reacciones positivas y "hacia adelante"; también se presentan en la región una serie de situaciones agroindustriales en las cuales la reconversión es un desafío al cual aún no se le encuentra una respuesta posible.

Un ejemplo ilustrativo de un sector agroindustrial enfrentado a la necesidad de la reconversión es el sector azucarero en buena parte de los países de la región. En general, esa agroindustria ha pasado a ser un problema para el Estado, que terminó haciéndose cargo de un sistema productivo inviable. Los niveles y tipos de intervención varían de país a país, pero en la mayor parte de los casos los gobiernos fijan los precios de la caña y del azúcar y autorizan los saldos exportables. En casi todos los casos esa intervención implica un fuerte costo fiscal para el Estado, sin que se observe una tendencia al cambio en la situación productiva.

En términos de perspectivas, resulta difícil imaginar un futuro que no pase por una fuerte reconversión en los países con agroindustrias azucareras en crisis. La reconversión de

agroindustrias tan importante como la azucarera requiere grandes movilizaciones de recursos financieros, hoy no disponibles en la región; ello dificulta aún más las cosas.

Los mercados internacionales, por su parte, cambian de manera continua y alteran de esa forma las reglas del juego para nuestras economías. En general no se observa una tendencia clara que permita ver un poco más allá del concierto de dificultades, restricciones e intensificación de la presión competitiva en los diversos mercados de productos agroindustriales. Esas condiciones, sin embargo, son suficientemente preocupantes cuando se combinan con proyecciones de crecimiento muy moderado para las economías industrializadas, como para que se internalicen a la hora de discutir las necesidades de reconversión de las agroindustrias. En general, en la agroindustria latinoamericana, fuertemente orientada hacia el mercado interno, aún no se vislumbra una asimilación de los nuevos desafíos que el mercado internacional va a imponer, y de hecho está imponiendo, a las agroindustrias.

El Sector Público en la Agroindustria

En la gran mayoría de los países de ALC se observa que a las agroindustrias, pese a su gran importancia, no se les ha fijado ningún área específica de gobierno. La agroindustria parece quedar en un espacio que "no pertenece a nadie o, al pertenecer a todos, tampoco pertenece a nadie".

En América Latina la división de tareas entre los entes que diseñan y ejecutan política económica ha pasado por la cuestión sectorial (industria, agricultura, transporte, etc.). La agroindustria ha sido tomada como un sector industrial más; por lo tanto, no se ha incorporado en ningún caso el conjunto de especificidades a que se ha hecho referencia en este trabajo. Los ministerios de Agricultura, a su vez, tampoco han incluido a las agroindustrias como parte de

sus áreas de interés, pese al hecho obvio de que buena parte del destino de la producción agropecuaria depende del funcionamiento de las agroindustrias.

Al analizar una cadena de producción de una agroindustria como la de carne aviar, por ejemplo, se puede observar cómo las diferentes reparticiones de los Ministerios de Agricultura tienen que ver con la crianza de las aves, pero abandonan el tema en la etapa de faena y procesamiento, cuando pasa a tener jurisdicción el Ministerio de Industria; posteriormente, en la etapa de distribución y consumo, las autoridades del Ministerio de Salud controlarán la calidad del producto. Esta visión que se puede llamar "segmentada" sectorialmente, en cierta forma caracterizó la distribución de áreas de acción entre los diferentes Ministerios de Industria y de Agricultura. En muy pocos casos se conocen experiencias de trabajos conjuntos que hayan recogido la complejidad de las diversas situaciones nacionales.

Esta problemática de jurisdicciones no fue un obstáculo para la mayor parte de las industrias, ni tampoco para el sector agropecuario, que destinaba la mayor parte de sus producciones al consumo en fresco o a la exportación sin procesamiento. La dificultad comienza a manifestarse cuando se quieren pensar políticas agroindustriales, políticas que traten de recuperar la potencialidad de la articulación agricultura-industria.

Sobre ese punto hay un hecho muy ilustrativo. A nivel nacional, en la mayor parte de los países no se cuenta con políticas o instrumentos de acción específicamente diseñados para las agroindustrias. Sin embargo, a nivel provincial, a nivel regional, sí se puede observar un conjunto interesante de iniciativas que si no están en marcha, están al menos planteadas. La explicación de este comportamiento diferencial puede estar en la "rigidez" que tiene en el orden nacional el tema de las jurisdicciones a nivel ministerial, mientras que en el orden provincial o regional la

autoridad del gobernador limita en gran medida la trascendencia de los conflictos "jurisdiccionales". Esta podría ser una explicación de ese comportamiento diferencial.

En todo caso, aún constituye un tema en discusión si la temática agroindustrial debe ser abordada por las entidades vinculadas a la cuestión agropecuaria. La respuesta del IICA apunta a fortalecer la presencia del sector agropecuario y de las entidades a él vinculadas en la discusión y en el desarrollo agroindustrial. No con el ánimo de "dominar" el área, sino con el objeto de impulsar todas las acciones e iniciativas dirigidas al estímulo de las agroindustrias, como forma de fortalecer al sector agropecuario.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACION DE POLITICAS AGROINDUSTRIALES

Este es un Capítulo un tanto atípico, en el sentido de que no se ordena a partir de un listado de políticas, sino que trata de sugerir una nueva forma para el abordaje del tema de las políticas. América Latina cambió; es más, aún nos encontramos en pleno cambio, y en ese contexto es necesario diseñar e implementar nuevas políticas que permitan atenuar o eliminar las consecuencias de la crisis sobre la sociedad. El eje de esta Sección pasa por los agentes empresarios agroindustriales y la búsqueda de nuevos instrumentos de políticas que puedan estimular el desarrollo de un modelo agroindustrial que, al tiempo que dinamice la producción agropecuaria de la región, genere formas más equitativas de distribución del ingreso. Para ello parece importante, en un primer apartado, efectuar un breve punteo de las limitaciones que impone la crisis económica. En el segundo apartado se analiza la cuestión del empresario agroindustrial; se trata de discutir cómo articular en torno a éste los diferentes expedientes de políticas. En el tercer apartado se discute la cuestión de los mercados para las producciones agroindustriales, y en el cuarto, por último, se adelantan algunos comentarios respecto al

espacio institucional desde el cual implementar nuevos instrumentos de políticas como los que aquí se sugieren.

Las Limitaciones que Impone la Crisis Económica

En los últimos años, América Latina ha tomado conciencia del hecho de que la crisis es de carácter estructural e involucra su patrón de desarrollo, el cual está cuestionado aunque se supere la restricción que hoy impone la deuda externa. Este diagnóstico es válido al menos para la mayor parte de los países del área. Las manifestaciones más elocuentes de la crisis son las siguientes:

Pérdida del dinamismo productivo. En los últimos años la producción per capita de la región ha caído en algunos años o se ha mantenido estable en otros. El proceso de acumulación de capital se ha visto muy deteriorado; ello se expresa en la drástica caída de la relación inversión neta/producto en la mayor parte de los países de la región.

Drástico empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores con menores recursos y fuerte ampliación de la brecha de ingresos entre "pobres y ricos" de la región. Si en pleno proceso expansivo la región tenía problemas de distribución de ingresos, actualmente, en un contexto recesivo, esos problemas se han agudizado seriamente.

Extendida crisis fiscal, en buena medida profundizada por la crisis de la deuda externa, ya que en la mayor parte de los países el Estado es responsable ante los acreedores por las deudas con el exterior. Esta crisis fiscal también ha deteriorado seriamente la capacidad del Estado para atender los servicios básicos orientados hacia los sectores menos pudientes de la sociedad.

Esta situación de crisis, notablemente extendida en la región, se ha abordado con un expediente muy homogéneo en la gran mayoría de los países: ajuste fiscal y ajuste externo dirigidos a solucionar el déficit fiscal y, de esa forma, ampliar los excedentes de divisas que permitirían pagar la deuda externa o al menos los intereses de la misma. Casi ocho años después de que se desencadenara la crisis, los resultados son notoriamente pobres: los países hicieron en mayor o menor medida el ajuste, reorientaron buena parte de sus producciones al exterior, redujeron sus importaciones, achicaron el déficit fiscal y, sin embargo, los compromisos externos aumentaron en vez de disminuir, el mercado interno se achicó y las economías se desestabilizaron seriamente (con elevación de los índices inflacionarios y caída de la inversión).

Paradójicamente, en la región siguen hegemonizando el debate sobre la política económica quienes piensan que la "propuesta del ajuste" es correcta y que se trata de insistir en ella hasta que lleguen los resultados. El hecho de que este tipo de "propuestas" hegemonice el debate, tiene implicaciones importantes que deben tenerse en cuenta a la hora de discutir sobre políticas alternativas. En primer lugar, porque el Estado está altamente cuestionado en cuanto se refiere a su legitimidad para intervenir en la economía. La política de subsidios, por ejemplo constituye hoy uno de los paradigmas de lo que "no deberían hacer los países", aunque se sabe que en determinados momentos los subsidios pueden jugar un papel importante para impulsar el desarrollo de una determinada actividad. La "libertad de mercados" sería el mecanismo al que habría que recurrir en la región; cualquier forma de intervención del Estado estaría transgrediendo el libre funcionamiento de los mismos. En ese sentido, existen fuertes resistencias a la iniciativa del Estado para

diseñar e implementar políticas. Esto al margen de que, en algunos países, el Estado ha visto fuertemente deteriorada su capacidad de operación por el desmantelamiento de buena parte de su infraestructura técnica.

En segundo lugar, la visión dominante del "ajuste ortodoxo" ha llevado a tal extremo la necesidad de generar excedentes externos que solamente los productos exportables son objeto de alguna atención por parte de los organismos públicos. La producción hacia el mercado interno no constituye, de acuerdo con el enfoque ortodoxo, un objetivo a plantearse.

En tercer lugar, la temática de equidad en la distribución de ingresos ha dejado de figurar en la mayor parte de los trabajos referidos al ajuste ortodoxo, que hoy constituyen la enorme mayoría de los análisis en discusión.

Al plantear una política de desarrollo agroindustrial es indispensable incorporar, desde el principio, las restricciones que impone el contexto en cuanto al pensamiento dominante, en cuanto a la opinión pública y en cuanto a la visión política de lo que se pretende hacer. Este tipo de consideraciones, están incorporadas más adelante en este trabajo; se trata de anticipar algunas de las reacciones que puedan generar las políticas sugeridas.

El Empresario Agroindustrial: Eje de la Estrategia de Desarrollo

En esta sección se trata de caracterizar un conjunto de agentes empresarios relevantes como para construir, a partir de ellos, un conjunto de instrumentos que contribuyan al desarrollo agroindustrial.

Los núcleos de dinamización agroindustrial

Los procesos de ajuste que registran las economías de la región significaron un empequeñecimiento importante del aparato productivo de amplios sectores de la industria. Ese proceso, sin embargo, no es lineal; en la mayor parte de los casos, ante el cambio en las condiciones de funcionamiento de la economía (aumento del tipo de cambio, apertura de la economía, caída del salario real y del mercado interno, promoción de exportaciones y otros rasgos que han caracterizado al ajuste ortodoxo), las empresas ya instaladas con menor capacidad de reacción ante el cambio comienzan a ser desplazadas por nuevas empresas, que nacen adaptadas a las nuevas reglas del juego.

Este fenómeno de reconversión se aprecia en muchos sectores agroindustriales. Han surgido nuevas empresas con una dimensión productiva adaptada al mercado actual, con tecnologías de punta, con esquemas de financiamiento de la inversión muy favorables, básicamente orientados al comercio exterior, pero únicamente una parte de su producción dirigida al mercado interno.

Estos conjuntos de empresas, en muchos casos diseminados regional y sectorialmente, constituyen lo que llamamos núcleos de dinamización agroindustrial. Una primera tarea para diseñar una estrategia de dinamización agroindustrial es identificar esos núcleos. En algunos casos serán empresas nuevas, en otros casos serán empresas con tradición en la actividad pero que supieron y pudieron adaptarse a los cambios de las reglas del juego.

Una vez identificadas esas empresas dinámicas, habrá que analizar la potencialidad de crecimiento de su sector de actividad. Para decidir una política de estímulo para el crecimiento de un determinado núcleo agroindustrial, hay que evaluar previamente las potencialidades del mercado interno e internacional, y

para ello la opinión de los empresarios resultará fundamental. En los casos en que se encuentre que los mercados no imponen una restricción a la ampliación del sector, habrá que analizar qué tipo de instrumentos implementar como para potenciar el crecimiento del núcleo agroindustrial.

Las políticas podrán ser de tipo financiero, comercial, fiscal u otras que fueran de uso habitual en el país en cuestión, pero en todo caso habrá que contemplar tres factores fundamentales. En primer lugar, la competitividad de las producciones que se van a estimular; las restricciones a que nos referíamos más arriba imponen condiciones muy exigentes como para justificar el estímulo a sectores que no puedan competir internacionalmente. En aquellos casos en los cuales se encuentre un proceso maduro, para alcanzar condiciones de competitividad, deben quedar claramente especificados los tiempos del mismo.

En segundo lugar, debe potenciarse el arrastre sobre la producción primaria local. En muchas experiencias el crecimiento agroindustrial no transmitió los efectos de arrastre sobre la producción agropecuaria; se limitaron de esa forma las potencialidades que pueden obtenerse de un crecimiento agroindustrial articulado adecuadamente a la producción básica.

Por último, se debe promover la incorporación de tecnología al sector industrial, pero de tal modo que al mismo tiempo ese sector actúe como difusor de progreso técnico en el sector agropecuario. En América Latina se conocen experiencias en las cuales el sector agroindustrial difundió tecnología hacia la agricultura y ello implicó un crecimiento sostenido de la productividad del producto final y de cada una de sus instancias productivas.

Empresas potencialmente dinámicas, con dificultades ante la reconversión

Otro segmento de empresarios sobre los cuales se puede articular un conjunto relevante de políticas para el desarrollo agroindustrial es el de quienes se encuentran en actividades/sectores con grandes posibilidades de mercado, pero que enfrentan dificultades para aprovecharlas plenamente. El caso más difundido es el de empresas con dificultades financieras. Los fuertes aumentos de las tasas de interés y la inestabilidad de las mismas cuando se combinaron con mercados inestables, dejó a muchas empresas "descolocadas" en sus posibilidades de funcionamiento rentable. Resulta muy importante, entonces, detectar las empresas ubicadas en sectores potencialmente dinámicos pero con dificultades para dinamizar sus producciones. En esos casos habrá que diseñar instrumentos para colaborar en la reconversión de las empresas, al tiempo que se implementan políticas que apunten a la expansión y difusión de ese comportamiento.

Las empresas transnacionales

En América Latina, las políticas respecto a las empresas extranjeras por lo general pusieron énfasis en aspectos vinculados al control, a la supervisión de sus actividades, a establecer sistemas de cuotas para la remisión de utilidades, etc. Esas políticas no fueron del todo exitosas para controlar la actividad de dichas empresas, ni tampoco para discriminar la conveniencia de la actividad de las empresas extranjeras según sectores de actividad.

En las agroindustrias, y en particular en las agroindustrias alimentarias, las empresas extranjeras tienen una importancia muy destacada en la región. Habría que explorar la posibilidad de desarrollar políticas específicas hacia estas empresas, de tal forma que cambiaran en algunos aspectos sus modalidades

de funcionamiento interno. En particular, habría que negociar que exporten un porcentaje de sus producciones y aprovechar así su red internacional de filiales. Al mismo tiempo, sería muy interesante, en algunos casos, plantear a estas empresas emprendimientos conjuntos con productores primarios o industriales que impliquen difusión de nuevas modalidades tecnológicas.

Lo que no parece posible es plantear una estrategia para el desarrollo de las agroindustrias y no definir un conjunto específico de instrumentos para un segmento tan importante, en términos cuantitativos y cualitativos, como el de las empresas extranjeras. Como se vio, esas empresas implican por lo menos un tercio de la producción agroindustrial de la región, y controlan proporciones mucho más importantes de las producciones más "modernas" o diferenciadas que, a su vez, son las de mayor dinamismo en el consumo interno.

La creación de nuevas empresas agroindustriales

Uno de los comentarios más reiterados al analizar las realidades agroindustriales de la región se refiere a la falta de empresarios agroindustriales. Evidentemente, los países de la región tienen muchas carencias, y más ahora en el contexto de la crisis que se ha caracterizado, pero la falta de empresarios y empresas es una carencia estructural de máxima relevancia.

La creación de nuevas empresas es un tema que hoy merece la máxima atención, incluso en economías industrializadas como la de Italia o Francia. En esos países se han diseñado sistemas en los cuales se sistematizan proyectos de inversión y desarrollo de pequeña escala, al tiempo que se delinear los rasgos del posible empresario que pudiera asumir el proyecto. Por otro lado se implementan "incubadoras" para el desarrollo de pequeñas empresas; se trata de

organizaciones que brindan asistencia en asuntos administrativos, legales y tecnológicos a los "nuevos empresarios" en toda la fase de creación y consolidación.

Los recursos financieros para este tipo de emprendimientos adquieren normalmente la forma de capitales de riesgo; existen buenas posibilidades de obtener este tipo de línea de crédito en el mercado internacional, básicamente en los organismos de asistencia.

El "reclutamiento" de empresarios potenciales debería estimularse a nivel de cursos de postgrado de la Universidad, a nivel de las instituciones de desarrollo tecnológico vinculadas al tema agropecuario/agroindustrial y a nivel del sector público en general.

Los Mercados para las Producciones Agroindustriales

El análisis preliminar de la temática de los mercados internacionales deja planteadas algunas reflexiones relevantes: en primer lugar, los volúmenes de comercialización de una enorme gama de productos agroindustriales son tan enormes que para la mayor parte de los países de la región no sería difícil detectar "nichos" u oportunidades de colocación de productos. En segundo lugar, esos "nichos" u oportunidades varían notablemente en cuanto a la rentabilidad que ofrecen; debe tenerse presente que las producciones se pueden colocar, pero los movimientos de precios son importantes. En tercer lugar, las producciones agroindustriales tienen menos restricciones cuanto más bajo es su nivel de procesamiento; no resulta sencillo "entrar" en los mercados de países industrializados con productos procesados. Es decir, resulta difícil salir de las producciones sin procesar, porque los mercados internacionales ponen trabas a los bienes procesados.

Ello no significa que sea imposible hacerlo; lo que ocurre es que resulta necesario plantearse estrategias para entrar y afianzarse en mercados muy competitivos y con restricciones a mayor nivel de procesamiento.

En ese contexto de cambiantes escenarios económicos internacionales, en el cual los mercados cambian no sólo por las condiciones de oferta y demanda sino también por movimientos discrecionales en las políticas comerciales de los países, la región latinoamericana debe plantearse una política específica respecto a los mercados.

En primer lugar, es importante contar con información internacional sistematizada, de tal forma que el productor pueda seguir los ciclos de precios al mismo tiempo que un potencial empresario pueda informarse respecto a las "tendencias" de los precios. Esta información debe volcarse regionalmente sobre los países que impulsen estrategias de desarrollo agroindustrial. Para ello, es necesario montar sistemas de información muy articulados al sector empresario, dado que es allí en donde se trata de incidir. Esta información también debe ser utilizada por el sector público, con el propósito de incorporar de manera constante en los perfiles de especialización sectorial de las agroindustrias los nuevos desarrollos que ocurran en los mercados internacionales. Para recoger esta información internacional, los países deberán desarrollar mecanismos de "marketing intelligence" hoy disponibles a nivel de las grandes consultoras internacionales o de sus filiales en América Latina. Otra posibilidad que debe ser analizada es la de crear "redes latinoamericanas de información de mercados" que permitan poner a disposición de grupos o conjuntos de países la información más actualizada, no sólo de precios, sino de nuevas tendencias, gustos, contratos, políticas implementadas por los países importadores, etc.

Un segundo tema relevante se vincula con los emprendimientos conjuntos a nivel de países de la región. Hace poco tiempo, Brasil, Uruguay y Argentina han firmado un acuerdo de integración que trata de ir más allá respecto a experiencias poco exitosas como las de ALALC o ALADI. Es evidente que a nivel de Centroamérica y el Caribe las experiencias han sido más exitosas, pero es necesario incorporar específicamente las potencialidades de esos acuerdos para articular en torno a ellos algunos lineamientos de la estrategia de desarrollo agroindustrial.

Por último, un tema no desdeñable cuando se discuten los mercados es el de la demanda inducida por el Estado a través de los planes de alimentación básica o mínima. Varios países de la región cuentan con este tipo de programas, por medio de los cuales adquieren periódicamente una gran cantidad de alimentos al sector agroindustrial. Esta demanda efectiva volcada hacia el sector constituye un instrumento privilegiado para inducir determinados desarrollos en el sector productor de alimentos. Hasta donde conocemos, las experiencias de este tipo de políticas de distribución subsidiada de alimentos no se han utilizado para inducir comportamientos específicos en el área productiva.

Resulta evidente, al plantear estos lineamientos básicos respecto a los mercados para las producciones agroindustriales, que la estrategia de dinamización de las agroindustrias deberá girar sobre los agentes específicos, los empresarios, pero con un fuerte apoyo público en cuanto se refiere a información sistematizada y elaborada acerca de los mercados y sus cambiantes condiciones de funcionamiento. De no ser así, difícilmente se puede pensar en ampliar la base de empresarios agroindustriales conectados al mercado internacional, no sólo como exportadores netos sino también como importadores eficientes de insumos tecnológicos o de maquinaria.

El Espacio Institucional para la Estrategia de Dinamización Agroindustrial

En la mayor parte de los países de la región, las agroindustrias se ubican en un "terreno sin dueño" en cuanto a responsabilidad de los Ministerios de Industria y Agricultura. Resultaría utópico plantearse una propuesta de reforma institucional como prerequisite para la instrumentación y puesta en marcha de una estrategia de dinamización agroindustrial en la región.

A modo de hipótesis para la discusión, se sugiere que sobre este punto cada país localice la coordinación de la estrategia desde el ámbito institucional que garantice mayor eficiencia y flexibilidad para desarrollar el conjunto de acciones necesarias. La coordinación de la estrategia para la dinamización agroindustrial deberá buscar las formas más adecuadas para utilizar una serie de instrumentos de políticas actualmente dirigidos a objetivos más generales pero que, seguramente, pueden "reenfocarse" hacia las agroindustrias. Tal sería el caso de las políticas de desarrollo tecnológico, de incentivos a las exportaciones, de fomento a la organización, de desarrollo regional, de exenciones fiscales, etc. Una correcta sistematización de los instrumentos hoy vigentes en la mayor parte de los países puede llevarnos a la sorprendente conclusión de que, con muy pocos recursos fiscales adicionales, se puede organizar una importante acción en el campo de las agroindustrias. Para ello hará falta una enorme dosis de creatividad, eficiencia y organización.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, GONZALO; RAMA, RUTH; RELLO, FERNANDO. 1975. Agricultura y alimentos en América Latina. El poder de las transnacionales, UNAM-ICI. México.

- AYALA, VICTOR. 1986. Evaluación técnico-económica y tendencias de la agroindustria de alimentos en el Paraguay. (Mimeo).
- CHIRIBOGA, MANUEL. 1985. El sistema alimentario ecuatoriano: situación y perspectivas. Trabajo presentado en el Taller sobre Análisis y Diseño de Políticas Alimentarias. CEPAL/FAO. Lima, Perú.
- FAINZYLBERG. 1983. La industrialización trunca de América Latina. Editorial Nueva Imagen. México.
- FERNANDEZ-BACA, JORGE; PARODI ZEVALLOS, CARLOS; TUME TORRE, FABIAN. 1983. Agroindustria y trasnacionales en el Perú. Lima, Perú.
- FURCHE, C.; MARTNER, G.; PAELLE, V.; TRONCOSO, O. 1987. El complejo agroalimentario en Chile: Evaluación y subsistemas, Grupo de Investigaciones Agrarias. Chile.
- GARGIULLO, G. (Coord.) 1988. Proyecto Piloto de Innovación en Agroindustria Exportadora. Secretaría de Ciencia y Técnica. Subcomisión de Agroindustrias (8 tomos). Argentina.
- GONZALEZ VIGIL, F.; ZEVALLOS, C.; TUME TORRES, F. 1981. El complejo de aceites y grasas en Perú, CET.
- JACOBS, E.; HUICI, N.; ALA RUE, P. 1988. La agroindustria alimentaria en la Argentina: 13 estudios de caso. CISEA. Buenos Aires.
- LAGO, CLAUDIA. 1988. Evolución del Comercio de Productos Agroindustriales. 1970-1985. Anexo i. Proyecto Piloto de Innovación en Agroindustria Exportadora. Secretaría de Ciencia y Técnica. Buenos Aires.

- LAHERA, EUGENIO.** 1986. Transnational corporations in food and agriculture in developing countries: A survey of the spanish literature. (Mimeo). Santiago de Chile.
- LEVET, ALBERTO.** 1986. Evaluación del complejo agroindustrial de México. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México.
- LLACH, J.J.** 1988. Las agroindustrias: incentivo, crecimiento y exportaciones. Proyecto Piloto de Innovación en Agroindustria Exportadora. Tomo 5. Anexos IV y V, Buenos Aires, Argentina.
- MULLER, GERALDO.** 1980. Brasil: Las empresas transnacionales en los complejos agroindustriales. CET.
- REIG, NICOLAS.** 1985. La agroindustria de alimentos en Uruguay: 1975/1985. CINVE. Uruguay.
- SCHEJTMAN, ALEXANDER.** 1983. Lineamientos para el análisis integral del problema alimentario en América Latina. CEPAL/FAO. Santiago de Chile.

ANEXO 1

EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROINDUSTRIALES. INDICADORES GLOBALES

Este Anexo no pretende ser sino una breve introducción al tema del mercado internacional de productos agroindustriales, cuya vastedad exige un trabajo específico. El comercio de productos agroindustriales, excluidos café y cacao, totalizó en 1985 la suma de US\$254 000 millones. Esta cifra representó el 13% del comercio mundial. El valor comercializado en el conjunto de 53 grupos de productos agroindustriales no tropicales fue igual a ocho veces las exportaciones de cereales y oleaginosas.

Para tener una idea de las magnitudes, el total de exportaciones manufactureras de América Latina en 1982 era de US\$18 000 millones; se supone que de ese total el 40% eran productos agroindustriales (la participación de las agroindustrias en el valor agregado es de 26% y se admite que la participación en las exportaciones es mayor), de una cifra de US\$7 200 millones. Esto quiere decir que América Latina participaba con aproximadamente un 2.8% del total exportado de productos agroindustriales, cuando su participación en el valor agregado industrial de las agroindustrias a nivel internacional era en 1982 de 8%. Ello significa que América Latina participa mucho menos en las exportaciones agroindustriales que en la producción agroindustrial. Esto también es cierto para el conjunto del sector industrial, pero ilustra por un lado la tendencia mercadointernista de las agroindustrias y, por otro lado, el potencial que se podría abrir a nivel internacional.

Resulta obvio señalar que los mercados no son perfectos y que la "entrada" a los mismos no resulta sencilla. Sería equivocado pensar que solamente los mercados de productos primarios están sometidos a intervenciones por parte de los países centrales. En 1985, la Comunidad Económica Europea, Japón y los Estados Unidos absorbieron el 70% de las importaciones totales de productos agroindustriales realizadas por los países de economía de mercado. Este comercio, a su vez, está altamente concentrado en un pequeño grupo de grandes empresas que son las mayores productoras de alimentos del mundo. Estas empresas basan buena parte de su dinamismo en su capacidad para renovar constantemente su oferta de productos, al tiempo que gozan de ciertas ventajas respecto a otras empresas que pretendan disputarles sus mercados. Una característica importante respecto a las medidas restrictivas es que éstas se hacen más estrictas cuanto mayor sea el grado de elaboración. Por ejemplo, en los casos de café y cacao la progresividad de las barreras crece cuando esos productos están sometidos a algún tipo de procesamiento.

Los mercados internacionales no son fáciles para los "recién llegados"; por ello es necesario tomar todas las precauciones cuando se trata de captarlos. Un aspecto importante a considerar es el dinamismo de los mercados internacionales: cuanto más dinámico sea un mercado, mayores serán las posibilidades de entrada para un oferente marginal pequeño, como es el caso de los países latinoamericanos. Así, por ejemplo, los 10 grupos de productos que experimentaron mayor crecimiento desde 1970 fueron los siguientes: Bebidas no alcohólicas, preparados comestibles, manufacturas de cuero, aceites elaborados, calzado, tabaco manufacturado, chocolates, pescado, crustáceos y moluscos no preparados, manufacturas de madera y preparados de cereales. Por su parte, los productos cuyas importaciones decrecieron en el período 1970-1985 fueron: lanas y pelos de animales, carne seca, salada o ahumada, azúcar y miel, madera en bruto, preparados y conservas de carne, algodón y aceites y grasas de origen animal.

El dinamismo de esos sectores ha venido cambiando a lo largo del tiempo, y cambiará de acuerdo con las transformaciones que se presenten en los gustos y en virtud de las estrategias de las empresas dominantes en esos mercados. De cualquier forma, cuando se trata de analizar la potencialidad de mercado para un productor marginal, el énfasis debe estar puesto en la estrategia de venta y distribución del producto. El dinamismo ayuda a facilitar la entrada a los países industrializados, pero también se deben investigar otros mecanismos que faciliten esa entrada, de tal forma que se superen las barreras y dificultades existentes. En el Cuadro siguiente se presentan las cifras globales de importaciones por grupo de productos. Estas cifras sirven a efecto de tener un orden de magnitud respecto a como "se expresa" el mercado internacional.

Respecto a las formas de venta, que es lo mismo que hablar de las formas de introducirse en los mercados de los países industrializados, cada país

utiliza mecanismos diferentes, con mayor o menor apoyo por parte del Estado, con tipos de cambio especiales que implican subsidios encubiertos, con estructura de venta internacional, etc. Las asociaciones con empresas extranjeras también se han difundido como un mecanismo interesante de entrada en los mercados internacionales.

Para resumir estas consideraciones preliminares respecto a los mercados internacionales, puede decirse que ellos tienen una magnitud enorme desde la perspectiva de la oferta externa de los países latinoamericanos; sin embargo, introducirse en ellos no es sencillo, requiere una estrategia específica. El carácter marginal de la oferta potencial que América Latina, puede llegar a colocar facilita en parte la tarea, pero no por ello se debe pensar que es suficiente producir con eficiencia. Las empresas extranjeras, muchas de ellas instaladas en buena parte de los países de América Latina, controlan un porcentaje muy significativo del comercio mundial de productos agroindustriales; en parte, este comercio es cautivo. Por ello algunas estrategias de exportación, por ejemplo las de Chile, se han apoyado en la capacidad de las empresas extranjeras o de distribuidores locales -en los países desarrollados- para entrar en esos mercados. Por último, debe señalarse que los productos agroindustriales más elaborados, al estilo de comidas preparadas y alimentos con elevados grados de procesamiento, constituyen el grueso del mercado total de productos agroindustriales. A su vez, por estar altamente integrados como mercados, y controlados por empresas muy grandes, son mercados con elevadas barreras de ingreso. Si América Latina quiere llegar a esos mercados deberá hacerlo con una estrategia muy definida, de asociación o de competencia abierta con esas empresas.

ANEXO 2

En este Anexo se presentan algunos comentarios con respecto a temas que no se tratan con suficiente detenimiento en el documento.

Reconversión

El término reconversión industrial hace referencia a los cambios que se generan en el sector productivo a partir de cambios estructurales en los mercados. Tradicionalmente no se hablaba de reconversión sino de crisis, cuando algunos sectores industriales desaparecieron o redujeron drásticamente su participación en la estructura productiva.

En las últimas décadas, sin embargo, estos procesos comenzaron a afectar a las economías desarrolladas; se adoptaron entonces programas llamados de reconversión, que apuntaban a reducir los costos sociales y económicos de achicamiento de mercados y su impacto en la industria. Así se planteó, por ejemplo, la reestructuración de la industria naviera o de la siderúrgica.

En América Latina el desarrollo industrial ha generado, en algunos casos, sectores que hoy resultan económicamente no factibles. La reconversión de dichos sectores implicaría asignar recursos a los mismos de forma tal que se modificara su inserción en los mercados. Para que ello sea posible hace falta un conjunto de precondiciones:

- i. Diagnóstico de los sectores que no tienen capacidad propia para adaptarse a los cambios en las actuales condiciones de mercado.
- ii. Identificación de algún curso posible de reconversión: cambios en las técnicas de producción que puedan implicar una importante reducción de costos; cambios en el perfil de

productos; cambios en la organización de la producción o en la orientación de los flujos de producción (interno/externo).

- iii. Definición de políticas que puedan dar lugar a esos cambios.
- iv. Analizar la magnitud de los recursos fiscales que habría que involucrar en la terea y el impacto global que se podría esperar de los mismos.

En algunos países de la región existe el convencimiento que hay sectores agroindustriales que deben reconvertirse; tal es el caso de la producción de azúcar en varios países. Para que ello sea posible, para que se pueda pensar seriamente en reconvertir las agroindustrias estancadas, será necesario contar con elementos como los que aquí se sugieren. De otra manera, se corren dos riesgos igualmente preocupantes: en primer lugar, desperdiciar importantes volúmenes de inversión que posiblemente, con algunas inversiones adicionales, podrían reincorporarse a la explotación productiva; en segundo lugar, desperdiciar recursos fiscales, muy escasos, mediante el subsidio de un funcionamiento ineficiente de industrias económicamente no factibles.

Instrumentos de la Reactivación y Reconversión Industrial

La industrialización latinoamericana se apoyó fuertemente en un amplio esquema de subsidios; éstos incluían las exenciones fiscales, la protección arancelaria externa, los créditos subsidiados, etc. Esos instrumentos de estímulo al desarrollo rara vez discriminaron el apoyo a los diferentes sectores. Tampoco tuvieron una dimensión temporal definida; los instrumentos se convirtieron en "datos" de la industrialización regional.

Este esquema de apoyo al desarrollo industrial permitió un crecimiento sostenido de la industria de la región, pero no creó condiciones para un crecimiento autosostenido del sector. En la actualidad ese esquema de apoyo al crecimiento industrial está cuestionado por los costos fiscales asociados y por la falta de penetración que esos sectores demostraron tener en el mercado internacional.

La insuficiencia del esquema de apoyo anterior y las restricciones que existen en la actualidad limitan en buena medida los márgenes para "hacer políticas". Este punto debe ser específicamente considerado al "hacer política" para las agroindustrias.

A esas dificultades, se suma el hecho que la agroindustria nunca tuvo políticas específicas. Las agroindustrias se han encontrado afectadas, en algunos casos, por las políticas agropecuarias, mientras que en otros casos fue la política industrial la que incidió decisivamente en las agroindustrias.

Sin experiencias significativas de políticas agroindustriales específicas, y en un momento de extendida crisis en la economía que limita los márgenes para "hacer políticas", es necesario gestar un nuevo paquete de instrumentos de apoyo para la agroindustria. Los nuevos instrumentos tendrían que ser muy específicos. Las repercusiones de la crisis produjeron diversos efectos sobre los diferentes sectores y ello sugiere la importancia de contar con instrumentos que atiendan las especificidades sectoriales. Los nuevos instrumentos deberán estar muy controlados y muy definidos en la temporalidad de su aplicación.

Ahora bien, la especificidad de las políticas, la metodología del seguimiento y el control tienden a perfeccionar y hacer más eficiente la aplicación de las políticas, pero no permiten cambiar su esencia como instrumentos de estímulo; éstos pueden aplicarse en el

orden fiscal, financiero, arancelario, etc., pero no permiten atender una estrategia de reactivación que pretenda provocar cambios estructurales.

Si se desea fijar una política estratégica de desarrollo agroindustrial, los nuevos instrumentos deberán atacar algunos puntos neurálgicos. Deberán considerar, por ejemplo:

- i. Formas asociativas y empresariales que tengan en cuenta la complejidad de los mercados internacionales. Para América Latina es muy difícil exportar bienes agropecuarios manufacturados. Las barreras a los productos agroindustriales son sustancialmente más grandes que en el caso de los bienes primarios, y ello constituye un obstáculo muy serio al crecimiento "export-led" del sector agroindustrial. En este tipo de desarrollo, las "formas institucionales" pueden implicar "joint ventures" (emprendimientos conjuntos) en otras formas de asociación con capitales extranjeros que garanticen la entrada de bienes alimentarios con cierto nivel de procesamiento a la fase de comercialización.
- ii. Estrategias tecnológicas que consideren el hecho que el sector agroindustrial tiende a "copiar" ó directamente "comprar" tecnología de productos o de procesos, y que ello limita las posibilidades estratégicas para que el sector genere un crecimiento autosostenido.
- iii. Instrumentos financieros competitivos que permitan al sector agroindustrial alcanzar los mercados internacionales en condiciones competitivas, al compararlos con otros países. En este punto hay que considerar los costos de capital de trabajo que muchas veces implican las etapas posteriores de elaboración.

- iv. Cambios institucionales que permitan hacer más competitiva y transparente la cadena de productos agropecuarios y agroindustriales. En la actualidad se advierten significativos cuellos de botella a nivel, por ejemplo, de la primera etapa de procesamiento industrial, que limitan enormemente las posibilidades de crecimiento de etapas posteriores de manufactura. Esos cuellos de botella pueden superarse con algún tipo de estímulo a las inversiones que amplíen la oferta de esos productos con la perspectiva de la exportación.

La Participación de las Empresas Multinacionales

Las empresas multinacionales constituyen un segmento muy importante del sector agroindustrial en la región. Buena parte de la producción agroindustrial "moderna" ha sido desarrollada por ellas. Difícilmente se puede esperar un cambio estructural en las agroindustrias si se prescinde de las empresas multinacionales, que son líderes en los mercados internacionales y en el proceso tecnológico a nivel de productos y de procesos. En tal sentido, resulta importante discutir con esas empresas las posibles estrategias de cambio estructural.

Definición de Areas de Inversión

En la situación crítica que viven América Latina y el Caribe, las especificidades regionales y sectoriales juegan un papel fundamental para definir las áreas de inversión. Sin embargo, existe un conjunto de áreas de inversión decisivas para una estrategia global de crecimiento agroindustrial en la región. A modo de ejemplo, pueden señalarse dos áreas clave: el desarrollo tecnológico y las estrategias de "marketing" y "entrada" en los países desarrollados. Estas actividades significan un conjunto muy importante de externalidades para numerosos sectores.

LA AGROINDUSTRIA COMO FUENTE DE DESARROLLO RURAL.

SU POTENCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Carlos A. Benito *

INTRODUCCION

El propósito de este ensayo es investigar la relación entre desarrollo agroindustrial y desarrollo rural en América Latina y el Caribe (ALC). Más específicamente, se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo puede el desarrollo agroindustrial contribuir a aumentar las oportunidades de empleo en las zonas rural y de esa manera, el ingreso real de las familias campesinas?

La pobreza rural en ALC se explica por factores estructurales; cualquier reflexión sobre políticas y programas que se haga para aliviarla (en el corto plazo) o reducirla (en el largo plazo) requiere la consideración de otras políticas y programas, además del desarrollo agroindustrial. Sin embargo, la propuesta del IICA de promover un nuevo estilo de desarrollo en ALC basado en la reactivación de la agricultura, capaz de inducir vía encadenamientos un desarrollo agroindustrial, ofrece un camino realista para trabajar sobre la pobreza rural (IICA, 1987). Existen razones teóricas y empíricas para afirmar que un mayor desarrollo de las agroindustrias en ALC es económicamente factible y políticamente viable. Esto es así en especial, después del colapso del estilo de

* Investigador asociado, Universidad de Berkeley, California, EE.UU. Las ideas y plantamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

desarrollo imperante hasta la década de 1970, y aún más por el impulso de las políticas y programas inducidos por el financiamiento de ajuste.

Aunque las causas de la pobreza rural y los medios para reducirla o aliviarla son específicos para cada región, resulta intelectualmente útil identificar principios unificadores. Este ensayo está organizado alrededor de dos grandes ideas-fuerza: una referida a la ineficacia del estilo de desarrollo que prevaleció en ALC; la otra, vinculada con la necesidad de tomar en cuenta el comportamiento de los campesinos y obreros marginados para inducir un mayor desarrollo rural:

La premisa (no necesariamente revelada) del estilo de desarrollo económico de las tres últimas décadas fue que la tasa de rentabilidad de la inversión de capital físico (equipos e infraestructura) era mayor que la tasa de rentabilidad de la inversión en capital humano. Esta premisa debe ser revisada a la luz de lo acontecido históricamente y del análisis económico.

Frente a la permanencia de la pobreza rural, y de su agravamiento con la crisis financiera, los campesinos y los pobres marginados en las ciudades han comenzado su propia respuesta a través del desarrollo de los sectores informales y de la inmigración rural-urbana temporaria.

Un desarrollo que incluya crecimiento con equidad y libertad y a su vez sea sostenible, sólo es posible mediante el mayor desarrollo de las habilidades incorporadas en los seres humanos y no sólo de los artefactos que ellos utilizan. En términos más operativos, esto nos llevará a reflexionar sobre los méritos de las tecnologías de producción flexible, sobre la eficiencia asignativa de las economías informales o marginadas, sobre la migración temporaria como alternativa para movilizar recursos para el

desarrollo rural y el alivio de pobreza, y la capacidad de los grupos de base y de las organizaciones privadas voluntarias para diseñar y efectuar proyectos o actividades para el desarrollo rural.

Con el propósito de identificar y fundamentar con criterio económico cuáles son las condiciones para que el desarrollo agroindustrial contribuya a reducir en el largo plazo la pobreza rural, organizaremos la exposición de la siguiente forma: en primer lugar, enumeración esquemática de los programas para el desarrollo rural hasta ahora implementados, y evaluación sumaria de su efectividad. En una segunda sección se caracteriza el estilo de desarrollo dentro del cual se genera la pobreza rural y se implementan tales programas en ALC, y en particular las limitaciones de las tecnologías de producción masiva y de la economía de reparto. En tercer lugar, se realiza un señalamiento de la respuesta de los propios campesinos a la pobreza rural: la creciente inmigración temporaria y la economía informal. Luego se efectúa un análisis de los méritos y factibilidad de las tecnologías de producción flexible y la posible función dinamizadora de la pequeña y mediana empresa en el crecimiento y la creación de empleos. Posteriormente se analizan los criterios necesarios para que el desarrollo agroindustrial contribuya al desarrollo rural. Esas ideas se ilustran mediante casos en los cuáles la agroindustria haya contribuido al desarrollo rural en ALC. Finalmente, se concluye con una agenda para la investigación.

EL IMPERATIVO DEL DESARROLLO RURAL

Una mayoría de la población de ALC (cerca del 60%) todavía vive en zonas rurales, y a su vez aproximadamente el 60% de esa población rural vive bajo condiciones de pobreza absoluta (de Janvry et al., 1988). A este fenómeno debe agregarse la marginalidad de grandes grupos en los centros urbanos, que en gran parte es resultado de la migración rural-urbana. Existen dos grandes factores explicativos de la pobreza

rural y de la marginalidad urbana: el rápido crecimiento de la población, sobre todo de la rural, y el acceso limitado a oportunidades económicas. Entre éstas se destacan el limitado acceso de los campesinos a la tierra, el crédito y los mercados; poblaciones rurales con bajos niveles de capital humano en términos de nutrición, salud y conocimiento formal e instrumental; limitado poder político y, en consecuencia, baja participación en los beneficios de las inversiones públicas y poco poder negociador frente a la administración de precios distorsionados.¹

Las estrategias para el desarrollo rural en ALC han procurado mejorar el bienestar de los grupos de campesinos más pobres (de Janvry et al., 1988). En la mayor parte de los casos, los programas de esas estrategias fueron concebidos dentro de los estilos de desarrollo dominantes, es decir sin intentar cambiar directamente la distribución social de activos productivos tales como la tierra y el capital humano. Dadas esas restricciones, que se percibían como de naturaleza política, se identificaron dos grandes

1 La estructura y funcionamiento de las economías rurales han sido ampliamente descritas y analizadas durante los tres últimos decenios (de Janvry, 1981): desde los análisis estructuralistas y los imperativos de la Alianza para el Progreso que auspiciaron las reformas agrarias de las décadas de 1950 y 1960 (enfocadas a la redistribución social de la tierra por medios políticos), siguiendo con las investigaciones y programas diseñados para aumentar la productividad agropecuaria (como la revolución verde y las inversiones en riego) y culminando con los programas para mejorar y aumentar la capacidad productiva y empleo de los grupos de campesinos más pobres (como los programas de desarrollo rural, ya sea de paquetes mínimos o integrados).

fuentes de desarrollo rural: el aumento de la productividad agrícola dentro de la parcela campesina, y el aumento de oportunidades de empleo fuera de la parcela. Estas fuentes corresponden a los principales rubros del ingreso de la familia campesina típica: el ingreso agrícola neto producido en una pequeña parcela de tierra controlada por la hacienda campesina, y los salarios ganados por los miembros de la familia que trabajan para otras empresas o haciendas familiares, ya sean de base agropecuaria, industrial o de servicios.

Entre los diversos programas para el desarrollo rural (PDR) diseñados e implementados durante la década de 1970, se encontraban los de desarrollo rural integrado (PDRI). Los PDRI, además de intentar desarrollar las dos fuentes mencionadas -productividad agrícola y empleo-, en algunos casos proveían servicios sociales tales como agua potable, salud, nutrición y vivienda. Este tercer componente, a veces racionalizado como estrategia de necesidades básicas, quedó reducido en los hechos a un componente de bienestar social o de alivio de pobreza.

El componente más efectivo de la mayoría de los PDRI fue el diseñado para aumentar la productividad agrícola, ya sea mediante la transferencia de tecnologías aumentadoras de rendimientos (revolución verde) o el desarrollo de infraestructura (como los pequeños proyectos de riego). Los instrumentos normalmente utilizados fueron la extensión agrícola y el crédito adaptados para pequeños agricultores (con la

finalidad de aumentar la productividad) 2 y la inversión pública (con el objetivo de desarrollar infraestructura). Las fuentes de financiamiento en la mayoría de los casos fueron externas, en especial del Banco Mundial, el FIDA, el BID y numerosos donantes de Canadá y Europa Occidental. Igualmente, la promoción de esos proyectos tendió a ser más de origen externo que interno y correspondió a un corto período durante el cual el "crecimiento con equidad" era un criterio aceptado para la selección de proyectos. Los proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco Mundial durante la década de los años setenta pueden considerarse una forma incipiente de ajuste estructural

-
- 2 Un ejemplo clásico para este enfoque es el Plan Puebla de México, ejecutado con los auspicios del CYMMIT; corresponde al tipo de desarrollo rural de paquete mínimo. Este modelo ha sido duplicado con bastante éxito en otras regiones de México y en numerosos países del Tercer Mundo, bajo el auspicio de los centros internacionales de investigación agropecuaria y los servicios nacionales de extensión agrícola.

con objetivos de bienestar social; la condicionalidad estaba incorporada en el tipo y localización de los proyectos y actividades. 3

Después de la crisis de la década de 1980, instituciones financieras como el Banco Mundial y el BID, y agencias nacionales como el USAID, desenfataron su apoyo a los PDRI y reorientaron sus operaciones en ALC hacia el financiamiento de ajuste

-
- 3 Un ejemplo de este enfoque es el representado por el proyecto PRODERO, diseñado por OEA para Honduras. Ese proyecto no sólo contemplaba el objetivo de bienestar social o alivio de pobreza (que dominaría la mayoría de los PDRI) sino, y especialmente, el desarrollo de la base productiva de grupos de campesinos específicos. Unos de los principales medios para el logro de ese objetivo era la localización estratégica de proyectos y actividades. Durante su período de implementación, el PRODERO enfrentó el tipo de resistencias y evasiones que hoy enfrentan las condicionalidades de los préstamos para ajuste estructural. Estas resistencias y evasiones no son fenómenos aislados, sino indicadores de condiciones estructurales (por ejemplo, patrones de distribución de riqueza e ingresos) que apuntan a la necesidad de investigar la economía del orden constitucional de los países.

(desembolsos inmediatos para balanza de pagos, condicionados a subsecuentes cambios de políticas económicas). 4

El componente productividad agrícola de los PDRI en realidad es un aspecto de la estrategia agrícola para el desarrollo rural (Mellor y Johnston, 1984, p. 533). A pesar del éxito relativo de los proyectos

-
- 4 El financiamiento de ajuste es promovido por el BIRF, el FMI y, en ciertos países, por la USAID. Se trata de préstamos o donaciones de rápido desembolso, sujetos a condiciones de ajustes en políticas y programas, a nivel macro y microeconómico, con el objetivo de maximizar el superávit en la cuenta corriente de las balanzas de pagos. La principal motivación, en el caso de ALC, es ayudar a refinanciar la deuda externa. Cabe destacar que a nivel retórico se menciona el objetivo del crecimiento económico; sin embargo, un análisis minucioso de los instrumentos empleados, y la consideración de que los préstamos no son para financiar inversiones, hacen que el impacto directo sea sobre la balanza de pagos.

agrícolas para pequeños agricultores, su mayor impacto ha sido en términos de productividad agrícola, pero con impacto insignificante sobre el aumento de las oportunidades de empleo en las zonas rurales. Por su parte, el aumento de producción agrícola así inducido no ha logrado mejorar de manera sustancial el bienestar de los campesinos. Entre las principales razones para que eso haya ocurrido se cuentan el pequeño tamaño de las parcelas campesinas, la política de precios desfavorables hacia los alimentos y la alta tasa de crecimiento de las poblaciones rurales.

Entre las opciones posibles para crear fuentes no agrícolas de trabajos en las zonas rurales se han mencionado la industrialización rural (Banco Mundial, 1978; Mellor, 1976 y 1986) y los programas públicos de empleos. En los países del Tercer Mundo, una de las pocas experiencias sobre desarrollo industrial en zonas rurales es la de la India, pero en el contexto de desarrollo de pequeñas empresas. No existen evaluaciones concluyentes sobre la efectividad de esta experiencia; entre las pocas disponibles se menciona su escasa capacidad de crear empleos (Little, 1987). Para el caso de la India también se menciona la efectividad de los programas públicos de empleos donde la mano de obra se utiliza en la construcción de infraestructura (Narayana, et al., 1988). Existen experiencias aisladas en ALC que demuestran el potencial de la agroindustria, los talleres artesanales y los programas de trabajo por alimentos como fuentes de empleos e ingresos para los campesinos con o sin tierra (De Janvry, et al., 1988). Sin embargo, desde un punto de vista global el impacto efectivo sobre el empleo y el ingreso de la mayoría de los campesinos no ha sido significativo en ALC. Las razones, principalmente relacionadas con los estilos de desarrollo dominantes en ALC, se examinan en la próxima sección.

LIMITES DE LA INDUSTRIALIZACION MASIVA

Los principales procesos de industrialización en ALC se iniciaron en la década de 1940 para satisfacer demandas de mercados internos, en el contexto de un Estado regulador y con una tendencia a transferir tecnologías de producción masiva. Esta industrialización para sustitución de importaciones, en países como Argentina, México, Brasil y Chile, fue la expresión de "cambios estructurales", políticamente inducidos, para resolver también entonces desequilibrios en balanzas de pagos creados por la depresión mundial de la década de 1930 y la posterior Guerra Mundial. Este ajuste fue concebido con objetivos de largo plazo y justificado ideológicamente por teorías económicas independentistas.⁵ Este modelo y la retórica independentista fueron rápidamente adaptados por las elites gobernantes más favorecedoras de la economía de reparto (rent-seeking economies) que de las economías de mercados (Krueger, 1974; Rodríguez, 1988). Bajo una economía de reparto, la inversión pública, la política macroeconómica y los precios relativos son instrumentos controlados por el Gobierno para asegurar la viabilidad económica de ciertos tipos

5 Entre los marcos conceptuales más elaborados se destacó la escuela estructuralista latinoamericana, con su teoría centro-periferia del comercio internacional: la proposición sobre la tendencia secular a la caída de los términos de intercambio de los productos primarios con respecto a los secundarios, combinada con las altas variaciones coyunturales de los mismos precios.

de empresas o asegurar un patrón predeterminado de distribución social de ingresos ⁶. La transferencia de tecnologías de producción masiva fue dictada por el modelo tecnológico dominante en los países del Primer y Segundo Mundo; son tecnologías para el logro de productos estandarizados con equipos especializados: equipos dedicados a productos y procesos específicos combinados con el uso de mano de obra especializada o semiespecializada (Sabel, 1987).

6 A nivel microeconómico el empresario protegido por un gobierno puede mantener altas tasas de rendimiento con bajas tasas de riesgo, mediante la inversión en "cambios institucionales" tales como regímenes de cambio preferenciales, tarifas a las importaciones, política de alimentos baratos para mantener un bajo salario, crédito subsidiado, exenciones impositivas, contratos de ventas al Gobierno, etc. En contraposición, un empresario que actúa dentro de una economía de mercado enfrenta precios relativos que reflejan la escasez relativa de los recursos y las preferencias de los consumidores; a su vez, sus rendimientos (normales y con baja tasa de riesgos, o altos pero con elevadas tasas de riesgo) se obtienen mediante inversiones en "innovaciones tecnológicas" y la eficiencia asignativa.

Si bien no todos los países de ALC comenzaron sus procesos de industrialización por las mismas causas, o aunque algunos de ellos, como Brasil, México y Colombia, reorientaron luego parte de su producción industrial hacia la exportación, o aún cuando algunos países mantuvieron una economía agroexportadora, esto se produjo dentro del mismo régimen de economía de reparto y de transferencia de tecnologías para la producción masiva.

El estilo de desarrollo así adoptado por la mayoría de los países de ALC implicaba un crecimiento desequilibrado (Hirshman, 1958), y una distribución altamente desigualitaria de la riqueza y los ingresos (de Janvry, 1981). El reajuste en el orden económico internacional que se inicia al final de la década de 1970, y la posterior crisis financiera (problema de la

deuda externa) que afectó a ALC, pusieron fin a dos décadas de continuo crecimiento y plantearon la necesidad de revisar los estilos de desarrollo imperantes. Parte del ímpetu con que se hace esa revisión es provisto por el financiamiento de "ajuste" y "estabilización" promovido por el BIRF y el FMI, respectivamente. Sin embargo, los ajustes estructurales, tanto a nivel macro como microeconómico, requeridos por esas instituciones, son motivados principalmente por necesidades de balanza de pago (para resolver desequilibrios financieros de corto plazo), sin especificar un modelo alternativo de desarrollo. En realidad, esos ajustes se dan en el mismo marco de economía de reparto, en donde las instituciones económicas son fácilmente "ajustables".

LA RESPUESTA CAMPESINA A LA POBREZA RURAL

Constreñidos por las estructuras que apoyaron al mencionado estilo de desarrollo de ALC y su pobreza secular, ahora agravada por la crisis de este modelo y su forma de ajustarlo, los campesinos han ensayado sus propias respuestas a la pobreza rural. Entre ellas se observa la creciente inmigración rural-urbana temporaria, y la aceleración en el desarrollo de sectores informales, tanto en las villas y pueblos como en las zonas marginales de las grandes ciudades. Estos dos fenómenos, que tradicionalmente han sido considerados como problemas dentro de las economías de reparto, son sin embargo indicadores del potencial económico de las economías campesinas y señalan dos bases realistas para rediseñar las estrategias para el desarrollo rural y el alivio de la pobreza.

Frente a las limitadas oportunidades dentro de la propia parcela o en otras empresas localizadas en zonas rurales, la mano de obra campesina ha respondido con la migración permanente o temporaria hacia otros pueblos, ciudades y países. En ese sentido, es significativo el flujo de mano de obra rural no especializada hacia Estados Unidos, "el Norte". Esto es especialmente así para campesinos de México, Centroamérica y el Caribe. La simple lógica económica de los grandes diferenciales de salarios esperados en comparación con los costos financieros y riesgos de seguridad personal que ello implica, ha motivado una migración masiva, muchas veces

de carácter ilegal 7. La migración ha dado origen a un flujo significativo de remesas financieras hacia las zonas rurales de origen (Mines y Massey, 1985). El componente remesas de emigrantes se ha transformado, así, en la tercer fuente de ingreso de la familia campesina, junto con el ingreso neto agropecuario y el

-
- 7 Ya son numerosos los estudios de casos, antropológicos o económicos, que verifican que los campesinos asignan sus recursos en respuesta a oportunidades económicas. Los rezagos en la respuesta (comportamiento "tradicional") identificados por antropólogos culturistas han disminuido con la exposición de los campesinos a la información (mediante la difusión de los radios a transistores y el retorno de los inmigrantes a las villas), por el menor costo del (o mayor accesibilidad al) transporte, y el desarrollo de empresas informales de contratación (p. ej. los denominados "coyotes"). Enfrentados con un acceso institucionalmente limitado a la tierra y al crédito y sin oportunidades locales de empleos, han reasignado parte de la mano de obra no calificada a otras ciudades o países. La inmigración, como inversión en capital humano, se produce cuando el valor presente del flujo de salarios esperados en la ciudad de destino (neto del flujo de salarios esperados en el lugar de residencia) es mayor que el costo de transporte (bruto de los riesgos personales de inmigrar ilegalmente y el costo psicológico de ajuste a otra cultura). Los conflictos sociales y bélicos en algunas regiones o países crearon un costo de permanencia en el lugar de residencia, que en la percepción de ciertos grupos de campesinos es computado como una reducción en flujo de salarios esperados en ese lugar.

salario fuera de la finca.⁸ De acuerdo con su propia lógica económica, las familias campesinas consumen parte de esas remesas o las invierten en construcciones de casas, adquisición o mejoras de tierra, educación de sus niños o jóvenes. La composición de este gasto entre consumo e inversión, y entre inversión en capital físico y humano, depende de varios factores, entre ellos su cultura (preferencias) y los precios relativos.

Esta repuesta campesina a la pobreza rural -su exportación de servicios de mano de obra a otras regiones o países- ha llevado a que autores y trabajadores sociales la consideren como otra vía potencial al desarrollo rural (Grindle, 1988). En Estados Unidos se están implementando programas que, además de proteger los derechos laborales y cívicos de los inmigrantes rurales, procuran concientizarlos y

8 Este en realidad no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de ALC. Fue muy común entre las poblaciones mediterráneas y las nórdicas en Europa durante la década de los años 1950 y 1960. Este fenómeno se dió también por las inmigraciones de los países árabes a Europa entre la década de 1960 y 1970.

capacitarlos con el objetivo de inducir un uso de sus ahorros conducente a crear capacidad productiva en sus pueblos o villas de origen. 9

La industrialización para sustitución de importaciones en la mayoría de los países de ALC se basó en la transferencia de tecnologías de producción masiva, sin intentar construir sobre las artesanías y oficios incorporados en sus poblaciones; se optó, en cambio, por tecnologías incorporadas en equipos modernos especializados, que se podían operar con mano de obra no calificada bajo la dirección de un grupo reducido altamente capacitado.

Marginados por el sector Gobierno (mediante baja inversión pública para el desarrollo rural y por precios relativos distorsionados), con limitadas oportunidades de empleo en el sector privado moderno, y

9 Una gran parte de estas actividades de asistencia legal, de ayuda económica y de capacitación, se lleva a cabo por numerosos grupos de base, ya sea de naturaleza religiosa, política, o simplemente caritativa. Incluso se desarrollan programas que intentan canalizar, documentar y evaluar estos esfuerzos, como el California Institute for Rural Studies, con sede en Davis, California. No existen todavía evidencias de la efectividad de esos proyectos o actividades para capacitar a campesinos en puntos de destino con vistas a sus regresos a los puntos de origen.

sujetos a su propio crecimiento demográfico, 10 grupos cada vez más numerosos de pobres rurales y urbanos han desarrollado su propia economía al margen de las instituciones legales (Annis y Hakim, 1988). Un ejemplo patético es la economía de los barrios jóvenes en Lima, Perú (De Soto, 1987). Grandes masas de poblaciones inmigradas de las zonas rurales u otras ciudades menores, se proveen de servicios y producen bienes que "exportan" a los sectores modernos, libre de las regulaciones gubernamentales y con evasión del pago de impuestos. El mismo fenómeno se observa en la mayoría de los países de ALC; por ejemplo, las poblaciones perjudicadas por el terremoto en la ciudad de México y las perjudicadas por el huracán e inundaciones en la costa están organizando sus propios proyectos de reconstrucción, ya que debido a la crisis financiera la contribución del Gobierno es limitada.

10 La alta tasa de crecimiento demográfico de las poblaciones rurales se explica por factores tecnológicos como la reducción en las tasas de mortalidad, por factores culturales como información imperfecta para la planificación familiar, y por factores económicos. En este último sentido, las dificultades encontradas para reducir la tasa de crecimiento poblacional se explican en buena medida por el bajo valor del tiempo de los hombres y mujeres. Este bajo valor es una expresión del bajo nivel de inversión en capital humano. Cuando sube el valor del trabajo humano resulta más costosa la crianza y educación de los hijos, por una parte, y se hacen posibles nuevos estilos de vida, por la otra. Estos factores económicos contribuyen a reducir la tasa de fecundidad.

El rápido desarrollo de esas economías informales demuestra la alta rentabilidad del capital humano: en particular la alta eficiencia asignativa y la alta productividad de los oficios de las poblaciones marginadas. 11 Esto permite identificar dos fuentes para alivio, y tal vez reducción de la pobreza: eliminación de las instituciones de la economía de reparto, que impiden al capital humano ahora existente generar su flujo potencial de ingresos reales; expansión de las oportunidades para invertir en capital humano a más personas, e incremento de la dotación de los que ya tienen oficios y habilidades asignativas. Como apoyo a esta hipótesis, puede señalarse la experiencia de Italia, en donde la "economía sumergida" jugó un papel importante en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas de la Tercera Italia.

LAS POSIBILIDADES TECNOLOGICAS

Si se parte de la tendencia hacia la democratización imperante en ALC, se desprende que un nuevo estilo de desarrollo tendrá que incluir un crecimiento económico compatible con una distribución

- 11 La hipótesis de que los campesinos asignan sus recursos en forma eficiente no es nueva; fue formulada y apoyada estadísticamente por Chajanov en la URSS durante el período previo a la colectivización de la agricultura, y fue formulada con respecto a los países del Tercer Mundo por T.W.Schultz en su clásico libro *Transforming Traditional Agriculture*. Sin embargo, sus ejemplos se referían a campesinos o pequeños mercaderes que operaban dentro de economías relativamente estacionarias. La novedad, en el caso de ALC, es la respuesta de los propios campesinos y grupos urbanos marginados frente a las condiciones estructurales y los ajustes para resolver la crisis financiera.

más equitativa del ingreso, y la libertad de elegir. En este sentido, es necesario pasar de una economía de reparto a una economía de asignación de recursos descentralizada, como el mercado, y es necesario investigar la posibilidad de transferir tecnologías apropiadas, de menor escala y más flexibles.

El debate sobre tecnologías apropiadas para sistemas de producción de menor escala no es nuevo; ¹² fue replanteado durante los años setenta con la publicación del libro de E.F. Schumacher, *Lo Pequeño es Hermoso* (Schumacher, 1978). La propuesta de usar economías "intermedias" de menor escala, menor costo, fácil aprendizaje y más ecológicas, fue recibida con entusiasmo por el movimiento ecológico y los movimientos sociales interesados en el bienestar campesino. Sin embargo estas ideas también fueron recibidas con cierto escepticismo por otros grupos: lo pequeño es hermoso, se dijo, ¿pero es lo pequeño posible? Se desenterraba el viejo argumento de la

12 Para el caso del sector agrícola, la tendencia a reemplazar las fincas familiares con grandes empresas agrícolas comerciales (agri-business) en Estados Unidos, y la colectivización de la agricultura en la Unión Soviética, fueron justificadas con la misma propuesta empírica de que existen economías de escala en la producción agrícola. La colectivización forzada en la Unión Soviética durante el período de Stalin ocurrió después de un rico debate teórico en donde el economista agrícola A. V. Chayanov defendió brillantemente los méritos económicos y sociales de la finca familiar. Le tomó medio siglo a Rusia reconocer los méritos de esta hipótesis y comenzar su propio ajuste estructural: la perestroika.

eficiencia (y existencia) de las economías de escalas que justificaron el capitalismo monopolístico en el Primer Mundo y las granjas colectivas y el Estado productor en el Segundo Mundo.

Hoy existe suficiente evidencia sobre la posibilidad del desarrollo de empresas pequeñas eficientes, altamente tecnificadas. Un buen ejemplo de este caso es la llamada Tercera Italia, que comprende las regiones de Ancona, Bologna, Florencia y Venecia. Esas empresas usan tecnologías de especialización flexible para la producción de bienes especializados, con equipos universales: equipos de funciones universales combinados con el uso de mano de obra especializada (Sabel, 1987; Cortellese, 1988).

El ámbito de adopción de las tecnologías de especialización flexible sobrepasa el de las pequeñas empresas; son adoptadas por grandes empresas con organizaciones de producción descentralizadas. El uso de este tipo de tecnología depende de relaciones sociales de confianza y de equipos programables: los supervisores dependen de sus subordinados para tomar decisiones de tipo productivo frente a mercados cambiantes. Una expresión de este fenómeno es el trabajo de equipo dentro de las grandes factorías.

Existen también en ALC ejemplos demostrativos de la posibilidad y méritos de las tecnologías de especialización flexible. En la última sección de este trabajo se describe la experiencia de una pequeña empresa agroindustrial en Costa Rica. Aún más, como señala Sabel, aspectos de la especialización flexible se dieron necesariamente dentro de las factorías para producción industrial masiva en ALC: el carácter desequilibrado del crecimiento en ALC impedía o hacía costosa la importación de repuestos para los equipos ya instalados o el desarrollo de industrias complementarias de servicios. Necesidades tecnológicas insatisfechas, unidas a la circunstancia de que muchas

de estas plantas no operaban a plena capacidad, permitieron el desarrollo de talleres internos para reparaciones, torneado de partes y adaptación de líneas de producción.

El desarrollo y uso de procesos productivos de menor escala es entonces técnica y económicamente viable. Sin embargo, su desarrollo implica una sustitución de capital humano por capital físico: uso de mano de obra más capacitada capaz de responder a las necesidades del mercado, adaptando rápidamente sus equipos para producir nuevos productos o para cambiar la proporción de los factores usados. Esta característica (intensidad en capital humano) señala una de las condiciones para promover una industrialización para el desarrollo rural.

LA AGROINDUSTRIA COMO FUENTE DE DESARROLLO RURAL

La agroindustria, por el origen de sus materias primas y la naturaleza de sus procesos productivos, tiene la posibilidad de una localización rural basada en consideraciones de eficiencia y no sólo de equidad. Esto le da el carácter de una fuente para el desarrollo rural, no sólo socialmente deseable, sino también económicamente factible. En consecuencia, para poder identificar proyectos agroindustriales específicos que contribuyan al desarrollo rural es necesario, por una parte, basarse en una estrategia para el desarrollo rural y, por la otra, que esta estrategia se apoye en las realidades de ALC y la experiencia acumulada sobre proyectos de desarrollo rural (De Janvry et al., 1988).

Consideramos aquí una estrategia de desarrollo rural de dos puntas: creación de capacidad de empleos y desarrollo de servicios urbanos en las zonas rurales, y creación de empleos para inmigrantes temporarios y mejora de sus condiciones de trabajo en los centros

urbanos. En este esquema, las remesas de los inmigrantes y sus capacitación en las ciudades servirán como mecanismos de movilización de recursos hacia las zonas rurales.

Dentro de esa estrategia, el desarrollo de pequeñas empresas agroindustriales en las zonas rurales, por una parte, y el desarrollo de empresas agroindustriales medianas en centros urbanos o rurales, por la otra, tienen el potencial para actuar como factores dinamizadores. En ambos casos se daría prioridad a la transferencia de tecnologías de especialización flexible. En el primer caso se organizarían empresas rurales que utilizarían mano de obra familiar y contratarían mano de obra local. En el segundo, se organizarían empresas agroindustriales que proveyeran fuentes de empleo a las poblaciones rurales mediante la migración temporaria. En esta concepción estilizada del desarrollo rural existe espacio para otras combinaciones ya experimentadas: por ejemplo, el desarrollo de empresas agroindustriales de mediana escala que subcontratan con las haciendas campesinas la provisión de productos agrícolas y lácteos.

Utilizamos aquí el concepto de pequeña empresa agroindustrial en un sentido amplio: desde el desarrollo de la capacidad de procesar alimentos dentro del hogar campesino para el propio consumo familiar, siguiendo con su procesamiento y venta para un mercado local, y continuando con pequeñas empresas agroindustriales de carácter comercial; asimismo, el ámbito de la agroindustria rural incluye el

procesamiento de alimentos, la producción textil y de cueros, la actividad forestal y la producción de servicios para la agricultura. 13

Para la mayor y más rápida efectividad de una estrategia como la mencionada, además de acciones nacionales deberán contemplarse acciones conjuntas entre los países de ALC, y entre ALC, Estados Unidos y Canadá.

Acciones al Interior de los Países

- a. Programas de inversión en capital humano para pobladores rurales. El objetivo sería el desarrollo de un tipo humano "ingenioso" (resourceful).
- b. Programas de transferencia de tecnologías de especialización flexible.
- c. Programas de mercadeo (de los productos finales) y de contratación (de los productos intermedios).
- d. Programas de descentralización urbana y desarrollo de ciudades rurales.

13 En sus propuestas para el Desarrollo Rural en ALC, de Janvry et al., clasifican a los programas en las siguientes categorías: desarrollo rural para fincas, reforma agraria y colonización, desarrollo de actividades hogareñas en fincas subfamiliares, y creación de empleos en zonas rurales. Nuestro análisis corresponde a los programas de creación de empleos, pero considerando las actividades hogareñas, ya que el elemento unificante de nuestro ensayo es la agroindustria.

Acciones Conjuntas entre los Países

- a. Políticas y programas de migración de obreros rurales.
- b. Programas de capacitación de los obreros rurales inmigrantes.
- c. Programas habitacionales para obreros rurales inmigrantes.

Los programas de inversión en capital humano tendrían un objetivo más amplio que el desarrollo agroindustrial, e incluirían el desarrollo de pequeñas empresas y la capacitación de mano de obra para otras industrias y servicios con demandas locales o nacionales. Esto permitiría la viabilidad técnica de empresas agroindustriales en las zonas rurales.

Los programas de contratación permitirían la integración de las pequeñas y medianas empresas dentro de una red de producción agroindustrial y los programas de mercadeo permitirían la comercialización de sus productos en los mercados finales locales, nacionales o extranjeros. Es decir, esos programas representan inversiones en organización para hacer económicamente viables las empresas agroindustriales rurales.

Las políticas y programas de migración temporaria son necesarios para asegurar la movilidad espacial de la mano de obra, en especial entre países dentro y fuera de ALC. Esas políticas y programas no sólo abren nuevas fuentes de empleos para los obreros rurales, sino que aumentan la competitividad de empresas agroindustriales localizadas en regiones con salarios mas altos, y eliminan los períodos de escasez. La inmigración no sólo da acceso al empleo, sino que, bien dirigida, permite entrenamiento (on-the-job training). Debería investigarse la posibilidad de extenderlos a la

agroindustria y otros sectores de producción. La legalización de la inmigración temporaria entre países reduce el costo de inversión para los obreros y el costo de control para las autoridades de inmigración.

Los programas de capacitación de inmigrantes en los países (o regiones) de destino tienen objetivos de desarrollo: por una parte intentan aumentar la tasa de ahorro de los obreros inmigrantes y facilitar su transferencia hacia sus villas de origen. Por el otro, incrementar su dote de capital humano mediante el aprendizaje de oficios y capacidad empresarial para cuando regresen a sus villas de origen.

Los programas habitacionales en los países de destino tienen un objetivo de bienestar social y seguridad personal. Las condiciones ambientales (como componente del consumo presente) tiene una influencia sobre la autoestima y la estabilidad de las familias de los obreros inmigrantes, y de ese modo sobre su capacidad de trabajo, ahorro e inversión.

Los programas de ciudades rurales tienen por objeto un desarrollo rural sostenible. Las ciudades rurales representarían una forma de desarrollar la red de servicios de producción y comercialización (por el lado de la oferta), y también una forma de experiencia sociocultural (por el lado del consumo).

Sin ciudades rurales, los ingresos netos por "exportaciones" de productos o mano de obra a los grandes centros urbanos tienden a consumirse o invertirse en estos centros, reforzando la pobreza rural. 14

La inmigración temporaria como fuente de movilización de recursos para el desarrollo rural también es una alternativa para países de espacios amplios y grandes poblaciones como Brasil y México.

Un programa como el propuesto implica altos niveles de inversión. Sin embargo, la escasez de recursos económicos en toda sociedad impone una limitación al número de proyectos financiables y requiere que los mismos se prioricen. La priorización se puede justificar en términos de equidad, en términos de eficiencia o en términos de libertad individual. La historia ha demostrado la alta tasa de rentabilidad de los proyectos de inversión en capital humano. Pero las inversiones en capital humano no sólo son eficientes, sino que constituyen el medio por excelencia de redistribuir equitativamente la riqueza de las naciones

14 Debe destacarse que las poblaciones rurales de ALC todavía dependen de los oficios y artesanías, de las organizaciones económicas (p. ej. los mercados) y de las actividades socioculturales (p. ej. fiestas patronales religiosas) que se establecieron como parte de las ciudades fundadas por los colonizadores ibéricos. El modelo de colonización español, por ejemplo, se basó en la fundación de ciudades. Estas fundaciones seguían normas claramente establecidas en cuanto a planificación física, organización del sector público, la seguridad y la justicia, desarrollo de la vida cultural y de organización de la economía.

y de garantizar la libertad de elegir de los individuos. Potencializar al individuo (to empower the individual) es el único camino conocido para el progreso material permanente, para garantizar la paz social y para hacer efectiva la democracia.

En cuanto al financiamiento de tal tipo de proyectos, queremos destacar la capacidad creciente de movilizar recursos de los propios grupos de base y de las organizaciones voluntarias que operan en ALC (Annis y Hakim, 1988; de Soto, 1987). La experiencia de la Tercera Italia demuestra la contribución de las instituciones privadas intermedias tales como iglesias, partidos políticos y asociaciones vecinales en la integración de las empresas. Las experiencias de países orientales como Hong Kong, Singapur y Taiwan demuestran la importancia de las cámaras de comercio en las contrataciones entre firmas de Estados Unidos y las pequeñas empresas y talleres locales. La experiencia de Estados Unidos ilustra la función de los grupos voluntarios, ya sea de base política, religiosa o simplemente altruista, en proveer condiciones de legalidad y de bienestar social a los obreros inmigrantes.

La participación del sector privado no sólo es importante por su eficiencia asignativa, sino también como fuente movilizadora de recursos para financiar el desarrollo rural: sus participantes donan horas de trabajos de alto costo humano incorporado en la forma de conocimiento y buena voluntad. La buena voluntad es uno de los recursos más escasos; sin embargo, es uno de los insumos menos sustituible en la organización de instituciones equitativas.

De todas maneras, la participación del sector público seguirá siendo importante por la naturaleza de bien público del desarrollo rural y la inmigración. En todo caso, las fuentes de financiamiento externo, ya sea bajo la forma de préstamos o donaciones, seguirán siendo significativas, dadas las limitaciones financieras del sector público en ALC.

DOS CASOS DE AGROINDUSTRIA RURAL CON TECNOLOGIAS DE PRODUCCION FLEXIBLE

Existen numerosos ejemplos de pequeñas empresas agroindustriales localizadas en zonas rurales que ya utilizan tecnologías de producción de tipo flexible en ALC. Dada la limitación de espacio, sólo mencionaremos dos casos para ilustrar el potencial de los sistemas de producción flexible en la agroindustria. El primer caso también ilustra la importancia del capital humano para el desarrollo rural.

Costa Rica:

Una Pequeña Empresa Procesadora de Alimentos

La empresa El Angel, localizada en Isla Bonita, cerca del Volcán Poás, en Costa Rica, ilustra el papel que cumplen los recursos humanos capacitados y motivados en el desarrollo de una producción conjunta y cambiante de alimentos y jugos, utilizando tecnologías de producción flexible. Esta empresa, que internamente opera como una cooperativa de cogestión, también ilustra la capacidad de crear fuentes de empleo y proveer servicios sociales a un grupo de base, cuya actividad empresarial se guía tanto por el criterio de factibilidad financiera como el de responsabilidad social en la asignación de recursos. Es decir, dos formas de capital humano, capacitación y buena voluntad, como fuentes de desarrollo rural.

La empresa opera con cuatro grandes líneas técnicas de producción: una de pulpas vegetales o frutales, otra de rodajas de frutas y vegetales, otra de productos lácteos, y otra de confitados. Dentro de cada línea se producen numerosos alimentos y jugos, de acuerdo con las condiciones del mercado interno y externo de Costa Rica. Por ejemplo, en la línea de pulpas se producen mermeladas, concentrados y pastas de guayaba, piñas, fresas, moras, naranjilla, maracuyá, tomate, u otros alimentos requeridos por el mercado.

En las líneas de rodajas se producen piñas y palmitos. En la línea de productos lácteos se produce dulce de leche, leche condensada, cajeta y confites. A su vez, los dulces de leche se producen con distinta consistencia, según sean para consumo final o uso industrial; de igual modo la leche condensada se produce con distintos sabores (fresa, coco, vainilla). La pasta de tomate, a su vez, se utiliza para producir salsa ketchup. La empresa también ha ensayado otros productos, adaptando los equipos disponibles para el encurtido de verduras (pickles) y la producción de almibares (syrops) para panqueques.

La mayor parte de la producción se vende en el país; otra parte se exporta, en especial a Panamá, Puerto Rico y Guatemala. Dentro de Costa Rica, un 50% de la producción se vende para consumo final y un 50% para uso industrial.

La empresa, además del trabajo de sus socios y socias, ocupa también a unos 30 obreros y obreras de la localidad que, además de sus salarios, obtienen capacitación en el procesado de alimentos. El 95% de la materia prima es comprada a productores agrícolas y lecheros de la zona. La mayor parte de las reparaciones se efectúan en su propio taller.

Además de las actividades productivas y de comercialización, los socios de la empresa han realizado numerosas obras sociales o de gestión política para obtener servicios gubernamentales para la zona. Una de sus primeras actividades fue el programa de alfabetización de adultos, seguido por la organización de un dispensario médico y dental, y un programa de construcción de viviendas. Por otra parte, proveyeron liderazgo o apoyo administrativo a las actividades vecinales, con el propósito de dotar a la

zona de agua potable, energía eléctrica, líneas telefónicas y pavimentación del camino principal. A su vez, proveen asistencia agronómica a los pequeños productores de la región.

El desarrollo de la empresa ha seguido una estrategia adaptativa y de aprender-haciendo. Durante la primera fase de desarrollo se incluyó la adquisición de tierras y actividades agrícolas como el café. A continuación se pudo obtener un préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica, que se utilizó en la construcción de una gran estructura que cubrió un espacio de 2000 m². Esto permitiría superar las condiciones de alta y continua pluviosidad, y desarrollar en forma gradual talleres y líneas de producción debajo de la estructura. Por tratarse de un área de laderas montañosas con pocos espacios planos, la superficie cubierta en realidad incluía lo que serían distintos niveles o pisos. Estos niveles fueron aprovechados para el transporte por gravedad dentro de las líneas de producción, y para subdividir las áreas de trabajo.

Los principales equipos de producción se han comprado gradualmente, con excepción de algunas máquinas pequeñas construidas en sus propios talleres. Los socios de la empresa los adaptan o conectan entre sí, de acuerdo con los productos que el mercado demanda.

La empresa no comenzó con un objetivo de mercado determinado, sino que se siguió la estrategia de la adaptabilidad y aprender-haciendo; de ese modo, se investigaron opciones sobre la marcha. En un principio se consideró la dedicación de la empresa hacia la exportación. Pero dado el mayor costo de la

mano de obra en Costa Rica 15 (y por tanto de la materia prima agrícola), sobre todo con relación a Brasil (el principal competidor), y dado que la zona en este momento sólo puede proveer volúmenes relativamente pequeños de materia prima, se reorientó la producción hacia el mercado interno. Esto requirió una gran diversificación en la producción de alimentos. Dada la mencionada estrategia, la empresa podría en el futuro readaptar la producción para la exportación con un número menor de productos, por ejemplo, cuando

- 15 A la fecha (marzo de 1989), el costo mensual de un obrero rural en Costa Rica (incluidos salario y beneficios sociales) es alrededor de US\$45.00. Este costo es casi el doble que el de Brasil, Bolivia y Perú. Tomando como referencia Asia-región cuyas condiciones determinan el costo mundial de mano de obra no calificada-, el salario mensual de un obrero rural en la India es aproximadamente US\$15.00. Al salario de los obreros ocupados por El Angel (el percibido directamente más los beneficios sociales provistos por el Gobierno) debe agregarse el costo de los beneficios sociales y el entrenamiento suministrado directamente por la empresa. Estas son las condiciones propias de una democracia social que exige a las empresas asignar sus recursos en función de objetivos socialmente compartidos. Sin embargo, debe notarse, en el caso de empresas donde sus socios son motivados por un sentido de participación, que los beneficios provistos a los obreros en forma de servicios y entrenamiento son percibidos como argumentos dentro de la función de utilidad de los socios, y no como costos dentro de la función de beneficios de la empresa.

aumentara la oferta local de insumos agropecuarios y bajaran sus costos unitarios por aumento de productividad, y cuando la empresa hubiese desarrollado más sus redes de ventas en el exterior. 16

República Dominicana:

La Ganadería de Doble Propósito como Sistema de Producción Flexible

La demanda de productos lácteos en la República Dominicana, en particular la leche y el queso, ha crecido de manera continua. Sin embargo, la oferta local no ha seguido el mismo ritmo, y la importación de leche en polvo ha ido en aumento. Los problemas de balance de pago que enfrenta el país, sobre todo a causa de la caída de las exportaciones de azúcar y tabaco, ha replanteado la necesidad de producir más leche localmente. El mérito de un programa lechero dependerá, no sólo de su contribución a la cuenta

-
- 16 Desde un punto de vista microeconómico nos encontramos con un caso de elasticidad de sustitución en la producción prácticamente unitaria, y por lo tanto de una oferta infinitamente elástica (de costo unitario constante), pero con una restricción máxima de producción dictada por el mercado de los insumos. Dada la demanda exterior excedente para Costa Rica, con una restricción mínima, el aumento de exportaciones es posible si se aumenta la oferta de insumos, se reduce el costo de éstos y se reducen los costos de transacción en el extranjero. Esto requerirá aumento de la productividad agrícola y capacitación empresarial para la exportación.

corriente de la balanza de pagos (liberar el uso de divisas), sino de su factibilidad económica (eficiencia) y su impacto positivo sobre el desarrollo rural (equidad).

El análisis de un programa lechero para la República Dominicana nos enfrenta con dos grandes posibilidades en términos de sistema productivo: el desarrollo de un sistema de granjas lecheras especializadas o la modernización del sistema ganadero de doble propósito. En realidad, el sistema de ganadería lechera especializada ya fue ensayado hace unos diez años, en el marco de una economía de reparto, y fracasó por una combinación de causas técnicas y económicas.

El sistema de producción de doble propósito es el sistema tradicional, transferido por los españoles durante la colonización del país. Se denomina de doble propósito porque la majada se puede destinar a producir leche y/o carne. Según el destino elegido, se orienta el manejo de la majada (en el corto plazo) y la cruce de variedades (en el mediano y largo plazo). La base de este sistema son las variedades criollas, cruzadas con otras variedades como Holstein, Brown Swiss y Zebú. Las variedades criollas están adaptadas a las condiciones climáticas de los climas tropicales y subtropicales. En general, dentro de este sistema las vacas lecheras se ordeñan sólo una vez por día con el ternero al lado. Se depende de pasturas y secundariamente de concentrados. En el caso de la República Dominicana, el uso de insumos veterinarios es mínimo; lo mismo sucede con los sistemas para baños, ordeño y enfriamiento de leche, que son los mínimos. Este sistema está integrado por un grupo numeroso de pequeños y medianos ganaderos.

El sistema de granjas lecheras especializadas sólo se dedica a la producción de leche y se basa en variedades exclusivamente lecheras, como la Holstein, necesariamente importadas desde climas templados. En este sistema se ordeña dos veces por día sin el

ternero; los terneros se venden con pocas semanas de edad. Se depende de concentrados y forrajes. El control parasitario, el uso de medicina y los servicios veterinarios son más intensos que en el sistema de propósito doble. Las instalaciones para alimentos y ordeño son más sofisticadas, y cuando se utilizan pasturas éstas son subdivididas. Las inversiones para este sistema de producción son relativamente altas; las empresas existentes son de carácter comercial y con alto nivel de capitalización.

Un estudio reciente de la industria lechera ¹⁷ planteó la posibilidad de promover su modernización; concluyó que un sistema de propósito doble es más eficiente que el de granjas ganaderas especializadas. La explicación es una combinación de factores técnicos y económicos; bajo condiciones climáticas tropicales y subtropicales, los animales de base criolla son más resistentes que las variedades europeas. En la ganadería de doble propósito la oferta de leche depende de tres relaciones: el precio de la leche con respecto a la carne, el precio de la leche con respecto a los costos de los insumos, y el precio de la leche local con respecto al precio de la leche en polvo importada. ¹⁸ Se trata de un sistema de producción más flexible, donde cambios bruscos en los precios o en los costos

17 Ese estudio fue realizado por Land O'Lakes, International Development, para la USAID. El autor de este ensayo construyó un modelo para estimar la oferta y demanda de leche bajo un sistema de doble propósito.

18 La elasticidad precio de la oferta de leche (en el corto plazo) en un sistema de doble propósito es mayor que en un sistema de granjas lecheras especializadas.

pueden ser absorbidos mediante sustitución en el producto final y los insumos. Estos cambios, sin embargo, provocarían la quiebra de un sistema especializado.

Las mayores limitaciones para el desarrollo lechero en la República Dominicana son las políticas de precios desfavorables y la baja productividad de la lechería. Los márgenes para aumento de productividad en un sistema de doble propósito son muy altos en la República Dominicana. Ese país podría lograr la autosuficiencia de la producción de leche si removiera el sistema de control de precios, se impusiera una tarifa sobre la leche en polvo importada equivalente al subsidio de la leche en sus países de origen, y se implementara un programa de desarrollo lechero. Este programa debería incluir crédito para los pequeños y medianos productores para desarrollo de tambos y equipos de enfriamiento, asistencia técnica para mejorar el manejo de ganado y el ordeño, y organización de sistemas de recolección de leche.

La implementación de un programa como el expuesto, implicaría en el corto plazo una disminución en el bienestar de un grupo de consumidores urbanos pobres, debido al aumento en el precio de la leche. En el largo plazo ese costo social desaparecería al aumentar la oferta (y disminuir el precio) por efecto productivo. En el corto plazo el agravamiento de la pobreza puede ser evitado con transferencias directas de productos lácteos a los grupos perjudicados. La República Dominicana tiene la infraestructura administrativa necesaria para implementar programas alimentarios, por ejemplo INESPRES.

UNA AGENDA PARA LA INVESTIGACION

En todo análisis que pretenda entender las causas de la pobreza rural y proponer formas de reducirla o aliviarla, se corre el riesgo de parecer presuntuoso. Esto es así porque la función del investigador social es mostrar el sentido de las relaciones sociales, y

para eso necesita representarlas mediante modelos estilizados. En alguna medida, podemos haber cometido en este ensayo la falta mencionada; sin embargo, hemos tomado nota de que todo fenómeno de pobreza rural es específico con respecto a una localidad; su alivio o superación siempre requerirá estudio particular. Con la misma cautela, nos hemos alejado de las propuestas basadas exclusivamente en la intervención del sector público: hemos insistido en una estrategia insertada en la respuesta campesina a sus propias condiciones. A pesar de esa cautela, creemos que se debe ser osado en cuanto a una estrategia para potenciar a los pobres rurales (inversión en capital humano).

Pensamos que la agroindustria puede ser una fuente para el desarrollo rural, siempre que se tomen en consideración su localización rural, la transferencia de sistemas de producción flexibles y el desarrollo de sistemas de comercialización de sus productos. Estas condiciones no parecen implicar altos costos en términos de eficiencia.

Hemos ilustrado este ensayo con numerosos ejemplos; sin embargo, todavía no conocemos los resultados ni la posibilidad de duplicar los casos mencionados. En tal sentido, el área con menos experiencia es el de las políticas y programas para la migración rural-urbana temporaria. Por eso proponemos una Agenda de Investigación, con el objetivo de documentar experiencias. Entre los temas a investigar se recomienda los siguientes:

- a. Agroindustrias con sistemas de producción flexible.
- b. Organización de pequeños productores agroindustriales para la venta en mercados externos.
- c. Agroindustria rural y sistemas de contratos con grandes empresas.

- d. Agroindustria rural y organizaciones cooperativas de productores.
- e. Procesamiento de alimentos a nivel de hogares rurales.
- f. Movilización de grupos voluntarios para el desarrollo agroindustrial rural.
- g. Escuelas rurales y desarrollo agroindustrial rural.
- h. Políticas y programas de migración rural-urbana temporaria.

Aunque la investigación no es la principal función del IICA, esta Institución puede cumplir una función orientadora, de tal manera que las oficinas del Estado, universidades, fundaciones privadas, organizaciones internacionales y otras asignen sus recursos para contribuir a implementar la estrategia encomendada.

Además de difundir una Agenda para la Investigación, el IICA podría contribuir con la difusión de criterios para el desarrollo rural. Como se mencionó en este ensayo, la actividad de base y voluntaria en América Latina y el Caribe es cada vez más importante, y está a cargo tanto de grupos locales como de grupos voluntarios de otros países. La difusión de los criterios que se consideran adecuados para promover, por ejemplo, un desarrollo agroindustrial de apoyo al desarrollo rural, ofrecería pautas para orientar las acciones de tales grupos.

BIBLIOGRAFIA

- ANIS, SHELDON; HAKIM, PETER. 1988. Direct to the Poor. Grassroots Development in Latin America. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers.

- BANCO MUNDIAL.** 1978. Rural Enterprise and Nonfarm Employment. Washington D.C.
- CORTELLESE, CLAUDIO.** 1988. El Proceso de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa y su Papel en el Sistema Industrial: El Caso de Italia. In Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- DE JANVRY, ALAIN; MARCH, ROBIN; RUNSTEN, DAVID; SADOULET, ELISABETH; ZABIN, CAROL.** 1988. Rural Development in Latin America: An Evaluation and a Proposal. Monografía. Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe: Pautas para su Elaboración. IICA. San José, Costa Rica.
- _____. 1981. The Agrarian Question and Reformism in Latin America. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- DE SOTO, HERNANDO.** 1987. El Otro Sendero (6 ed.). Bogotá, Colombia. Instituto Libertad y Democracia. Editorial Oveja Negra.
- GRINDLE, MERILEE S.** 1988. Searching for Rural Development. Labor Migration and Employment in Mexico. Ithaca, N.Y. Cornell University Press.
- HIRSHMAN, ALBERT O.** 1958. The Strategy of Economic Development. New Haven. Yale University Press.
- IICA.** 1987. Reactivating Agriculture: A Strategy for Development. San José, Costa Rica.
- KRUEGER, ANN.** 1974. The Political Economy of the Rent Seeking Society. In American Economic Review.
- LITTLE, I.M.D.** 1987. Small Manufacturing Enterprises in Developing Countries. The World Bank Economic Review 1, No. 2, Mayo, 203-236.

- MELLOR, JOHN W.; Johnston, Bruce F. 1984. The World Food Equation: Interrelations among Development, Employment, and Food Consumption. *Journal of Economic Literature* 22 (June), 531-574.
- MELLOR, JOHN W. 1976. *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Development World*. Ithaca, N.Y. Cornell University Press.
- _____. 1986. Agriculture on the Road to Industrialization. In John P. Lewis and Valerian Kallab (eds). *Development Strategies Reconsidered*. New Brunswick, N.J. Transaction Books.
- MINES, RICHARD; MASSEY, DOUGLAS S. 1985. Patterns of Migration to the United States from Two Mexican Communities. *Latin American Research Review* 20:2, p. 104-123.
- NARAYANA, N.S.S.; PARIKH, KIRIT S.; SRINIVASAN, T.N. 1988. Rural Works Programs in India: Costs and Benefits. In *Journal of Development Economics* 29, 131-156.
- RODRIGUEZ, CARLOS A. 1988. *Estabilización vs. Cambio Estructural: La Experiencia Argentina*. Documentos de Trabajo, No. 62. Centro de Estudios Macroeconómicos de Buenos Aires, Argentina.
- SABEL, CHARLES F. 1987. *Changing Models of Economic Efficiency and Their Implications for Industrialization in the Third World*. Department of City and Regional Planning. Massachusetts Institute of Technology.
- SCHUMACHER, E.F. 1978. *Lo Pequeño es Hermoso*. Madrid. H. Blume Ediciones.

V

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL

La discusión sobre el Tema V del Seminario giró en torno al documento presentado por Jaime Espinosa (El financiamiento del desarrollo agroindustrial: una visión de la banca nacional), basado en la amplia experiencia de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) en los últimos diez años. El trabajo examina diversos mecanismos institucionales relacionados con la promoción y el financiamiento del desarrollo agroindustrial en la región, y pone particular énfasis en el papel que desempeña la banca de fomento en la provisión de asistencia financiera y otros servicios complementarios del crédito. Si bien se presentan numerosas cifras globales, la principal dificultad del autor ha sido precisar con exactitud los aportes recibidos por el sector en estudio, ya que no existe demasiada información desagregada sobre los créditos otorgados al sector agroindustrial.

Sin embargo, de acuerdo con información obtenida por ALIDE sobre los préstamos desembolsados por la banca de fomento durante 1986, por sectores económicos, se desprende que de un total de US\$ 64 356.2 millones otorgados por los bancos de la región, sólo el 1.9%, o sea US\$1 232.1 millones fueron asignados a la agroindustria como tal mientras que el 22.6% fue para el sector agropecuario y el desarrollo rural y el 17.6% para la industria manufacturera.

El documento pasa revista al papel del sector agroindustrial en la economía y a sus eslabonamientos con otros sectores, el rol que desempeña la banca de fomento en el financiamiento del sector, la acción de ALIDE en la promoción de proyectos y oportunidades de inversión (en el Anexo 2 del trabajo de Espinosa se presenta una valiosa lista de proyectos de inversión en promoción internacional durante 1989) y, finalmente, se esbozan algunas consideraciones generales sobre el tema. En el Apéndice se reseña el financiamiento a la agroindustria en ocho países de ALC.

Al tiempo que revisa el tema específico del financiamiento, sobre el cual aporta valiosa información, el trabajo subraya el importante papel que desempeña la agroindustria en el proceso de desarrollo regional. Señala que las actividades de ese sector abarcan una amplia cobertura y permiten múltiples esquemas de integración con otros sectores económicos, bajo la forma de eslabonamientos directos o indirectos. Por tal causa, el sistema agroindustrial se define como un proceso integral de carácter económico, social y político. Particular importancia revisten las consideraciones que Espinosa efectúa sobre el fomento de la agroindustria y sus requerimientos de carácter financiero. En ese plano, se detectan necesidades de financiamiento a mediano y largo plazo, con el propósito de realizar inversiones relacionadas con la puesta en marcha o con la expansión de plantas agroindustriales; a su vez, existen necesidades de financiamiento a corto plazo para la compra de insumos y materias primas que permitan mantener un apropiado nivel de actividad en el sector.

Entre las medidas concretas propuestas por el expositor, se cuentan las siguientes: establecer programas crediticios específicos para el fomento agroindustrial, que tengan en cuenta las singularidades que caracterizan a esta actividad económica; contemplar la provisión de financiamiento a mediano y largo plazo, no sólo para fines de inversión en las empresas agroindustriales sino también para la construcción de obras e infraestructura de almacenamiento, transporte y comercialización; establecer programas crediticios en condiciones favorables, en términos de tasas de interés, plazos y garantías; estimular la utilización de modalidades de cofinanciamiento, con participación activa de la banca comercial; considerar la adquisición de participaciones accionarias en empresas agroindustriales y la constitución de fondos de reserva para garantías o sistemas de seguro al crédito

agroindustrial; actuar con la flexibilidad necesaria y agilizar los trámites bancarios; divulgar apropiadamente los servicios de que disponen los bancos de fomento.

El expositor brindó algunos ejemplos de modalidades mediante las cuales pueden llevarse a cabo operaciones de cooperación financiera entre bancos del mismo país o de dos o más países; mencionó, en tal sentido, el establecimiento de fondos de coinversión, arreglos de cofinanciamiento, sistemas de sindicación de créditos, licitación de proyectos previamente evaluados, etc. El fomento de la agroindustria requiere diversas operaciones de tipo financiero, a las cuales se refirió Jaime Espinosa al finalizar su exposición.

En los comentarios a la exposición se señaló que en ella no se enfatiza el potencial de la agroindustria, que tiene mayor elasticidad de ingreso que las exportaciones agrícolas. Por otra parte, el sector público ha operado con menos fallas que las que a veces se le atribuyen. Se hicieron también referencias a la forma en que las instituciones internacionales (organismos de crédito) tratan el desarrollo agroindustrial.

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROINDUSTRIAL :

UNA VISION DE LA BANCA NACIONAL

Jaime Espinosa *

INTRODUCCION

El presente documento contiene algunas reflexiones alrededor de la problemática del desarrollo agroindustrial y su financiamiento. Se basa en la experiencia recogida por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) durante la realización de más de diez encuentros nacionales, subregionales y regionales celebrados a partir de 1980 en distintos países latinoamericanos.

Se examinan en este trabajo diversos mecanismos institucionales vinculados con la promoción y el financiamiento del desarrollo agroindustrial en América Latina, en especial el papel que cumple la banca de fomento en la provisión de asistencia financiera y otros servicios complementarios del crédito. Esa información se presenta de manera muy general, a título de ejemplo de la labor que desarrolla la banca de fomento como apoyo al sector agroindustrial. Si bien se cuenta con algunas cifras globales, es difícil precisar el aporte real de las instituciones financieras de desarrollo, por cuanto -como se explica en el documento- no existe información desagregada sobre los créditos otorgados al sector agroindustrial. Quizás como consecuencia de este ensayo de recopilación

* Asesor General, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). Las ideas y los planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

de datos se pueda realizar una labor de investigación más exhaustiva, que permita identificar montos y condiciones del financiamiento a la agroindustria, por países, por subgrupos de actividad y por fuentes de recursos.

El documento consta de cuatro Capítulos. El primero se refiere al papel del sector agroindustrial en la economía y a sus eslabonamientos con otros sectores. Se ha incluido como marco general de introducción al rol de la banca de fomento en el financiamiento del sector, tema que se presenta en el segundo Capítulo, el cual a su vez se ha dividido en tres partes que tratan las características del financiamiento agroindustrial, los servicios complementarios del crédito y algunas modalidades operativas referidas a la cooperación financiera.

En el tercer Capítulo se presenta la acción de ALIDE en materia de promoción de proyectos y oportunidades de inversión, y se destaca la participación del sector agroindustrial en esta tarea promocional que lleva a cabo la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo. En el cuarto Capítulo se presentan, a manera de resumen, algunas consideraciones en torno al tema central del documento: la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento agroindustrial.

El trabajo se complementa con un Apéndice que contiene información sobre el financiamiento de la agroindustria en varios países seleccionados. Finalmente, se presentan dos Anexos referidos a la labor de ALIDE en materia de promoción de proyectos e inversiones, y en el Anexo 3 se incluyen cuatro Cuadros que presentan cifras sobre montos de créditos otorgados por los bancos de desarrollo, por sectores de actividad.

PAPEL DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL

El Sector Agroindustrial y sus Eslabonamientos con Otros Sectores

La actividad productiva agroindustrial ha adquirido una importancia cada vez mayor en las economías de los países en desarrollo. El creciente volumen de inversiones que se orienta hacia este sector en muchos países, y la posibilidad de obtener un mayor valor agregado para la producción agropecuaria en el medio rural, por una parte, y por otra la necesidad de cohesionar los procesos productivos en la agricultura y la industria manufacturera mediante proyectos y empresas agroindustriales, han planteado la conveniencia de abordar esta actividad como un sector económico con características y dimensiones propias, que cuenta con un enorme potencial para el desarrollo económico de los países de la región.

La agroindustria adquiere una importancia primordial, al permitir conciliar el desarrollo del sector primario y el secundario. Como proceso de acondicionamiento, preservación, transformación, envasado y comercialización de materias primas de origen agropecuario, la agroindustria está en condiciones de impulsar el desarrollo rural: fomenta la generación de empleos productivos, contribuye a la solución del problema de abastecimiento de alimentos y se convierte en un factor de estímulo para la economía en su conjunto mediante la generación o ahorro de divisas por medio de la exportación y/o sustitución de importaciones de productos alimenticios.

La agroindustria mantiene varios eslabonamientos con la agricultura y la industria manufacturera. Esa relación puede darse a varios niveles, de manera directa e indirecta, vertical u horizontal.

La relación directa entre la agricultura y la agroindustria supone la adquisición, por parte de empresas industriales, de parcelas de tierra explotadas con trabajo asalariado, o bien se presenta cuando el agricultor realiza por su cuenta el proceso de transformación de las materias primas en una planta propia, como expansión de su explotación agropecuaria.

Por su parte, las relaciones indirectas entre la agricultura y la agroindustria se pueden generar por contratos de compra o asignación de cupos a productores rurales, asistencia técnica, financiamiento de la producción, condiciones de calidad y recepción de la materia prima, entre otras posibilidades. A través de esos mecanismos, la empresa agroindustrial, sin dedicarse a la producción de los insumos agrícolas que procesa y sin ser propietaria de la tierra, controla los aspectos decisivos del proceso de trabajo en el agro, las condiciones de producción y su realización. Un ejemplo tipo de relación indirecta es el caso de la instalación de una planta procesadora de leche evaporada en una cuenca lechera. Esa forma de interrelación agroindustrial es una de las más generalizadas a partir de los años sesenta, e involucra un esquema integrado que incluye la financiación de la producción primaria, la innovación tecnológica y la comercialización.

En efecto, una empresa agroindustrial puede ejercer las funciones de agente de financiación no bancaria, con transferencia de recursos propios o de los que obtiene del sistema financiero al productor agropecuario. El hecho de que la empresa agroindustrial esté en contacto estrecho y permanente con el agricultor, le permite atender de manera oportuna las operaciones de demanda crediticia, las cuales comprenden todos los insumos y servicios necesarios, y cuya garantía usual es la cosecha. Dichas empresas, al actuar como financiadoras, regulan el monto y el flujo de la administración crediticia en función de los resultados de la fiscalización que

efectúan del cultivo y la cosecha. Sin embargo, la principal desventaja de este tipo de financiamiento es, en general, la dependencia financiera que se establece entre el agricultor y el empresario, y el hecho de que éste determine habitualmente el costo del financiamiento, con lo cual en ciertos casos se encarece el crédito.

La empresa agroindustrial se encuentra, por otro lado, en una posición privilegiada para promover el incremento de la productividad y la modernización del sector agropecuario, debido a la gran influencia que tiene en la generación y adopción de cambios tecnológicos a través de la asistencia y supervisión técnico-crediticia, con adecuación de la producción primaria a las condiciones de volumen, calidad y precios pactados en el contrato de compra-venta a futuro. Sin embargo, ese tipo de esquema puede llevar a que, en el proceso de transferencia de tecnología, el control de la empresa en la aplicación del crédito y la supervisión de las labores agrícolas por parte del personal técnico de la agroindustria sea tan riguroso que el agricultor pierda gran parte de su iniciativa empresarial.

Otro tipo de vinculación en el proceso agroindustrial es el que implica la integración vertical de todo el ciclo de producción de alimentos y otros bienes de origen agropecuario, desde el campo hasta el consumidor final; ello significa que la planeación y ejecución de las diversas etapas del proceso productivo son administradas por una sola unidad productiva. La integración vertical conlleva una reacción en cadena de desarrollo socioeconómico, que puede incluir la instalación de una infraestructura de múltiples usos y beneficios para un país; por ejemplo, construcción de caminos, mejoramiento en el suministro de agua y energía eléctrica, canalización de recursos hacia la zona, programas de capacitación y educación, entre otros aspectos.

La integración se produce en sentido horizontal cuando el proceso agroindustrial genera la conformación de complejos de producción diversa pero relacionados entre sí, tales como alimentos balanceados, beneficio de ganado, fábricas de embutidos, productos lácteos, harinas, oleaginosas, entre otros. En este esquema, el origen agropecuario de los insumos básicos empleados en los distintos procesos productivos constituye el elemento integrador de las actividades agroindustriales señaladas.

El Fomento del Desarrollo Agroindustrial

El importante papel del sector agroindustrial en la economía nacional y su impacto sobre el desarrollo económico pone en evidencia la necesidad de intensificar y estimular las tareas de planeación, coordinación, fomento, control y evaluación del proceso de agroindustrialización, así como de consolidar la infraestructura institucional disponible, con el propósito de que se diseñe una estrategia que permita atender los requerimientos financieros y complementarios del crédito que demanda el desarrollo agroindustrial.

Sin embargo, a pesar de la importancia de ese sector en varios países latinoamericanos, aún no existe una política específica para la agroindustria, que la considere como un proceso integral que se inicia con las actividades agropecuarias, prosigue con un proceso eminentemente industrial y culmina con los sistemas de comercialización. En ese contexto, con el propósito de exponer algunos elementos orientadores que deben estar presentes en toda política agroindustrial, se pueden mencionar los siguientes objetivos generales:

- a. Establecer una base productiva agroindustrial que coadyuve a un mayor crecimiento económico, especialmente en el área rural.

- b. Lograr el autoabastecimiento en los productos básicos de consumo y un paulatino mejoramiento de la dieta popular.
- c. Contribuir a mejorar la producción y productividad agropecuaria, al propiciar la estabilización de la demanda de materias primas e introducir criterios de producción normalizada o "estándar".
- d. Desarrollar esquemas organizativos y tecnológicos agroindustriales, compatibles con las necesidades y disponibilidad de recursos del medio.
- e. Mejorar los niveles de vida en el campo, en especial mediante la creación de fuentes de empleo en el medio rural, la elevación de los niveles de ingreso y la capacitación de la mano de obra y de profesionales, técnicos y personal administrativo de la zona.
- f. Propiciar una mayor retención del excedente agropecuario, mediante la reinversión de capitales en el agro.
- g. Aumentar la disponibilidad de divisas mediante el incremento y diversificación de las exportaciones agroindustriales con un mayor valor agregado y la sustitución de importaciones por productos de origen nacional.

Los objetivos generales señalados demandan la aplicación de un conjunto de medidas de carácter más específico. En efecto, a fin de poder establecer una adecuada base productiva agroindustrial, será preciso contar con facilidades crediticias, en especial el financiamiento a mediano y largo plazo, en cantidades suficientes y en condiciones razonables. Asimismo, será necesario mejorar los mecanismos de asistencia técnica para las empresas agroindustriales que se establezcan en las zonas rurales; ejecutar inversiones

en centros de acopio e infraestructura comercial, con la creación de empresas comercializadoras que operen en el intercambio de productos agroindustriales, y estimular la formación de unidades asociativas de productores del campo, de tipo empresarial, que participen de manera directa en procesos agroindustriales integrados. La promoción de estos últimos proyectos se visualiza como una vía encaminada a favorecer al productor agropecuario con los beneficios de la industrialización y, a su vez a, conceder una mayor estabilidad en el abastecimiento de materias primas a la planta industrial.

El mejoramiento de los niveles de vida en el campo demanda la creación de unidades productivas agroindustriales en el medio rural, con incentivos tributarios, financieros y de precios para insumos, con el fomento de la mayor generación de empleo posible y la identificación de nuevas oportunidades de inversión agroindustrial. Habrá especial preferencia hacia aquellas que emplean técnicas de producción intensivas en el uso de recursos que son relativamente abundantes en el medio; asimismo, se procurará el mejoramiento de la infraestructura para la provisión de servicios básicos en el medio rural.

El aumento en la generación de divisas mediante la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones agroindustriales, demanda acciones conducentes a la identificación y estímulo de la producción de bienes agroindustriales que tienen un potencial exportable o permiten sustituir importaciones. Asimismo, es preciso mejorar los mecanismos de fomento a las exportaciones con servicios de información, servicios de asesoría en la selección de mercados internacionales, líneas de créditos de exportación y servicios de publicidad, distribución y venta.

Junto con las acciones e instrumentos de política antes mencionados, se debe contar con la voluntad política que permita la consecución de tales objetivos.

Para ello hay que tener presentes algunos criterios que definan las prioridades, entre los cuales podrían considerarse los siguientes: el esquema de propiedad y la organización del trabajo agroindustrial; la naturaleza de la producción; el impulso al desarrollo del medio rural.

Con respecto al primer criterio mencionado, la política agroindustrial debería consolidar el apoyo institucional para que el productor agropecuario se incorpore a las instancias de transformación y comercialización; en el caso de los grupos de pequeños productores, debe buscarse el desarrollo de formas colectivas de organización de la producción, conducentes a la constitución de sistemas empresariales asociativos.

En segundo lugar, el carácter estratégico que asume el desarrollo agroindustrial en cuanto a la naturaleza de su producción, proviene de que ésta constituye una fuente fundamental para impulsar la disponibilidad de bienes de consumo básico, con su posterior transformación y ubicación en los centros de consumo. En tal sentido, la estrategia considera criterios de prioridad fijados, en especial, con relación al destino de la producción y al origen de la materia prima.

En tercer término, el impulso al desarrollo del medio rural que ofrece la agroindustria se origina en el hecho de que las plantas agroindustriales se pueden establecer en lugares aledaños a los centros donde se produce la materia prima; pueden crearse así núcleos industriales, gracias a los múltiples eslabonamientos implícitos en dichas actividades, que incorporan a nuevos e importantes grupos de población rural a la dinámica productiva.

Por las razones expuestas, resulta conveniente que se promueva el enfoque integral de la agroindustria como uno de los medios conducentes a satisfacer los objetivos mencionados. Esto sería posible mediante la

elaboración de un plan rector para la agroindustria a nivel nacional, que contenga niveles de coordinación con las políticas y planes de los sectores agropecuario, industrial y de servicios, y que pueda constituir el esquema normativo de las actividades agroindustriales. De acuerdo con ese plan deben orientarse las acciones de las distintas instituciones del sector público y los esfuerzos del sector privado involucrados en las actividades de la agroindustria en los países de la región, incluidas las instituciones financieras de desarrollo.

EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR AGROINDUSTRIAL

Características del Crédito a la Agroindustria

Una de las principales características del financiamiento del desarrollo agroindustrial es la carencia de instituciones especializadas orientadas con exclusividad al otorgamiento de créditos para las actividades agroindustriales, de manera análoga a las que existen para los sectores agropecuario, industrial y otros. Esa situación, además de restringir la posibilidad de financiamiento integral para el sector, dificulta el tratamiento global que su desarrollo requiere.

En el proceso de identificación de los créditos concedidos por la banca de fomento al sector industrial, surgen limitaciones en cuanto a su clara ubicación sectorial. De acuerdo con las definiciones y costumbres nacionales e institucionales sobre lo que significa y abarca la agroindustria, un crédito podrá ser clasificado como agropecuario, industrial, de comercio exterior o, en el mejor de los casos, como agroindustrial.

De una información obtenida por ALIDE sobre los préstamos desembolsados por la banca de fomento durante 1986, por sectores económicos, surge que de un total de US\$64 356.2 millones otorgados por los bancos, sólo el 1.9%, o sea 1 232.1 millones, fueron asignados a la

agroindustria como tal, mientras que el 22.6% (US\$14 558.4 millones) fue para el sector agropecuario y desarrollo rural, y el 17.6% (US\$11 343 millones) para la industria manufacturera. (Cuadros 1 y 2). De acuerdo con esos datos, se podría inferir que no existe interés en los bancos para financiar la agroindustria. Sin embargo, esa interpretación no es aceptable, si se tiene en cuenta el creciente apoyo que los gobiernos prestan al desarrollo de la agroindustria y al evidente fortalecimiento del sector. Lo que sucede es que pocos países e instituciones mantienen a la agroindustria como un rubro independiente en las estadísticas; más bien los montos asignados a ese sector aparecen encubiertos en los rubros agropecuario e industrial.

La banca de fomento tiene la doble característica de ser un "banco" a la vez que un instituto de fomento; esa dualidad ocasiona en muchos casos incomprensión por parte de los prestatarios que, por inclinación natural, desean recibir grandes volúmenes de recursos a un costo bajo y sin demasiadas exigencias y demoras. Sin embargo, por su propia naturaleza bancaria, esos institutos de desarrollo deben conducir sus operaciones crediticias bajo ciertas normas que aseguren el mantenimiento de los recursos puestos a su disposición por los gobiernos o el ahorro del público, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- a. Enrolamiento del beneficiario del crédito en actividades económicas que se pretende favorecer; orientación del crédito hacia usos específicos en la empresa financiada.
- b. Exigencia de la adopción de las tecnologías que se juzguen más convenientes.
- c. Exigencia de la demostración de la viabilidad económica y financiera de la empresa y/o de la actividad en que serán aplicados los recursos de crédito.

- d. Demostración de la regularidad de la situación jurídica y catastral de los bienes y personas que estarán involucrados en la empresa que será financiada.
- e. Exigencia de un aporte mínimo de recursos propios por parte de los beneficiarios del crédito.
- f. Consideración de exigencias precontractuales de la más variada naturaleza, a fin de mejorar las condiciones de confiabilidad de la empresa (por ejemplo, aportes adicionales de recursos particulares al capital de la empresa, monetización de activos no operacionales, etc.).
- g. Compromiso de fidelidad al proyecto aprobado por el Banco, así como también exigencia de control de la ejecución paulatina del proyecto, en sus aspectos técnicos, económicos y financieros (contrapartida de recursos propios).
- h. Contratación de servicios de consultoría a satisfacción del Banco, en consonancia con la estructura administrativa existente, y formulación e implantación de rutinas de control financiero.
- i. Exigencia de contratación de servicios de auditoría externa, que sean juzgados competentes por el Banco.
- j. Exigencia de consulta previa al Banco, para transferencia del control del capital a terceros.

Con el propósito de lograr un mayor grado de eficiencia operativa del crédito, que tenga en cuenta la complejidad del proceso de producción agroindustrial, es preciso adoptar un enfoque de

tratamiento integral para la provisión de la asistencia financiera. Es decir, que el financiamiento de los proyectos agroindustriales incluya también el financiamiento a la producción agrícola, al procesamiento agroindustrial y a la comercialización final del producto.

En este sentido, y en concordancia con el rasgo esencial de la banca de fomento, que implica contribuir al desarrollo mediante la provisión de préstamos acordes con los plazos involucrados, en proyectos de inversión prioritarios, la asistencia crediticia debería contemplar recursos financieros destinados a la construcción de las obras civiles necesarias para la producción de bodegas, y para el almacenamiento de materias primas y productos industrializados. Será necesario contemplar, además, la posibilidad de participar en el capital de la pequeña empresa agroindustrial, así como también la de financiar capital de trabajo en condiciones adecuadas al ritmo de actividad de las empresas.

Por otra parte, debe señalarse que el grado de dificultad que enfrenta la actual estructura productiva puede demandar la disponibilidad de programas crediticios en condiciones preferenciales, al menos temporalmente, respecto al financiamiento de otras ramas industriales. Dichas condiciones no deben orientarse exclusivamente por la vía de las tasas de interés, sino más bien por un tratamiento especial en las condiciones de plazos y garantías, sobre todo para los productores pequeños y medianos. En esa dirección, los bancos de fomento deben contemplar un tratamiento preferencial y diferenciado a las empresas asociativas, a las empresas productoras de alimentos básicos, a las empresas que se establecen en el lugar donde se produce la materia prima y a la reactivación de las empresas existentes afectadas por condiciones macroeconómicas adversas.

Con el propósito de lograr una estrecha colaboración entre la banca de fomento y la banca comercial, para asegurar la adecuada provisión de capital en el financiamiento de proyectos agroindustriales, se utilizan arreglos crediticios que compatibilicen la perspectiva de corto plazo de los préstamos de la banca comercial con la correspondiente perspectiva de largo plazo de la banca de fomento (por ejemplo, cofinanciamiento); de esa manera se pueden atender los requerimientos que demandan créditos de corto plazo (p.ej. capital de trabajo, comercialización), así como de largo plazo (p.ej. inversión en activos fijos). Por otra parte, y con el propósito de ampliar las posibilidades de acceso al crédito, podrían contemplarse modalidades de financiamiento que consideren un sistema flexible de garantías que facilite el crédito a las pequeñas empresas agroindustriales, la constitución de fondos de reservas para garantías o sistemas de seguro al crédito agroindustrial.

Debido a las limitaciones de la información estadística disponible, no ha sido posible cuantificar el monto de los recursos puestos a disposición del sector agroindustrial por los bancos de fomento. Sin embargo, en los Cuadros 3 y 4 se presenta información obtenida por ALIDE respecto a los montos financiados según sectores económicos (en 1982, 1984 y 1986) y por países en 1986.

Asimismo, también como Apéndice del documento, se describen en forma sucinta las principales características del crédito agroindustrial en ocho países seleccionados (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay y Perú); esa información brinda un rápido panorama de las políticas institucionales de los sistemas bancarios nacionales vinculados al sector agroindustrial.

Servicios Complementarios del Crédito

Además de la asistencia crediticia, la banca de desarrollo participa en el suministro de una serie de servicios de apoyo dirigidos en especial al pequeño y mediano empresario agroindustrial, labor comprendida en el concepto de "instituto de fomento" que implica la naturaleza de un banco de desarrollo, sea público o privado.

Entre los servicios complementarios del crédito ofrecidos más comúnmente por los bancos de desarrollo, se encuentran los siguientes:

- a. Apoyo a la identificación de oportunidades de inversión, acción que tendrá distinta orientación según a quien se dirija: al campesino o pequeño productor rural, o al mediano o gran empresario industrial, que se orienta principalmente al mercado externo.
- b. Asesoría para la formulación del proyecto de inversión, en particular en cuanto se refiere a los aspectos financieros y contables.
- c. Asistencia para el suministro de información tecnológica, de tal forma que se asegure la adecuada utilización de los recursos disponibles.
- d. Coordinación con los servicios nacionales de extensión rural, con la finalidad de asesorar al agricultor en las técnicas modernas de producción agropecuaria.
- e. Asesoramiento en la gestión empresarial, sobre todo en los casos de rehabilitación de empresas con dificultades temporales pero que son probadamente viables en el largo plazo.

- f. Apoyo para la capacitación de los recursos humanos de la empresa.
- g. Provisión de servicios de información sobre precios y mercados, a fin que el empresario disponga de un mejor conocimiento sobre la oferta y los precios de insumos y servicios para la producción agroindustrial.
- h. Asesoramiento para la utilización adecuada de los servicios bancarios en la administración de los ingresos adicionales que pudieran surgir como resultado de la gestión empresarial.
- i. Apoyo para la integración de los pequeños y medianos productores en empresas asociativas.
- j. Asesoramiento en la identificación de mercados potenciales para la producción agroindustrial, y en las condiciones y aspectos referidos a la promoción, venta y distribución del producto final.

Esta acción de fomento de los bancos de desarrollo puede ser ejercida, en algunos casos, por los propios funcionarios bancarios, en el desempeño de sus tareas profesionales; en otros, y de acuerdo con la magnitud de la institución, se podrán crear unidades especiales de promoción y desarrollo empresarial. Finalmente, el banco de desarrollo podrá mantener relaciones de cooperación o establecer mecanismos de colaboración con agencias públicas o privadas que brinden apoyo al desarrollo agropecuario y/o agroindustrial.

Acciones Específicas y Modalidades Operativas Referidas a la Cooperación Financiera

Las actividades orientadas a impulsar el avance del desarrollo económico que puede realizar la banca de fomento son múltiples, aplicables en este caso al financiamiento del sector agroindustrial. La forma de instrumentación de esas operaciones es muy variada; su

viabilidad depende, además de las condiciones generales del contexto económico, del nivel de desarrollo financiero alcanzado en los distintos países, del respectivo marco legal y del grado de experiencia de que se disponga en cada caso en relación con las técnicas financieras.

A manera de ejemplos de algunas modalidades operativas mediante las cuales pueden llevarse a cabo operaciones de cooperación financiera entre bancos del mismo país, o de dos o más países, concurrentes al financiamiento de un mismo proyecto, se pueden citar las siguientes fórmulas que en sí mismas -en la mayoría de los casos- constituyen acuerdos de ingeniería financiera, aplicables en esencia a todo tipo de proyectos y, en consecuencia, a los agroindustriales que ahora nos ocupan:

- a. Establecimiento de fondos de co inversión, en los cuales un banco de desarrollo nacional y su contraparte extranjera estudian los proyectos prioritarios e identifican a los potenciales inversionistas del país y del exterior, con el propósito de constituir finalmente la empresa que llevará a cabo determinado proyecto, con participación en su capital del propio fondo, del empresario extranjero y de la empresa nacional.
- b. Acuerdos de cofinanciamiento, que adoptan diferentes formas, en los cuales un banco de desarrollo proporciona recursos propios para financiar un proyecto; además, gestiona la participación de otras fuentes de crédito, y establece convenios formales con éstas y con los prestatarios.
- c. Sistemas de sindicación de créditos, en los cuales el banco que lidera el conjunto de entidades financieras participantes es el promotor del proyecto.

- d. Licitación de proyectos previamente evaluados, que cuentan con el aval del banco promotor en cuanto a su viabilidad.
- e. Toma de participaciones en el capital accionario u otorgamiento de financiamientos en obligaciones convertibles, en empresas de capital abierto, sobre bases temporarias.
- f. Obtención de recursos de capital para proyectos o empresas conjuntas, mediante operaciones de "underwriting".
- g. Apoyo a la formación de empresas mediadoras de comercio exterior ("trading companies"), consorcios de exportación y agentes intermediarios en operaciones de comercio internacional.
- h. Utilización de sistemas especiales de financiamiento del tipo del "leasing" y el "factoring".

En el caso de proyectos multinacionales y emprendimientos conjuntos, los elementos adicionales que deben considerarse para la participación de los bancos de fomento son, desde luego, los diversos marcos normativos nacionales, las regulaciones en materia cambiaria y sobre inversión extranjera, el tratamiento impositivo y arancelario, y las propias disposiciones estatutarias a que deben ajustarse los bancos. Sin embargo, a la luz de la situación que se observa actualmente en la región y de las nuevas orientaciones que se perfilan en el campo de la integración económica, parece válido pensar que las restricciones indicadas tenderán a ser menos limitantes en la medida en que se perciban las oportunidades y se multipliquen las acciones concretas del tipo de las aquí señaladas.

La actuación de los bancos de fomento en éstos y otros campos análogos que podrían mencionarse dentro de las técnicas de financiamiento internacional, exige de

esas instituciones una solidez y un prestigio que les permita acceder a los mercados en condiciones adecuadas y contar con una suficiente experiencia operativa en la materia. Si bien, como ya se indicó, no todas las instituciones financieras de desarrollo están en condiciones o en disposición de emprender acciones de este tipo, la participación en ellas puede ampliarse de manera considerable mediante diversas fórmulas de cooperación horizontal. Este tipo de cooperación involucra, en sí mismo, una acción integradora en el ámbito financiero; su puesta en práctica complementará los esfuerzos de colaboración que se realizan en otras actividades por parte de la banca de fomento de la región.

LA ACCION DE ALIDE EN MATERIA DE PROMOCION DE PROYECTOS Y OPORTUNIDADES DE INVERSION AGROINDUSTRIALES

En su carácter de organismo representativo de la banca de fomento de América Latina y el Caribe, ALIDE ha realizado una amplia tarea en el campo de la promoción de proyectos y oportunidades de inversión, en particular agroindustriales, y en la coordinación de la cooperación financiera, tecnológica y empresarial que puede establecerse entre los bancos de fomento, y entre éstos y las instituciones de financiamiento e inversión internacionales. Cumple con esos objetivos mediante la labor que desarrollan su Comité Técnico en materia de Proyectos e Inversiones, y otros mecanismos de coordinación y acción conjunta que ALIDE opera a nivel regional.

Esta tarea consiste básicamente en la identificación de proyectos de inversión localizados en los países de la región que interesan a las instituciones financieras integrantes de la Asociación, y a otros organismos relacionados con la promoción de inversiones en sus respectivos países, y en promoverlos de manera selectiva entre un conjunto de instituciones de financiamiento e inversión internacionales.

identificadas por ALIDE. Se procura de esa forma, activar la participación conjunta en dichos proyectos tanto de instituciones financieras como de empresarios de los países de la región y extrarregionales.

Desde 1980, la Secretaría General de ALIDE y el Comité de Proyectos e Inversiones han realizado periódicamente relevamientos de información sobre proyectos de inversión en diversos sectores económicos, con énfasis en la actividad agroindustrial, con el propósito de sistematizar dichos datos y difundirlos lo más ampliamente posible entre grupos financieros y empresariales interesados en coparticipar, bajo diversas modalidades, en la implantación de ese tipo de proyectos en nuestros países.

Como parte de esa tarea promocional, en el marco de las reuniones anuales de la Asamblea General de ALIDE (que constituyen foros de la banca internacional y latinoamericana), se realizan presentaciones de iniciativas de inversión que comprenden la descripción de las principales características y del clima de inversiones de proyectos especialmente seleccionados para dichas ocasiones. En ese mismo contexto se desarrollan exposiciones de representantes de instituciones financieras y grupos de inversionistas interesados en tomar parte en proyectos de inversión en los países de la región; posteriormente, con un sistema de entrevistas bilaterales que se pone a disposición de los participantes, se facilitan acercamientos entre las fuentes de financiamiento e inversión internacionales y las entidades promotoras de los proyectos. Así, en 1985, en la reunión celebrada en Cartagena, Colombia, se realizó un Foro de Inversionistas para Proyectos del Grupo Andino que contó con el auspicio de la Junta del Acuerdo de Cartagena y la Corporación Andina de Fomento; en esa oportunidad se presentaron 69 proyectos correspondientes a los cinco países de la Subregión Andina, de los cuales 33 proyectos pertenecían al sector agroindustrial, con un monto de inversión de US\$136 millones.

En 1986, en la reunión celebrada en la Ciudad de México, se dieron a conocer 79 perfiles de proyectos de seis países latinoamericanos; de ellos 53 eran agroindustriales, con un monto de inversión de US\$296 millones. Se presentaron, asimismo, 91 proyectos de los cinco países centroamericanos, de los cuales 17 correspondían al sector agroindustrial, con un monto de inversión de US\$75 millones. En la reunión de la Asamblea General de ALIDE realizada en Lima, Perú en 1987, se presentaron 121 proyectos, de los cuales 55 eran de carácter agroindustrial, con un monto de inversión de US\$141 millones.

En la Sesión sobre Proyectos e Inversiones que se realizó durante la XVIII Asamblea de ALIDE en Buenos Aires, Argentina, en mayo de 1988, se promovieron 113 proyectos de inversión de 15 países de América Latina y el Caribe; de ellos 48 correspondieron a proyectos agroindustriales, por un monto total de inversión de US\$207. Los requerimientos de coparticipación extranjera correspondieron a financiamiento a largo plazo, aporte al capital accionario (emprendimientos conjuntos), suministro de maquinaria y equipos, provisión de tecnología, acceso a mercados y asistencia técnica, entre otros.

Con el propósito de profundizar la labor de ALIDE en el campo de la promoción de proyectos, en 1986 se constituyó la Red de Proyectos e Inversiones, mecanismo de gestión, coordinación y acción conjunta entre la Secretaría General de ALIDE y las instituciones miembros de la Asociación. Dicha red tiene como finalidad coadyuvar en la promoción de los proyectos e inversiones que realizan los bancos de fomento; cuenta ya con 21 Enlaces Nacionales de Proyectos en 19 países de América Latina y el Caribe, coordinados regionalmente por la Secretaría General de ALIDE, a través de su Servicio de Promoción de Proyectos e Inversiones. Merced al trabajo de la Red ha sido posible identificar, canalizar y promover la mayor parte de los proyectos de inversión recibidos, por medio de la coordinación permanente que se establece a

nivel regional entre la Secretaría General de ALIDE y los Enlaces Nacionales de Proyectos, y al interior de las Redes Nacionales de Proyectos e Inversiones constituidas en dichos países; en éstas últimas participan funcionarios de las áreas de promoción y financiación de proyectos de instituciones integrantes de ALIDE y de otros organismos públicos y privados que, en distinta forma, se vinculan con la promoción de inversiones en sus respectivos países.

En forma complementaria a la constitución de la Red y a las actividades que ella desarrolla, tanto a nivel regional como en los ámbitos nacionales, la Secretaría General de ALIDE ha implantado el SIFT, Servicio de Información Financiera y Tecnológica sobre Proyectos e Inversiones. Dicho Servicio está no sólo a disposición de las entidades que integran ALIDE sino en general de todos los agentes económicos interesados en promover y financiar proyectos y oportunidades de inversión que contribuyan al desarrollo económico de América Latina y el Caribe. A través del Servicio SIFT, ALIDE pone a disposición de los usuarios información especializada y debidamente sistematizada, sobre una base permanente, acerca de oportunidades de inversión, fuentes de financiamiento e inversión internacionales, información tecnológica, jurídico-legal y documental, bibliográfica y estadística.

Durante el primer año de operaciones del SIFT se recibieron y contestaron 150 consultas de instituciones integrantes de ALIDE, bancos internacionales, inversionistas y empresarios. De ese total, más de 80 consultas correspondieron a instituciones e inversionistas de Europa, Asia, Africa y Norteamérica, interesados en coparticipar o bien financiar el componente importado de 59 proyectos de inversión de 14 países de América Latina y el Caribe, cuyos montos de inversión están comprendidos entre US\$800 000 y US\$10 millones.

Entre esos proyectos se destacan los correspondientes al sector agroindustrial, tales como jugos de frutas, cultivo de camarones, ingenio azucarero, harinas, gelatina, colorantes naturales (bixina), cítricos, aceite de palma, así como proyectos vinculados con la industria manufacturera y el turismo. En todos los casos, las consultas fueron atendidas oportunamente, con suministro de la información disponible en las bases de datos del Servicio SIFT, o bien con la canalización de las consultas para que fueran atendidas directamente por los promotores y empresarios ejecutores de los proyectos.

Asimismo, se recibieron consultas en materia tecnológica acerca de producción de alcohol a partir del sorgo, cardamomo, crianza de truchas, hongos comestibles, carbón vegetal, etc., que fueron respondidas en coordinación con los Enlaces de la Red de Proyectos e Inversiones de ALIDE y con instituciones especializadas en provisión de información tecnológica de América Latina y el resto del mundo, con las cuales mantiene contacto ALIDE en el marco de su Servicio SIFT.

En lo referente a fuentes internacionales de financiamiento e inversión, ALIDE mantiene información actualizada acerca de las características, experiencias, servicios ofrecidos, sectores productivos de interés, tipo de proyectos, etc., de 73 instituciones interesadas en coparticipar, bajo diferentes modalidades, en proyectos de inversión del sector agroindustrial. En el Anexo 1 se presenta la lista de las 46 instituciones de financiamiento internacional aludidas.

Conscientes de la importancia que reviste la labor de promoción de proyectos e inversiones, en particular los agroindustriales, y aprovechando la experiencia acumulada por ALIDE en dicho campo, en 1989 se ha puesto a disposición de los promotores de proyectos e inversionistas, tanto de la región como del resto del mundo, un servicio especializado para la gestión de

proyectos de inversión. Dicho servicio tiene como finalidad potenciar y fortalecer la acción promotora de proyectos que lleva a cabo ALIDE, orientándola hacia tareas mucho más puntuales e individualizadas de identificación de oportunidades de inversión en los países de la región, y de seguimiento y supervisión de la adecuada formulación de éstos, hasta conseguir su total adecuación a los requerimientos planteados por la fuente de financiamiento e inversión interesada en un proyecto o grupo de proyectos específicos. De ese modo, se proporcionará a los inversionistas potenciales información sobre un proyecto o grupo de proyectos a la medida de sus expectativas, y de acuerdo con las especificidades que proporcionen sobre áreas de interés y tipos de proyectos susceptibles de recibir coparticipación. Se facilitará así la toma de decisiones sobre la posibilidad de inversión, dado que se garantiza el ofrecimiento de proyectos bien concebidos y formulados, dotados de toda la información requerida.

Este nuevo servicio, que sería proporcionado por ALIDE merced a la suscripción de un acuerdo de cooperación para la gestión de proyectos de inversión, cubre los siguientes campos: a) identificación de proyectos de inversión cuyas características y localización reúnan los criterios previamente determinados y merezcan el interés y la atención de la fuente inversionista solicitante; b) análisis de la consistencia de la información de los proyectos que se propongan, en términos de actualidad y veracidad de la misma; c) información adicional al solicitante sobre el clima de inversiones, régimen legal y normatividad de la inversión extranjera en los países y sectores previstos en los proyectos; d) actualización de la información de los proyectos por parte de entidades e instituciones nacionales cuando así se considere necesario; e) identificar, gestionar y/o contratar servicios especializados por cuenta del solicitante, para la actualización y/o complementación de la información disponible sobre los proyectos, previa aprobación por los interesados en los términos

generales, plazos y honorarios de consultoría que correspondan en cada caso; f) identificar y canalizar contactos y efectuar gestiones con empresarios nacionales interesados en participar en dichos proyectos. De esa forma, ALIDE ofrecería la infraestructura, capacidad técnica y experiencia institucional acumulada durante varios años en materia de proyectos e inversiones, coadyuvando al mejor entendimiento entre las partes interesadas y a la ulterior implantación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo económico de nuestros países.

En igual sentido, durante 1989 ALIDE promoverá la suscripción de convenios de cooperación técnica y financiera entre bancos de desarrollo e instituciones de financiamiento internacional, con el propósito de identificar áreas y sectores específicos en los cuales se inscriban proyectos de inversión promovidos por los bancos de fomento; se propiciará de ese modo una participación más activa de las instituciones de financiamiento internacional y de los empresarios y clientes que tengan interés en invertir en oportunidades que se presenten en los países de la región. Complementariamente a esta actividad, con el propósito de propiciar la transferencia de conocimientos y servicios técnicos intrarregionales, ALIDE trabaja en la preparación de un registro de consultores a nivel regional, que considerará instituciones y especialistas de conocido prestigio internacional para que presten sus servicios de asesoría en la formulación e implantación de oportunidades de inversión en los países de la región.

En cuanto se refiere a la organización de foros de inversionistas, debe mencionarse que con ocasión de celebrarse la próxima Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE (ALIDE XIX) en Sao Paulo, Brasil, en mayo de 1989, se efectuará una Reunión de Promoción de Inversiones y Cooperación Empresarial. Será una oportunidad propicia para la promoción de un conjunto seleccionado de proyectos de inversión de los países de la región ante representantes de las instituciones

financieras, grupos empresariales y bancos internacionales que participarán en dicho evento. Al principio de marzo de 1989, se contaba con 137 proyectos de inversión para ser promovidos en dicha ocasión; de ellos 75 corresponden a los sectores agropecuario y desarrollo rural, agroindustrial y pesquería (véase Anexo 2). Se comprueba, de ese modo, la importancia que los países de la región confieren al fomento de actividades agroindustriales, así como el interés de los empresarios promotores en llevar a cabo dichas iniciativas de inversión.

En el marco de otros programas que ofrece ALIDE y que complementan las actividades descritas, se continúa con la elaboración de estudios e investigaciones sobre diversos aspectos relacionados con la ejecución de inversiones en el área latinoamericana, en particular el estudio de mecanismos que viabilicen las operaciones conjuntas para la implantación de proyectos de inversión, fundamentalmente agroindustriales. Asimismo, prosiguen entre otras actividades las siguientes: ofrecimiento de capacitación en servicio en instituciones que cuentan con experiencia en la materia; reuniones técnicas especializadas; asistencia técnica a solicitud de las entidades asociadas y difusión de informaciones y documentos seleccionados sobre desarrollo, promoción y financiación del sector agroindustrial. Se tiene en cuenta, en tal sentido, la importancia que tiene el sector en la integración del aparato productivo de los países de la región y de las potencialidades de América Latina para acceder, en condiciones de volumen y calidad adecuadas a la dotación de sus recursos naturales, a los mercados internacionales que demandan productos agroindustriales.

CONSIDERACIONES FINALES

Se presenta a continuación un conjunto de consideraciones que resumen los planteamientos expuestos en el desarrollo de este documento.

1. Es ampliamente reconocido el importante papel que desempeña la agroindustria en el proceso de desarrollo de los países de la región. La agroindustria, como proceso de adaptación o transformación manufacturera de materias primas de origen agropecuario, está en condiciones de estimular el crecimiento agrícola e incrementar la productividad a través de la modernización de los procesos productivos y la introducción de tecnologías apropiadas al medio; impulsa, de ese modo, el desarrollo rural, la generación de empleos y una mayor seguridad alimentaria nacional. Además, la agroindustria puede convertirse en un factor de estímulo para la economía en su conjunto, mediante la generación de una mayor disponibilidad de divisas como producto de la ampliación de la oferta exportable de bienes agroindustriales y a través del ahorro de divisas que supone la sustitución de importaciones, básicamente de productos alimenticios .
2. Las actividades del sector agroindustrial abarcan una amplia cobertura y múltiples de esquemas de integración con otros sectores económicos, bajo la forma de eslabonamientos directos o indirectos en el caso de sus relaciones con la agricultura, o de integración vertical u horizontal con respecto a la industria manufacturera. Ello revela que el proceso de agroindustrialización constituye uno de los pasos estratégicos para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico.
3. La creación de empresas agroindustriales en lugares aledaños a las fuentes de elaboración de insumos y de otros productos agropecuarios, permite mayores posibilidades para iniciar fases más complejas de producción manufacturera. Asimismo, esa actividad económica reviste elevada importancia por su capacidad de generar empleo, en particular en las pequeñas y medianas empresas, al mismo tiempo que por su capacidad de estimular el surgimiento y difusión de conocimientos

científicos y tecnológicos aplicables al medio; propicia, igualmente, la capacitación de los recursos humanos en dichas regiones. Con el aumento de las oportunidades de inversión en las zonas rurales y la creación de nuevas fuentes de empleo, el proceso de agroindustrialización tiende a aumentar los ingresos en el medio rural, disminuir la migración hacia la ciudad e impulsar la desconcentración industrial y el desarrollo regional.

4. En esa perspectiva, el sistema agroindustrial se define como un proceso integral de carácter económico, social y político, razón por la cual resulta evidente la necesidad de propiciar e intensificar las tareas de planeación, coordinación, fomento, control y evaluación del proceso de agroindustrialización, así como el establecimiento de una infraestructura institucional adecuada para el diseño de una estrategia compatible con las metas y prioridades nacionales. Ello permitirá, a su vez, atender las necesidades de financiamiento y los requerimientos complementarios al crédito que demanda el desarrollo agroindustrial.
5. Con tal propósito, es necesario definir con claridad los objetivos generales de la política agroindustrial y los medios e instrumentos que deben emplearse para facilitar el logro de los mismos. Además, se debe contar con la voluntad política necesaria a fin de viabilizar y dar continuidad a todo el proceso de fomento agroindustrial. Asimismo, es conveniente que se promueva un enfoque integral en la atención a la agroindustria, como un proceso que se inicia con la actividad agropecuaria, continúa con la transformación de los insumos de origen agropecuario y se complementa con la etapa de comercialización hacia los centros de consumo final.

6. El fomento de la agroindustria demanda una serie de requerimientos de carácter financiero. Ello se refleja, por una parte, en las necesidades de financiamiento a mediano y largo plazos para realizar inversiones relacionadas con la puesta en funcionamiento o expansión de las plantas agroindustriales; por otra parte, en las necesidades de financiamiento a corto plazo, que permite básicamente la compra de insumos y de materias primas con los cuales mantener un apropiado nivel de actividad económica agroindustrial. Al respecto, cabe mencionar la necesidad de almacenamiento de insumos y productos perecederos de origen agropecuario empleados en los procesos de transformación agroindustrial, de tal forma que no se afecte la continuidad del ciclo de producción debido a la carencia de éstos. Ello exige un capital de trabajo mayor al exigido normalmente en otras ramas industriales.

7. Para atender los requerimientos mencionados, la banca de fomento debe actuar con un criterio innovador, que permita satisfacer las necesidades del sector; en los últimos años se ha notado un avance en ese sentido, aunque todavía hay un amplio campo de acción a desarrollar. Al respecto, deben tenerse en cuenta las siguientes orientaciones:
 - a. Establecer programas crediticios específicos para el fomento agroindustrial, que tengan en cuenta las singularidades que caracterizan a esta actividad económica.

 - b. Contemplar la provisión de financiamiento a mediano y largo plazo, no sólo para fines de inversión en las empresas agroindustriales sino también para la construcción de obras de infraestructura de almacenamiento, transporte y comercialización.

- c. Establecer programas crediticios en condiciones favorables, en términos de tasas de interés, plazos y garantías.
 - d. Estimular la utilización de modalidades de cofinanciamiento, con participación activa de la banca comercial.
 - e. Considerar la adquisición de participaciones accionarias en empresas agroindustriales y la constitución de fondos de reserva para garantías o sistemas de seguro al crédito agroindustrial.
 - f. Actuar con la flexibilidad necesaria y agilizar los trámites bancarios.
 - g. Divulgar apropiadamente los servicios de que disponen los bancos de fomento.
8. Con el propósito de elevar la productividad de las empresas agroindustriales y mejorar el grado de recuperación oportuna de la cartera de préstamos, es necesario complementar el financiamiento con servicios de apoyo no financieros, de asistencia técnica y de comercialización, los cuales deberán tener en consideración la situación específica y el conjunto de necesidades concretas de las diversas unidades productivas, en especial las pequeñas y medianas. Entre los servicios complementarios al crédito que la banca de fomento podría ofrecer se encuentran la asistencia en materia de gestión empresarial y administrativa; la asesoría en la selección y empleo de tecnologías agroindustriales apropiadas; la provisión de adecuados servicios de información e investigación sobre posibilidades de producción, técnicas de manejo y transformación industrial, y potenciales proveedores de tecnología. Todos esos son aspectos que, por limitaciones de diversa índole, no suelen estar al acceso de muchos empresarios agroindustriales.

9. Por otra parte, la banca de fomento puede contribuir a la creación de empresas agroindustriales, con identificación de nuevas y rentables oportunidades de inversión, y atracción de potenciales inversionistas. Asimismo, puede resultar muy importante y necesaria la participación de los bancos de fomento en el establecimiento de un sistema de comercialización adecuado, que contribuya a la superación de las dificultades en el aprovisionamiento de materias primas y en el acceso a mercados para colocar el producto final.
10. El financiamiento del desarrollo agroindustrial puede contar también con el importante concurso de la cooperación externa a través de instituciones financieras de diversa índole. Entre éstas se cuentan organismos multilaterales de financiamiento, agencias de ayuda oficial de los países industrializados, organismos de crédito a la exportación y bancos comerciales internacionales que, en mayor o menor medida, cuentan con experiencia y están en condiciones de participar, a través de diversas modalidades operativas, en el desarrollo del sector agroindustrial de nuestros países.
11. Con el propósito de estimular la mayor participación de todas las instituciones mencionadas en inversiones localizadas en la región, ALIDE ha realizado diversas actividades orientadas a coordinar y promover los esfuerzos de cooperación financiera, con participación de los bancos de fomento asociados e instituciones de financiamiento internacional. En años recientes, esas actividades se han orientado a la recopilación y difusión de información en torno a las características de proyectos de inversión promovidos por bancos de fomento latinoamericanos, y a la identificación de potenciales fuentes de financiamiento internacional, mediante la actuación del Comité Técnico de ALIDE en materia

de Proyectos e Inversiones. Gran parte de esas actividades ha girado en torno a posibilidades de inversión en los sectores agroindustriales de los países latinoamericanos.

12. ALIDE ha considerado necesario reforzar la infraestructura disponible para la realización de su labor de promoción de proyectos e inversiones en la región. Con tal propósito, ha creado recientemente una Red de Proyectos e Inversiones que facilitará y mejorará las condiciones para la concreción de oportunidades de negocios en diversos sectores económicos, entre ellos el agroindustrial. Serán promovidos por los bancos de fomento asociados mediante el funcionamiento del Servicio de Información Financiera y Tecnológica sobre Proyectos e Inversiones (SIFT).

A P E N D I C E

RESEÑA DEL FINANCIAMIENTO A LA AGROINDUSTRIA EN OCHO PAISES

ARGENTINA

En Argentina, el procesamiento de alimentos contribuye con más del 30% del PIB, mientras a la agricultura corresponde sólo el 11%. Pese a ello, no existe en general una vinculación directa entre el sistema crediticio y la agroindustria, ni tampoco una entidad financiera especializada en el crédito agroindustrial. El Gobierno dispone de líneas de créditos especializados en la industria, comercio y/o agricultura, que el sector agroindustrial tiene que utilizar para satisfacer sus necesidades financieras en todo su proceso de producción, ante la ausencia de servicios integrados para la promoción y fomento agroindustrial.

Para la consolidación de los cambios que se han implantado con el Plan Austral, la política industrial contempla un conjunto de acciones dirigidas, dentro del objetivo de reconstrucción del aparato productivo, a intervenir en la reestructuración y modernización de determinados sectores industriales (agroindustria, siderurgia, petroquímica, aluminio, etc.), y en el establecimiento y desarrollo de industrias nuevas de alto contenido innovativo (microelectrónica, biotecnología, robótica, etc.); la meta es aumentar la competitividad internacional de la industria nacional.

Los mecanismos de impulso al crecimiento que el gobierno visualiza para lograr los objetivos planteados se fundamentan, básicamente, en la política referida a la promoción y modernización de las pequeñas y medianas empresas, la política de promoción a las exportaciones industriales y la política de promoción industrial y desarrollo tecnológico. Dada esa estrategia de crecimiento, el Banco Nacional de Desarrollo, como ente financiero líder del sector en el mediano y largo plazo, se plantea los siguientes objetivos: primero, aumentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el volumen de crédito otorgado por la entidad; segundo, incentivar la promoción de exportaciones industriales; tercero, incentivar el desarrollo tecnológico.

En función de los objetivos planteados, el Banco Nacional de Desarrollo ha puesto en marcha una amplia gama de instrumentos para cubrir las necesidades del desarrollo económico. Así, las facilidades que se orientan al apoyo de la agroindustria parten del reconocimiento de la integración hacia adelante y hacia atrás existente en este sector; en lo que se refiere a su promoción, se identifican líneas de crédito dedicados al sector industrial, agropecuario y del comercio exterior que pueden ser utilizados por este sector. Los recursos con que cuenta son propios, así

como provenientes del Banco Central, del BID y Banco Mundial; también de líneas otorgadas por bancos comerciales de distintos países desarrollados para financiar la adquisición de capital de trabajo.

Cabe señalar que en el campo de financiamiento de inversiones agroindustriales dirigidas al comercio exterior, el Banco Nacional de Desarrollo fomenta el desarrollo tecnológico y su financiamiento.

BRASIL

Entre los lineamientos generales de política económica adoptados en Brasil, tiene prioridad la formulación de políticas agroindustriales, tanto en el orden nacional como regional.

Al respecto, cabe mencionar que prácticamente el 30% del valor de transformación industrial está directamente ligado con el sector agropecuario y que el procesamiento de alimentos contribuye con el 32% del PIB, mientras la agricultura sólo con el 11%, en la medida en que el nivel de integración alcanzado en la economía brasileña, en la última década, trajo una transformación del sector primario, sobre todo en el proceso de eslabonamientos entre el sector agroindustrial y los sectores situados hacia atrás y hacia adelante de esa actividad. De esa manera, las etapas de comercialización, almacenamiento y procesamiento de productos agroindustriales han adquirido una creciente importancia en relación al componente agropecuario, así como a las políticas de financiamiento y apoyo al sector.

En relación con ello, en el caso de Brasil existen programas nacionales que son administrados por el Banco Central; líneas y fondos nacionales administrados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) que pasan a través del sistema financiero; también programas y actividades de apoyo regional proporcionados por el Banco Regional de Desarrollo Económico del Extremo Sur, región que se destaca como

un importante polo agroindustrial. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Desarrollo (FND), en convenio con el Banco do Brasil S. A., participa en un programa de agroindustria e infraestructura agrícola-subprograma de almacenaje.

A continuación se describen los instrumentos que las instituciones en cuestión brindan con el fin de apoyar a la agroindustria:

BANCO CENTRAL DEL BRASIL

Cuenta con un Programa Nacional de Agroindustria (PRONAGRI) que, junto con recursos del Banco Mundial, financia actividades agroindustriales y afines, así como la producción rural (calcio, abonos, implementos y en general capital de trabajo), financiamiento a almacenes a nivel finca, hasta créditos a personas naturales. El programa participa del 64% de las inversiones; ofrece un plazo de diez años con tres de gracia y un interés del 5% con reajustes cada seis meses. Los créditos son otorgados por intermedio de los Bancos de Desarrollo y la Banca de Inversión.

BANCO NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL (BNDES)

El Sistema BNDES es el principal agente financiero en la política de inversiones del Gobierno Federal; su acción abarca una gran diversidad de sectores, razón por la cual se encuentra ligada al proceso de modernización de la economía. Entre las directrices permanentes de actuación sobresale el apoyo continuo a los programas y proyectos que procuran atenuar los desniveles regionales; se da especial énfasis a la región nordeste y al norte del Brasil, a fin de impulsar el proceso de industrialización.

Entre las variadas modalidades de promoción y financiamiento del BNDES se destacan los créditos y el apoyo a la agroindustria. El Banco es también responsable por la gestión y aplicación de recursos y programas creados por el gobierno de Brasil, destinados

a impulsar el proceso de desarrollo del sector, y que pasan a través de los bancos de desarrollo y otras instituciones. Entre éstas cabe destacar:

1. POC-FINEM: Tiene como finalidad la ejecución de proyectos con el objeto de implantar, expandir, reubicar y mejorar el patrón tecnológico o el fortalecimiento financiero de empresas industriales, comerciales o prestadoras de servicios, cuyo capital social con derecho a voto pertenezca, directa o indirectamente, a personas físicas residentes o domiciliadas en Brasil.
2. PROMICRO: Es un financiamiento para inversiones fijas, mixtas y para capital de trabajo de microempresas industriales, comerciales y de servicios (o sea, para empresas industriales con ventas anuales inferiores a 25 000 OTNs (Obrigacões do Tesouro Nacional) y para empresas comerciales y de servicios con ventas anuales hasta 10 000 OTNs que no integran ningún grupo económico.
3. PROINFO: Tiene como finalidad financiar las inversiones fijas, mixtas y de capital de trabajo a las empresas nacionales productoras y usuarias de informática, que sean empresas privadas nacionales y órganos de la administración pública federal, estatal o municipal, y centros de enseñanza e investigación.
4. BNDES-RURAL: La finalidad es financiar inversiones fijas e infraestructurales destinadas a promover el uso integral de los factores productivos disponibles en la propiedad rural, con el objetivo de aumentar la producción y la productividad de las personas físicas o jurídicas que explotan económicamente la unidad productiva rural y de sus cooperativas. El BNDES-RURAL financia principalmente la producción de materias primas para la agroindustria, pero no la

adquisición de tierras y ganado para la terminación.

5. **FINAME-BNDES-PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA:** La finalidad es financiar máquinas y equipos nuevos destinados a la producción industrial o prestación de servicios básicos y que presenten un índice de nacionalización superior a 90% (en valor y peso). El recurso se destina a empresas nacionales que explotan actividad industrial extractiva o de transformación y cumplan las condiciones siguientes:
 - a. Ventas netas en el último ejercicio inferior a 85 000 MVR vigente al final de aquel ejercicio.
 - b. No integrar ningún grupo económico con patrimonio neto superior a 1 000 000 OTNs.
 - c. No estar controlada o asociada, directa o indirectamente, por empresas no encuadradas en el ítem "a".
 - d. Contar, como máximo, con un 80% del capital social perteneciente, directa o indirectamente, a personas físicas residentes y domiciliadas en Brasil.

6. **FINAME/BNDES de largo plazo:** Financia máquinas o equipos nuevos que presentan índices de nacionalización superior a 85% (en valor y peso) y tenga aplicación en: a) producción industrial extractiva o de transformación; b) prestación de servicios básicos; c) producción agropecuaria; d) transporte rodoviario de carga y pasajeros; e) prestación de otros servicios. Se destinan a personas jurídicas con sede en el país, controladas por capital nacional, usuarios, arrendatarios o fabricantes de bienes que son objeto de financiamiento.

7. **FINAME-Especial:** Financia máquinas y equipos nuevos, con índices de nacionalización superior a 85% (en valor y peso) y que cumplen una de las siguientes condiciones: a) producidos bajo pedido

y que presenten relevante incremento tecnológico o de índice de nacionalización, en valor y peso, en comparación con lo fabricado en el país; b) que esté compitiendo en licitación a nivel internacional; c) que se destinen a proyectos de gran interés para la economía nacional.

Existe también un recurso FINEP-ADTEM, que tiene como finalidad la investigación y desarrollo de productos nuevos y procesos; absorción y adaptación de tecnología importada; implantación de empresas dedicadas al desarrollo y a la comercialización de productos, procesos y servicios; e implantación de centros de investigación tecnológica. Se destina a empresas efectivamente nacionales que actúen en sectores prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo.

BANCO REGIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO DEL EXTREMO SUR

Este banco de fomento actúa en los estados del sur (Río Grande del Sur, Santa Catalina y Paraná) y traspasa los recursos citados del BNDES, recursos propios y de otras instituciones para apoyar el desarrollo agroindustrial.

Cabe resaltar que el apoyo del BRDE al sector agroindustrial difiere de otras instituciones financieras, porque posee cuadros técnicos altamente especializados en esta área que evalúan aspectos socioeconómicos de los proyectos analizados; el apoyo al sector alcanza al desempeño de las unidades productivas en operación que gozaron de su financiamiento. Existen transferencias de conocimiento y técnicas.

El alcance de su asistencia financiera se dirige a segmentos agroindustriales seleccionados y estudiados en todo el proceso productivo hasta su comercialización, con el fin de evitar eventuales estrangulamientos intersectoriales. Entre los instrumentos financieros y promocionales que el BRDE brinda a la agroindustria se cuentan los siguientes:

- Prestación de garantías, con la finalidad de garantizar el aprovisionamiento interno, la licitación y el aprovisionamiento, de manera que se asegure el pago a proveedores, garantía de instancias y procesos fiscales y garantía de ejecución final.
- Programa de apoyo a la porcicultura: soporte crediticio dirigido a financiar frigoríficos como asistencia técnica a los poricultores, experiencia en la cual se dio la integración agroindustrial.
- Programa de apoyo al almacenamiento: la mayor parte de la capacidad de almacenaje se da en la región sur del Brasil, a nivel de cooperativas; y éstas fueron financiadas por el BRDE.
- Avicultura: Se siguió una línea integracionista que abarca granjas reproductoras y ponedoras, incubadoras, fábricas de raciones y el sacrificio.
- Arroz: El BRDE estimuló la verticalización de la producción del arroz, incentivando las cooperativas para que procedan a su procesamiento.
- Leche: Financió la generación de vientres hasta la instalación de lugares de refrigeración.
- Programa Cálcaro Agrícola (PROCAL): Apoyo sobre todo a nivel de cooperativas.

Además, existen numerosos casos en los cuales el BRDE actuó en el fomento de la agroindustria, como en los siguientes subsectores: aceites vegetales, conservas y, recientemente, el complejo industrial que gira en torno a la producción de manzanas.

En lo concerniente a las fuentes de recursos y modalidades utilizadas por el BRDE como instrumento básico de fomento agroindustrial, caben señalar los recursos del Banco Central (con fondos del tesoro nacional, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo) y los del BNDES (cuyos fondos destinados a la agroindustria proceden en su mayoría del ahorro obligatorio institucional).

COLOMBIA

Durante la última década, la actividad agroindustrial se ha convertido para el gobierno de Colombia en el centro de atención, debido a su capacidad de interrelación entre sectores agropecuario e industrial. Por el proceso de integración que genera la agroindustria, se está convirtiendo en un sector líder que define la dinámica de muchos procesos agrícolas y determina el sistema alimentario nacional, el cual desempeña un papel clave en las posibilidades de desarrollo económico y social del país.

En Colombia el sector agropecuario participa actualmente con el 22% del PIB. Si a ello se añade el sector agroindustrial y la comercialización de sus productos, la participación es de alrededor del 37%. Asimismo, participa con el 70% de las exportaciones y aproximadamente el 40% del empleo directo. El valor de la producción agroindustrial para 1987 se estima en alrededor de 550 000 millones de pesos, de los cuales 75% corresponde a la industria alimentaria y el resto a la no alimentaria.

La aplicación de la estrategia de desarrollo del sector está plasmada en diferentes planes desde el año 1970; sin embargo, no aparecen políticas específicas de financiamiento para atender a la agroindustria, aunque se plantean una serie de incentivos a la industria y al sector agropecuario.

A lo largo de la existencia de las líneas de crédito internas y externas administradas por el Banco de la República, se han financiado proyectos utilizados por el sector agroindustrial, en especial de alimentos, bebidas y tabaco. Por otro lado, la Caja Agraria, con sus recursos propios y con recursos especiales del Banco de la República, otorga apoyo crediticio a la agroindustria.

Se indican a continuación los fondos financieros que administran el Banco de la República y la Caja Agraria, referidos al sector agropecuario.

BANCO DE LA REPUBLICA

El Banco de la República, en su calidad de Banco Central, actúa como prestamista de última instancia; administra los fondos financieros con fines de fomento económico como el Fondo Financiero Agropecuario, Industrial, de Inversiones Privadas, de Capitalización de Empresas y de Promoción de Exportaciones (PROEXPO), así como líneas externas, entre las cuales se destacan un crédito global y una línea para el desarrollo, PRODESARROLLO, ambos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), todo esto con miras a atender el sector agroindustrial desde la etapa de la producción, comercialización interna, programas de acopio y de transformación, y dotarlo de la infraestructura necesaria.

CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO

La Caja Agraria es la principal entidad de fomento de Colombia y cumple funciones de banca de fomento, comercial, accionista de empresas de insumos agropecuarios, compañía de seguros, distribuidora de insumos y agente de subsidio familiar.

Dentro de las variadas líneas de crédito de la agroindustria, los créditos de bienestar social dirigidos al PYME comprenden acueductos,

electrificación, carretera y vías de comunicación en general, inversiones necesarias para el desarrollo de la agroindustria y la comercialización.

La Caja, con recursos propios, financia la agroindustria con tasas de interés que oscilan entre el 18% y el 24% (nominales), de acuerdo con el patrimonio bruto del empresariado. Igualmente, coloca recursos del Banco de la República tales como el FFI-FIP, con tasas normales que varían entre el 30% y el 33%, y la del Fondo de Prodesarrollo del BIRF, con tasas diferenciales entre el 24% y el 26%.

En cuanto al número y valor de créditos otorgados, la Caja Agraria asistió prioritariamente a la agroindustria alimentaria; en segundo término a los cueros y luego a las maderas. En consecuencia, la política general de la Caja Agraria se ve reflejada en estos indicadores, en relación con la preferencia a la financiación del rubro de alimentos, tanto para consumo directo o procesados, y el apoyo al pequeño productor para el desarrollo de proyectos agroindustriales.

COSTA RICA

BANCO NACIONAL DE COSTA RICA

El Banco Nacional de Costa Rica tiene como objetivo primordial apoyar financieramente a diversos sectores económicos del país, en especial al sector agropecuario. Además, apoya a las actividades agroindustriales, con lo cual estimula el beneficio social, sin descuidar el logro de una adecuada rentabilidad para la institución.

El Banco brinda financiamiento directo a las empresas agropecuarias y agroindustriales, o a grupos organizados en sociedades y cooperativas. Así, durante los últimos años, más del 90% de los préstamos otorgados se destinaron a la agricultura, ganadería e industria; entre ellos se incluye el apoyo a las actividades agroindustriales.

Cabe señalar que el Banco Nacional asesora a sus clientes en la elaboración del proyecto, en el seguimiento del crédito y en el otorgamiento de asistencia técnica. Al asesorar o ayudar en la elaboración de los proyectos, procura que los recursos se orienten hacia inversiones técnica y financieramente rentables y, dentro de lo posible, a cultivos de exportación que generen empleo.

FONDO DE DESARROLLO INDUSTRIAL (FODEIN)

El FODEIN fue creado con recursos del Banco Mundial y del Banco Central de Costa Rica, con el objeto de financiar proyectos industriales; entre ellos se incluyen las actividades agroindustriales. Opera como un fideicomiso especializado del Banco Central.

En el sector agroindustrial, el FODEIN financia en especial aquellos proyectos que incluyen solamente la etapa de procesamiento o manufactura del sistema agroindustrial completo. Si bien esto representa una restricción, la experiencia indica que la mayoría de las empresas agroindustriales se organizan y se establecen separadas de las etapas agrícola e industrial, o formulan proyectos en los cuales la adquisición de las materias primas la realizan agricultores independientes.

Del total de los proyectos en que el FODEIN ha participado con financiamiento, en los últimos años, aproximadamente un 50% correspondió al sector agroindustrial; ese monto se dedica a financiar el procesamiento de las materias primas del sector agropecuario, aunque éstas hayan pasado por una etapa de procesamiento anterior. También se ha financiado a la pequeña industria, algunas de cuyas empresas utilizan productos del sector agropecuario.

CHILE

En Chile se emprendió una serie de reformas en el año 1974 con el objeto de poner en práctica una economía social de mercado, con reducción de la intervención del Estado y enfrentando el aparato productivo nacional a una mayor competencia. Durante los últimos años se adoptaron políticas conducentes a la modernización de la economía chilena y en especial del sector agroindustrial.

CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION (CORFO)

CORFO se relaciona con el Estado a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Sus funciones básicas son: la investigación y desarrollo de recursos naturales y humanos; gestión y administración de sus empresas filiales y, como banca de fomento, dar asistencia financiera a proyectos de inversión. En el ejercicio de esta función canaliza recursos provenientes de la banca y de organismos internacionales, agregados a los recursos propios.

En sus operaciones de asistencia crediticia, CORFO atiende sectores tales como la agricultura, agroindustria, industria, ganadería, telecomunicaciones, energía, minería y comercio exterior. Se observa que los programas de crédito de la Corporación tienen ya carácter multisectorial.

Las modalidades de crédito que otorga estipulan plazos, intereses y condiciones variables conforme a la naturaleza y volumen de los proyectos y programas. La mayoría de los préstamos son concedidos a mediano y largo plazo, con tasas de interés y cuotas de amortización reales.

De acuerdo con las políticas que impulsa el gobierno, CORFO dispone de varios programas de crédito que, en su conjunto, cubren las diferentes etapas con que cuenta la agroindustria; entre los principales pueden mencionarse:

- Programa Global de Crédito Multisectorial (CORFO-BID II). Su objetivo es el otorgamiento de créditos destinados a financiar activos fijos y capital de trabajo. Cubre el 75% de la inversión del proyecto.
- Recolección de Recuperaciones del Programa (CORFO-BID I). Su objetivo es financiar la pesca artesanal.
- Programa CORFO-Banco Mundial-SERCOTEC. Su objetivo es brindar apoyo a la industria y agroindustria pequeña y mediana. Entre estos créditos se destaca el PAEM, para microempresas con tasas preferenciales.
- Programa de Intermediación Financiera BIRF-CORFO-Banco Central. El objetivo es proporcionar una nueva estructura operacional financiera a empresas del sector industrial, agroindustrial y minero. El programa es administrado por el Banco Central, y CORFO actúa como intermediario financiero. Su motivación fundamental es la obtención de una disminución de la carga financiera de las empresas.

Por otro lado, CORFO ha llevado a cabo estudios tecnológicos e investigaciones económicas del sector agroindustrial con ámbito regional, mediante sus institutos de investigación, con el fin de fomentar agroindustrias nuevas o existentes, aumentar su productividad y establecer prioridades de inversión; también ha realizado estudios en las áreas de costo de producción, mercado, comercialización y transporte.

Existen otras acciones de desarrollo ejecutadas a través del Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN-CORFO), así como el impulso dado por CORFO al Fondo de Desarrollo Productivo (FDP, mecanismo destinado a promover la actividad tecnológica). Por último, cabe destacar la existencia de innumerables programas y estudios de investigación y desarrollo en el área agrícola, agroindustrial y forestal que contribuyen al desarrollo económico del sector y del país en general.

MEXICO

FIDEICOMISOS INSTITUIDOS EN RELACION CON LA AGRICULTURA (FIRA)-BANCO DE MEXICO

El FIRA es un fideicomiso dependiente del Banco de México (Banco Central) en su carácter de fiduciario del Gobierno Federal, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como entidad rectora del sector financiero. A su vez, el FIRA está conformado por tres fideicomisos: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA).

El FIRA tiene entre sus objetivos incrementar la participación de la banca en el crédito que se concede al campo; mejorar el ingreso y las condiciones de vida de los productores agropecuarios; fomentar la producción de alimentos básicos; estimular la exportación o sustitución de importaciones de bienes agropecuarios; generar empleos; propiciar la formación de capital en el campo, y elevar la productividad de las empresas agropecuarias y agroindustriales.

En particular, el FIRA ofrece financiamiento mediante líneas de crédito para préstamos o descuentos a la banca, con el propósito de que ésta, a su vez, conceda financiamiento a los productores. Los créditos que maneja el FIRA están destinados a la producción

agropecuaria y pesquera, así como a la industrialización y comercialización de sus productos.

El financiamiento otorgado por el FIRA se clasifica en:

- Habilitación o avío (corto plazo), que sirve para sufragar el capital de trabajo de las empresas; su plazo de amortización guarda relación con la capacidad productiva de la empresa, sin exceder de tres años.
- Prendario (corto plazo), orientado a facilitar la comercialización de los productos; su plazo es, en general, hasta de seis meses.
- Refaccionario (mediano y largo plazos), destinado a financiar inversiones fijas en las empresas; su plazo guarda relación con la vida útil de la inversión y de la capacidad de pago de la empresa financiada, sin exceder de 15 años. Pueden concederse hasta tres años de gracia para iniciar el pago de capital, según cómo se justifique en los estudios de evaluación que se realicen.

En particular, el FIRA apoya los planes de gobierno a través de programas especiales de crédito, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Apoyo especial a productores agropecuarios y empresas agroindustriales con problemas de liquidez, que ofrece la posibilidad de reestructuración de pasivos bancarios que graviten excesivamente sobre la capacidad de amortización actual de los productores, a fin de que las empresas que atravesasen problemas de liquidez se rehabiliten para continuar siendo sujetos de crédito y poder así mantenerse en el aparato productivo del país.

- Apoyo al incremento de la producción de maíz y frijol; se brinda crédito y asistencia técnica con tecnología mejorada para el incremento de la producción y la productividad.
- Programa de producción de semillas mejoradas, que otorga créditos de avío y refaccionarios, así como asistencia técnica y capacitación, para intensificar la producción y beneficio de semillas mejoradas para siembra de granos básicos destinados a la alimentación, oleaginosas y forrajes.
- Programa de fomento a la lechería familiar y de apoyo a la lechería tropical, que ofrece apoyo a los productores de las regiones templada y tropical, respectivamente.
- Programa de perforación y equipamiento de pozos, cuya finalidad es apoyar a los productores de bajos ingresos en la transformación de áreas agrícolas de temporal en áreas de riego.

PARAGUAY

La agroindustria en Páraguay está conformada por las ramas de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y prendas de vestir, cueros y pieles, calzados, maderas y muebles; las ramas de mayor significación son las de alimentos, textiles y maderas.

Si bien durante los años de crecimiento dinámico de la economía los rubros agroindustriales -con algunas excepciones- no han crecido tanto como otras ramas, tampoco han decrecido abruptamente en los años de menor crecimiento; ello se explica debido a que gran parte de la oferta agroindustrial se destina al mercado interno de bienes de consumo básico, donde no existen grandes bienes alternativos.

En este sector coexisten dos categorías de empresas productivas: la pequeña y mediana empresa, de elevada representatividad en cuanto al número de escaso nivel tecnológico, y las empresas de mayor tamaño, reducidas en cantidad pero con tecnologías más modernas, una organización productiva más eficiente y gran ponderación en el volumen de la producción. Este sector ocupa aproximadamente el 14% de la población económica activa del país.

Debido a la preponderancia de pequeñas y medianas empresas y su gran dispersión, la agroindustria no se encuentra integrada en complejos productivos que coadyuven a aprovechar de manera racional toda la línea de producción principal y los subproductos en actividades derivadas. Por otra parte, la industria de exportación y en especial la agroindustria, enfrenta difíciles problemas de mercado, en razón de la competencia que se presenta en el plano internacional.

Hasta hace algunos años, la participación del sistema financiero nacional en el financiamiento de la producción agroindustrial fue relativamente escasa; la gran mayoría del empresariado industrial financió la producción con capital propio y/o créditos extrabancarios. Sin embargo, en años recientes ha crecido el financiamiento otorgado por algunas instituciones financieras hacia este sector.

BANCO NACIONAL DE FOMENTO

El objetivo principal del Banco Nacional de Fomento es promover el desarrollo intensivo de la economía, con apoyo a la formación y consolidación de empresas agrícolas, agroindustriales, industriales y turísticas.

A tal efecto, concede préstamos a corto, mediano y largo plazo a personas y empresas privadas, destinados al aumento de la producción y productividad, promoción de servicios de comercialización y cobertura de las prestaciones requeridas por el comercio exterior.

El Banco Nacional de Fomento cuenta con un Programa de Promoción Agropecuario que se inició en 1963 con los auspicios del Banco Interamericano de Desarrollo y está dirigido al pequeño y mediano productor agropecuario; su propósito es ampliar y consolidar su capacidad productiva, mediante la incorporación de nuevas tecnologías, racionalización en la aplicación de los recursos financieros y adecuada utilización y conservación de suelos.

Actualmente, este programa cuenta con la coparticipación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y de la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Básicamente, la asistencia técnica y crediticia prestada por el Banco bajo este programa se destinó al financiamiento de habilitación de tierras, gastos de cultivo, fertilización, construcción e instalaciones, adquisición de maquinarias y equipos, así como a la implantación de cultivos permanentes y semipermanentes.

Además, el Banco cuenta con un Programa Nacional de Trigo, que ha reportado beneficios ponderables al sector, traducidos en la mecanización del proceso productivo, incorporación de nuevas y mejores tecnologías, racionalización en el uso de los factores y el logro de mayor rendimiento en la producción agrícola.

Todo ello no sólo ha contribuido a ahorrar divisas a través del autoabastecimiento de trigo, sino que también ha dinamizado la capitalización de la agroindustria.

FONDO GANADERO-BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY

El Fondo Ganadero es la principal institución financiera y técnica dedicada a cooperar con el desarrollo del sector ganadero del país; apoya a los pequeños, medianos y grandes productores. La finalidad

de los préstamos es acrecentar las inversiones en mejoramiento de las infraestructuras, así como el mejoramiento genético, nutricional y sanitario, con el objeto de obtener mayores niveles de producción y productividad en los establecimientos.

Entre los rubros de mayor significación financiados por el Fondo Ganadero se destacan los bovinos de carne, pasturas, construcciones de alambradas, compras de maquinaria y equipo, construcciones, etc. Asimismo, la asistencia técnica brindada por el Fondo se ha encaminado al logro de mayores niveles de producción y productividad de sus prestatarios.

PERU

La estructura productiva de la agroindustria, salvo algunas excepciones, se ha desarrollado básicamente divorciada del productor agropecuario. Por ello se podría afirmar que en el Perú no existe un sector agroindustrial como tal, ya que muy pocas empresas podrían definirse como agroindustriales; inclusive están repartidas en dos sectores: el sector agrícola y el sector industrial. En este caso se cuentan la industria molinera y el grupo industrial de alimentos balanceados.

El bajo desarrollo de la agroindustria en el Perú se debe, entre otros factores, al estancamiento de la oferta de materia prima agrícola; imperfecciones en la comercialización; limitada disponibilidad de recursos financieros; inexistencia de programas crediticios de carácter permanente, y excesiva concentración de las empresas en Lima Metropolitana, etc. Estos factores ocasionan subutilización de la capacidad instalada, con el consiguiente incremento en los costos de producción y en los precios finales, lo cual a su vez determina una menor demanda del producto agroindustrial.

En general, el apoyo crediticio de la banca de fomento a la agroindustria es poco significativo; no permite un tratamiento integral de la problemática del sector.

BANCO INDUSTRIAL DEL PERU

El Banco Industrial del Perú (BIP) destinó en los últimos años menos del 5% del total de sus créditos a la actividad agroindustrial, con el fin de ampliar su capacidad instalada, con menor grado para capital de trabajo. Sin embargo, el Banco Industrial del Perú no cuenta con programas específicos dirigidos al sector agroindustrial; el apoyo otorgado hacia estas actividades forma parte de la promoción que se realiza en general para el sector industrial.

BANCO AGRARIO DEL PERU (BAP)

Los programas de apoyo agroindustrial del BAP tienen como finalidad contribuir a la generación de empleo rural, mejorar el nivel de vida y otorgar mayor valor agregado a la producción agroindustrial. Existen cuatro programas de apoyo a la agroindustria: de preinversión, de inversión, de concertación agroindustrial y de desarrollo empresarial.

La línea de crédito de preinversión está destinada a préstamos de capitalización para el estudio de proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y mercado. El programa plantea, además, cubrir hasta el 100% del costo de los estudios.

Complementariamente, el BAP identifica el potencial agroindustrial de cada zona y formula perfiles con el propósito de ponerlos a disposición de los inversionistas interesados.

El programa de inversión apoya financieramente los proyectos de ampliación, renovación y/o instalación de pequeñas y medianas plantas de procesamiento, manejo y/o conservación de productos agrarios, preferentemente a través de las organizaciones de los productores.

Tales propuestas deberán tener como condición básica, además de su viabilidad técnica, económica y financiera, el impacto sobre la oferta y demanda, encaminándolos a estabilizar los precios, la generación de empleos, el mejoramiento del nivel de ingresos de los productores y el óptimo aprovechamiento de los recursos de la zona.

Por otro lado, el programa de concertaciones agroindustriales canaliza recursos crediticios para financiar a los productores agrarios (sostenimiento agrícola o pecuario) y a los agroindustriales (adquisición de materia prima concertada entre el productor agrario y la empresa procesadora), mediante contratos de producción y abastecimiento.

El programa de desarrollo empresarial tiende a apoyar la gestión a nivel de empresas, mediante la orientación a la organización y administración de las unidades productivas agroindustriales.

ANEXO 1

INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO E INVERSION INTERNACIONALES INTERESADAS EN COPARTICIPAR EN PROYECTOS DE INVERSION AGROINDUSTRIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), República Federal de Alemania
- Sociedad Financiera Alemana para Inversiones en Países en Desarrollo (DEG), República Federal de Alemania

- Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB), República Federal de Alemania
- Banco de la Nación Argentina, Argentina
- Banco de la Provincia de Buenos Aires, Argentina
- Oesterreichische Länderbank Aktiengesellschaft, Austria
- Société Belge d'Investissement International (SBI), Bélgica
- Banco do Brasil S.A., Brasil
- Bank of Montreal, Canadá
- The Export-Import Bank of Korea, Corea del Sur
- The Industrialization Fund for Developing Countries (IFU), Dinamarca
- Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), España
- Agency for International Development (AID), Estados Unidos de América
- Bank of Credit and Commerce International (Overseas) Limited, Estados Unidos de América
- Bankers Trust Company, Estados Unidos de América
- Barnett Banks Inc., Estados Unidos de América
- Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK), Estados Unidos de América
- Overseas Private Investment Corporation (OPIC), Estados Unidos de América
- The First Boston Corporation, Estados Unidos de América
- Finnish Export Credit Ltd. (FEC), Finlandia
- Nordic Project Fund, Finlandia
- Banque Arabe et Internationale d'Investissement (BAII), Francia
- Banque Worms, Francia
- Corporación Financiera Holandesa (FMO), Holanda
- Ministry of Foreign Affairs-Industrial Development Programme (DST/ID), Holanda
- Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche (CREDIOP), Italia
- The Export-Import Bank of Japan, Japón
- The Overseas Economic Cooperation Fund of Japan (OECF), Japón

- Banco Nacional de México, S.N.C. (BANAMEX), México
- Nacional Financiera S.N.C., México
- Banco de Fomento Nacional (BFN), Portugal
- Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Puerto Rico
- Commonwealth Development Corporation (CDC), Reino Unido
- Libra Bank PLC, Reino Unido
- S.G. Warburg & Company Ltd., Reino Unido
- Skandinaviska Enskilda Banken, Suecia
- Swedish Fund for Industrial Cooperation with Developing Countries (SWEFUND), Suecia
- Ljubljanska Banka-Zdruzena Banka, Yugoslavia
- Yugoslav Bank for International Economic Cooperation, Yugoslavia
- Banco Arabe Latinoamericano (ARLABANK)
- Corporación Financiera Internacional (CFI), Banco Mundial
- Euro-Latinamerican Bank PLC (EULABANK)
- European Investment Bank (EIB)
- The OPEC Fund for International Development
- London & Continental Bankers Ltd., Reino Unido
- Midland Bank PLC, Reino Unido

ANEXO 2

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO (ALIDE) SERVICIO SIFT DE INFORMACION FINANCIERA Y TECNOLOGIA SOBRE PROYECTOS E INVERSIONES

PROYECTOS DE INVERSION EN PROMOCION INTERNACIONAL 1989

La información que se indica por cada proyecto de inversión es la siguiente:

- a) Código SIFT y nombre del proyecto.
- b) Monto de la inversión total, expresada en miles de dólares (US\$ miles).
- c) Tipo de participación extranjera requerida.

- d) Nombre de la institución proponente del proyecto.

PROYECTOS DE INVERSION EN EL SECTOR AGROINDUSTRIAL

ARGENTINA

1. a) ARG/005/G, Procesamiento industrial de la madera.
- b) US\$ 34 817 miles
- c) Participación en el capital accionario; financiamiento a mediano y largo plazo; estudios de factibilidad técnico-económica; financiamiento de la preinversión; asistencia técnica; asistencia gerencial; acceso a mercados y servicios de mercadeo; capacitación de personal; servicios (diseño, ingeniería, desarrollo de productos, etc.).
- d) COFIRENE, Banco de Inversión S.A.

BRASIL

1. a) BRA/005/G, Jugos concentrados de cítricos
- b) US\$30 000 miles
- c) Participación accionaria (capital de riesgo)
- d) Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.

ECUADOR

1. a) ECU/002/G, Cultivo comercial de tabaco para exportación.
- b) US\$ 187 miles
- c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$ 78 miles; participación en el capital accionario de US\$43 miles; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
- d) Corporación Financiera Nacional
2. a) ECU/004/G Producción de espárragos para exportación
- b) US\$497 miles

- c) Aporte al capital accionario; provisión de tecnología
 - d) Corporación Financiera Nacional
- 3.
- a) ECU/015/G, Hongos comestibles para exportación
 - b) US\$508 miles
 - c) Participación en el capital accionario de US\$91 miles; acceso a mercados y servicio de mercadeo
 - d) Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador (GENDES)

EL SALVADOR

- 1.
- a) SLV/014/G, Planta procesadora de productos lácteos
 - b) US\$ 33 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$30 miles; préstamos a corto plazo (capital de trabajo) de US\$ 3 miles; suministro de maquinaria y equipo.
 - d) FEDECREDITO, Federación de Cajas de Crédito.
- 2.
- a) SLV/015/G, Fábrica de forrajes "El Ranchero"
 - b) US\$ 38 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo US\$38 miles para financiar capital de trabajo.
 - d) FEDECREDITO, Federación de Cajas de Crédito.
- 3.
- a) SLV/016/G, Proyecto de reactivación integral de la Hacienda Agropecuaria El Tempisque"
 - b) US\$92 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo US\$90.8 miles para la compra de maquinaria , equipos y obras de infraestructura.
 - d) FEDECREDITO, Federación de Cajas de Crédito.
- 4.
- a) SLV/017/G, Industrialización de la soya (extracción de leche)
 - b) US\$118 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo US\$118 miles.
 - d) FEDECREDITO, Federación de Cajas de Crédito.

GUATEMALA

1. a) GTM/002/G, Industrialización del higuierillo (Aceites Vegetales IXCOH S.A.-AVIX S.A.)
 - b) US\$ 4 550 miles
 - c) Financiamiento de la preinversión; seguros y fianzas; asistencia técnica; asistencia gerencial; acceso a mercados y servicios de mercadeo; capacitación de personal; servicios (ingeniería, desarrollo de productos, etc.)
 - d) Corporación Financiera Nacional

2. a) GTM/004/G, Procesamiento de hongos (Alimentos San Lucas S.A.)
 - b) US\$2 399 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$150 miles; préstamo a corto plazo (capital de trabajo) de US\$25 miles; asistencia técnica; acceso a mercados y servicios de mercadeo; capacitación de personal; servicios ingeniería, desarrollo de productos, etc.).
 - d) Corporación Financiera Nacional.

HONDURAS

1. a) HND/011/G, Fábrica de jaleas y mermeladas
 - b) US\$ 52 miles
 - c) Financiamiento a mediano y largo plazo de US\$39 miles; suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Banco Central de Honduras

2. a) HND/013/G, Producción de miel para exportación
 - b) US\$28 miles
 - c) Financiamiento a mediano y largo plazo de US\$26 miles; suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Banco Central de Honduras

MEXICO

1. a) MEX/011/G, Planta Deshidratadora de coco rallado y base natural de coco (creamed coconut).

- b) US\$ 4 477 miles
- c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$2 150 miles; provisión de tecnología en la construcción de secadores y molinos; suministro de maquinaria y equipos.
- d) Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)-Banco de México S.A.

NICARAGUA

- 1.
 - a) NIC/005/G, Fabricación de harina de maíz
 - b) US\$2 300 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$1 750 miles para la adquisición de maquinaria y equipos que puedan ser suministrados por Argentina, Brasil, México y España.
 - d) Fondo Nicaragüense de Inversiones.

- 2.
 - a) NIC/006/G, Programa de rehabilitación industrial "El Caracol"
 - b) US\$267 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$187 miles; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica para la instalación del equipo y adiestramiento del personal local.
 - d) Fondo Nicaragüense de Inversiones.

- 3.
 - a) NIC/010/G, Sustitución de una línea de producción de la Embotelladora Nacional S.A. (ENSA)
 - b) US\$1 045.5 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$943. 5 miles; seguros y fianzas; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; capacitación de personal.
 - d) Fondo Nicaragüense de Inversiones.

- 4.
 - a) NIC/012/G, Compañía Cervecera de Nicaragua S.A.
 - b) US\$ 6 067 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$ 5 275.5 miles; suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Fondo Nicaragüense de Inversiones

PARAGUAY

1. a) PRY/001/G, Estudio de prefactibilidad para la industrialización de la papaya.
b) US\$469.9 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo.
d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)

2. a) PRY/003/G, Estudio de factibilidad para la instalación de una planta de industrialización de la jobo.
b) US\$902.5 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo.
d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)

3. a) PRY/005/G, Estudio de prefactibilidad para la instalación de una planta de industrialización integral de maíz.
b) Según la capacidad de producción, la inversión total será: US\$4 530 miles cuando se produzca 7 500 tm/año de productos terminados y US\$6 681 miles cuando la producción alcance las 15.000 tm/año..
c) Préstamo a mediano y largo plazo.
d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)

4. a) PRY/007/G, Proyecto para el desarrollo integral agroindustrial frutihortícola.
b) US\$26 825 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo.
d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)

5. a) PRY/009/G, Estudio de prefactibilidad de un complejo industrial para la exportación en el Alto Paraná.
b) Para el caso de la pulpa y el papel, las alternativas de producción serán: alternativa 1 de US\$16 000 miles; alternativa

2 de US\$22 600 miles; y, alternativa 3 US\$36 900 miles. En cuanto a las necesidades de inversión para tableros aglomerados, se cuenta con US\$2 900 miles para tableros aglomerados y US\$4 400 miles para tableros MFD. En lo que respecta al carboil, la inversión total estimada es de US\$713 miles.

- c) Préstamo a mediano y largo plazo.
 - d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)
6. a) PRY/010/G, Estudio para la implantación de un proyecto de almidón de mandioca en el Paraguay.
- b) US\$1 100 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo.
 - d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)
7. a) PRY/014/G, Aprovechamiento integral de la mandioca.
- b) Según las escalas de producción, sería de:
US\$376 miles (fábrica de pellets solamente);
US\$495 miles (fábrica de almidón solamente);
US\$687 miles (fábrica de almidón y pellets);
US\$839 miles (fábrica de almidón, pellets y harina).
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo.
 - d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)
8. a) PRY/015/G, Estudio de prefactibilidad de una planta productora de leche en polvo para la exportación.
- b) La inversión requerida para la primera alternativa es de US\$555 miles, y para la segunda alternativa es de US\$681 miles.
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo.
 - d) Centro de Promoción de las Exportaciones (CEPEX)

PERU

1. a) PER/027/G, Planta procesadora de espárragos frescos en el Valle de Ica.
b) US\$1 094 miles
c) Acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Banco Agrario del Perú.
2. a) PER/028/G, Instalación de una planta de congelamiento de espárragos en Sullana.
b) US\$2 388 miles
c) Préstamos a mediano y largo plazo de US\$1 095 miles, a corto plazo (capital de trabajo) de US\$500 miles; provisión de tecnología; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Banco Agrario del Perú.
3. a) PER/029/G, Planta de elaboración de vinagre.
b) US\$522 miles
c) Acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Banco Agrario del Perú
4. a) PER/030/G, Planta de palmito.
b) US\$997.8 miles
c) Suministro de maquinaria y equipos; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Banco Agrario del Perú
5. a) PER/031/G, Fabricación de colorante natural (Norbixina).
b) US\$458 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$305 miles; participación en capital accionario de US\$75 a 100 miles; provisión de garantías; provisión de tecnología; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; acceso a mercados y servicios de mercadeo; servicios (diseño, ingeniería, desarrollo de productos, investigación tecnológica, etc.).

- d) Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
- 6.
- a) PER/033/G, Complejo Industrial pesquero.
 - b) US\$5 353 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$1 300 miles; préstamo a corto plazo (capital de trabajo) de US\$100 miles; participación en el capital accionario del 50%; provisión de garantías; seguros y fianzas; provisión de tecnologías; suministro de maquinaria y equipos; leasing, asistencia técnica; asistencia gerencial; acceso a mercados y servicios de mercadeo; servicios (ingeniería, desarrollo de productos, etc.).
 - d) Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
- 7.
- a) PER/037/G, Implementación de una planta procesadora de granos (Procesadora S.A.)
 - b) US\$186.8 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo de US\$122 miles; suministro de maquinaria y equipos; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
 - d) Banco Industrial del Perú
- 8.
- a) PER/040/G, Proyecto de industrialización de frutas con miras a la exportación.
 - b) US\$6 000 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo; provisión de tecnología; suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Banco Industrial del Perú
- 9.
- a) PER/041/G, Central Procesadora F.C.V. (fresco congelado al vacío).
 - b) US\$790 miles
 - c) Provisión de tecnología; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; capacitación de personal.
 - d) Asociación de Exportadores (ADEX)

10. a) PER/042/G, Proyecto privado de desarrollo integral (explotación de la cochinilla).
b) US\$1 787 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$1 500 miles; provisión de tecnología; acceso a mercados y servicios de mercadeo; capacitación de personal; servicios (diseño, ingeniería, desarrollo de productos, etc.)
d) Asociación de Exportadores (ADEX)
11. a) PER/043/G, Planta de procesamiento y congelado de hortalizas para exportación.
b) US\$2 522 miles
c) Préstamos a mediano y largo plazo de US\$1 294 miles, a corto plazo de US\$764 miles; provisión de garantías; seguros y fianzas; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica.
d) Banco Agrario del Perú
12. a) PER/047/G, Planta agroindustrial procesadora de tomate.
b) US\$909 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo; y, acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE)
13. a) PER/048/G, Fábrica de embutidos
b) US\$1 364 miles
c) Participación en el capital accionario; provisión de tecnología.
d) Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE)
14. a) PER/049/G, Factibilidad preliminar para establecer una procesadora de frutas y hortalizas para congelado rápido o enfriado (I.Q.F.).
b) US\$999 miles

- c) Préstamo a mediano y largo plazo; asistencia gerencial; acceso a mercados y servicios de mercadeo; capacitación de personal; servicios (ingeniería, desarrollo de productos, etc.).
 - d) Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE)
15. a) PER/060/G, Planta procesadora de jugo concentrado clarificado de limón
- b) US\$885 miles
 - c) Aporte de capital accionario; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
 - d) Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
16. a) PER/061/G, Planta agroindustrial de espárragos congelados-fase agrícola
- b) US\$1 842 miles
 - c) Aporte de capital y/o préstamo a mediano y largo plazo; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
 - d) Corporación Financiera de Desarrollo S.A.
17. a) PER/064/G, Racionalización del acopio de leche para procesamiento industrial en Cajamarca-Perú.
- b) US\$2 251 miles
 - c) Financiamiento a mediano y largo plazo de US\$1 912 miles; y, suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Banco Agrario del Perú
18. a) PER/066/G, Instalación de una planta procesadora de cochinilla para la producción de carmín.
- b) US\$454 miles
 - c) Acceso a mercados y servicios de mercadeo.
 - d) Banco Agrario del Perú

REPUBLICA DOMINICANA

1. a) DOM/001/G, Producción de Camarones (Camaronera Dominicana S.A.).
b) US\$1 814 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$800 miles; financiamiento de estudios; suministro de maquinaria y equipos; y, asistencia técnica.
d) Banco Central de la República Dominicana
2. a) DOM/002/G, Producción de melones, tomates, pepinos, molondrones, habichuelas y sorgo para la exportación (AGROEXPO S.A.).
b) US\$4 011 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$1 572 miles; préstamo a corto plazo de US\$89 miles; financiamiento de estudios; financiamiento de preinversión; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; asistencia gerencial.
d) Banco Central de la República Dominicana
3. a) DOM/003/G, Obtención de aceite a partir de la palma africana (INASCA Agroindustrial C. por A.).
b) US\$4 313 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$1 863 miles; suministro de maquinaria y equipos.
d) Banco Central de la República Dominicana
4. a) DOM/004/G, Procesamiento de cítricos (AGRODELTA S. A.).
b) US\$10 574 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$2 666 miles; préstamo a corto plazo (capital de trabajo) de US\$1 050 miles; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica; financiamiento de la preinversión; capacitación de personal.
d) Banco Central de la República Dominicana

5. a) DOM/005/G, Elaboración de aceite de palma africana (Induspalma Dominicana S.A.).
b) US\$ 9 365 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$2 400 miles; participación en el capital accionario de US\$493 miles; suministro de maquinaria y equipos.
d) Banco Central de la República Dominicana
6. a) DOM/006/G, Fábrica de elaboración de vinagre (Casa Velásquez, C. por A.)
b) US\$ 244.3 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo; y, suministro de maquinaria y equipos.
d) Banco Central de la República Dominicana
7. a) DOM/007/G, Producción de alimentos ligeros (Snacks S.A.)
b) US\$513.4 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo; suministro de maquinaria y equipos.
d) Banco Central de la República Dominicana

URUGUAY

1. a) URY/002/G, Planta de empaque de Citrus
b) US\$653 miles
c) Financiamiento a mediano y largo plazo por US\$420 miles; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica.
d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL).
2. a) URY/003/G, Procesamiento de residuos de pescado
b) US\$850 miles
c) Financiamiento a mediano y largo plazo para equipamiento e infraestructura.
d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL).

3. a) URY/004/G, Frigorífico de Carnes
- b) US\$540 miles
- c) Préstamo a mediano plazo por el total de la inversión para financiar maquinaria y equipos.
- d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

VENEZUELA

1. a) VEN/001/G, Enlatadora de atún (Crab de Venezuela, C.A.)
 - b) US\$850 miles
 - c) Financiamiento de largo plazo.
 - d) Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA).
2. a) VEN/002/G, Frutos tropicales y hortalizas procesados para uso industrial.
 - b) US\$34 055 miles.
 - c) Participación en el capital accionario de US\$2 512 miles (35%); financiamiento de estudios; financiamiento de la preinversión; suministro de maquinaria y equipos; asistencia técnica (incluida en costo de equipo con modalidad llave en mano); acceso a mercados y servicios de mercadeo (modalidad joint venture).
 - d) Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA).

PROYECTOS DE INVERSION EN EL SECTOR PESQUERIA

EL SALVADOR

1. a) SLV/013/P, Cultivo en jaulas flotantes y procesamiento de bagre de canal (*Ictalurus punctatus*), en los lagos de Coatepeque e Ilopango.
- b) US\$13 113 miles.

- c) Participación en el capital accionario no mayor al 49%; préstamos a mediano y largo plazo de US\$10 770 miles; provisión de tecnología; acceso a mercados y servicios de mercadeo; servicios de los productos a los mercados (apertura) y asesoría en la instalación de equipos y diseño de la planta de procesamiento; capacitación de personal.
 - d) Banco de Fomento Agropecuario.
- 2.
- a) SLV/018/P, Captura y procesamiento de pescado de aletas en aguas salvadoreñas
 - b) US\$949 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo US\$949 miles.
 - d) FEDECREDITO, Federación de Cajas de Crédito.

PERU .

- 1.
- a) PER/035/P, Ecloseries comerciales en el Perú
 - b) US\$1 974 miles
 - c) Préstamos a mediano y largo plazo de US\$290 miles; préstamo a corto plazo (capital de trabajo) de US\$290 miles; participación en el capital accionario de US\$387 miles; acceso a mercados y servicios de mercadeo; servicios (diseño, ingeniería, etc.).
 - d) Corporación Financiera de Desarrollo S.A.

PROYECTOS DE INVERSION EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL**BOLIVIA**

- 1.
- a) BOL/009/A, Mejoramiento del ganado bovino criollo en el Chaco Chuquisaqueño.
 - b) US\$9 494 miles.
 - c) Financiamiento a largo plazo de US\$6 097 miles.
 - d) Fondo de Financiamiento para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

ECUADOR

1. a) ECU/001/A, Cultivo comercial de tomate de árbol (tamarillo) para exportación (Cyphomandra Betácea).
b) US\$160 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$78 miles; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Corporación Financiera Nacional
2. a) ECU/005/A, Producción de claveles y clavelinas para exportación.
b) US\$1 418 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$400 miles; participación en capital accionario de US\$250 miles.
d) Corporación Financiera Nacional
3. a) ECU/006/A, Producción comercial de rosas para la exportación.
b) US\$570 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$123 miles para importación de equipos; participación en capital accionario de US\$140 miles; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Corporación Financiera Nacional
4. a) ECU/007/A, Crisantemos pompons para exportación.
b) US\$502 miles
c) Participación en capital accionario; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
d) Corporación Financiera Nacional
5. a) ECU/011/A, Cultivo y exportación de mora de castilla fresca
b) US\$194.4 miles
c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$88.8 miles; participación en el capital accionario de US\$52.8 miles; suministro de maquinaria y

equipos; acceso a mercados y servicios de mercadeo; servicios (diseño, ingeniería, desarrollo de productos, investigación tecnológica, etc.).

- d) Corporación Financiera Nacional
- 6.
- a) ECU/014/A, Cultivo y exportación de mango
 - b) US\$242 miles
 - c) Participación en el capital accionario de US\$52 miles; acceso a mercados y servicios de mercadeo.
 - d) Corporación Financiera Nacional

PARAGUAY

- 1.
- a) PRY/016/A, Consolidación de la Colonia Campo Aceval y áreas de influencia.
 - b) US\$37 467 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$6 860 miles
 - d) Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

REPUBLICA DOMINICANA

- 1.
- a) DOM/008/A, Addex, S.A.
 - b) US\$1 026 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$179.3 miles; participación en el capital accionario; suministro de maquinaria y equipos.
 - d) Banco Central de la República Dominicana

URUGUAY

- 1.
- a) URY/005/A, Campo de Recría Colonia
 - b) US\$792 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo por US\$792 miles
 - d) Fundación Uruguaya de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

2.
 - a) URY/006/S, Cooperativa Nacional Forestal (CONAFOR)
 - b) US\$645 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo por US\$181 miles
 - d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

3.
 - a) URY/007/A, Producción y comercialización de frutilla y melón calidad de exportación en el noreste de Canelones
 - b) US\$234 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$91 miles
 - d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

4.
 - a) URY/008/A, Campo demostrativo y experimental del noreste de Canelones
 - b) US\$280 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$280 miles
 - d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

5.
 - a) URY/009/S, Instalación de un sistema de información agrario
 - b) US\$1 903 miles
 - c) Préstamo a mediano y largo plazo de US\$459 miles
 - d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

6.
 - a) URY/010/A, Producción hortícola bajo riego en el noreste de Canelones
 - b) US\$1 731 miles
 - c) Financiamiento a largo plazo; asistencia técnica.
 - d) Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios (FUNDASOL)

ANEXO 3

CREDITOS OTORGADOS POR LOS BANCOS DE DESARROLLO

CUADRO 1

BANCA DE FOMENTO LATINOAMERICANA: PRESTAMOS DESEMBOLSADOS POR
SECTORES ECONOMICOS DURANTE 1986
(millones de US\$)

Agropecuaria y desarrollo rural	14 558.4	22.6%
Pesca	164.4	0.3%
Agroindustria	1 232.1	1.9%
Minería	1 152.1	1.8%
Industria manufacturera	10 343.0	17.6%
Energía (incluido petróleo)	888.6	1.4%
Vivienda y construcción	9 467.3	5.4%
Transporte y Comunicaciones	9 468.4	0.7%
Educación, salud y otros servicios básicos	3 934.9	6.1%
Comercio exterior	7 416.7	11.5%
Turismo	91.8	0.1%
Otros	19 638.9	30.5%
TOTAL	64 356.2	100.0%

Fuente: ALIDE (cifras preliminares).

CUADRO 2
FINANCIAMIENTO DE LA BANCA DE DESARROLLO AL SECTOR AGROINDUSTRIAL (1985-1986)
(millones US\$ corrientes)

	1985	1986
TOTAL (todos los sectores)	59 139.3	64 356.2
TOTAL AGROINDUSTRIA	1 116.7	1 232.1
Brasil	244.1	337.3
México	205.6	137.4
Argentina	217.3	249.8
Chile	9.5	5.8
Paraguay	24.7	50.5
Uruguay	n.d	n.d
Bolivia	1.2	2.5
Colombia	104.2	136.9
Ecuador	10.9	8.9
Perú	18.0	26.5
Venezuela	1.4	0.9
Costa Rica	n.d	n.d
El Salvador	6.2	1.8
Guatemala	n.d	n.d
Honduras	4.1	8.1
Nicaragua	211.6	207.7
Panamá	n.d	n.d
Belice	0.6	0.0
República Dominicana	24.4	27.2
Puerto Rico	n.d	7.6
Suriname	18.7	20.0
Trinidad y Tobago	14.3	3.2
Santa Lucía	14.3	3.2

Fuente: ALIDE

CUADRO 3
CARTERA DE PRESTAMOS DE LA BANCA DE FOMENTO LATINOAMERICANA SEGUN SECTORES ECONOMICOS

	1982 ^a (x10 ⁶ US\$)	(%)	1984 ^a (x10 ⁶ US\$)	(%)	1986 ^b (x10 ⁶ US\$)	(%)
Agroindustria	1 402	2.3	811	1.7	1 232	1.9
Agropecuaria	6 053	10.1	9 490	20.3	14 558	22.6
Pesca	465	0.8	115	0.2	164	0.3
Industria manufacturera	11 338	18.9	6 434	13.8	11 343	17.6
Otros	40 665	67.9	29 886	64.0	37 053	57.6
TOTAL	59 923	100.0	46 736	100.0	64 356	100.0

a. Se refiere a préstamos aprobados

b. Créditos desembolsados durante el año

Fuente: ALIDE. .

CUADRO 4. PROPIEDAD, PATRIMONIO Y COLOCACIONES DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE QUE ACTUAN EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y AGRO-INDUSTRIAL EN 1986 (en millones de dólares)

País e institución	Régimen de propiedad	Total de activos	Total de patrimonio	Total de colocaciones	Colocaciones al sector	
					Agropecuario %	Agroindustria %
ARGENTINA						
Banco de la Provincia de Buenos Aires	pública	4.167.9	584.7	2.563.8	323.6 (13)	s/i
Banco de la Nación Argentina	pública	9.263.6	1.145.3	3.508.8	593.2 (17)	177.9 (5)
Banco Provincial de Santa Fe	pública	369.2	49.9	257.9	47.8 (19)	s/i
Banco Nacional de Desarrollo	pública	5.029.4	248.8	446.6	s/i	61.4 (14)
BELICE						
Development Finance Corporation*	pública	20.9	17.9	2.1	1.2 (59)	0.0
BOLIVIA						
Banco Agrícola de Bolivia	pública	73.1	3.0	31.8	31.8 (100)	0
Financiera de Desarrollo de Santa Cruz	pública	10.2	2.7	4.7	2.2 (38)	1.7 (37)
BRASIL						
Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social	pública	22.137.9	4.500.5	3.527.8	426.5 (12)	0.0
Banco do Brasil	pública	48.689.6	5.446.9	13.839.6	7.796.9 (56)	s/i
Banco do Estado de Pernambuco	pública	642.8	26.6	98.7	21.9 (22)	2.5 (2)
Banco do Nordeste do Brasil	pública	2.127.6	254.2	926.9	339.5 (37)	29.6 (3)

Cuadro 4 (Continuación)

País e institución	Régimen de propiedad	Total de activos	Total de patrimonio	Total de colocaciones	Colocaciones al sector	
					Agropecuario %	Agroindustria %
ECUADOR						
Banco Nacional de Fomento Financiera del Sur (FINANSUR)	pública	966.9	104.6	311.2	258.7 (83)	5.1
	pública	74.2	6.3	98.3	7.1 (7)	2.7 (3)
GUATEMALA						
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala*	pública	44.3	5.1	22.1	21.8 (99)	5.1
	pública	94.1	7.6	20.3	5.4 (26)	5.1
HONDURAS						
Centro de Desarrollo Industrial	pública	4.6	1.8	0.9	0.2 (18)	0.6 (56)
Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	pública	288.1	30.6	82.3	53.2 (65)	0.3 (0.0)
Banco Sogetin S.A.*	privada	121.7	5.3	55.9	17.9 (32)	7.3 (13)
SANTA LUCIA						
Santa Lucía Development Bank*	privada	9.7	2.4	2.0	0.3 (16)	s/i
Nacional Financiera S.N.C.	pública	15.920.5	168.9	3.358.9	694.2 (21)	28.2 (0.0)
Fideicomisos Institucionales en relación con la Agricultura (FIRA)	pública	1.451.7	443.1	884.4	657.3 (74)	109.2 (12)

NICARAGUA

Banco Nicaragüense de Industria y Comercio pública 1.238.0- 12.2 685.4 25.7 (4) 207.7 (30)

PERU

Banco Agrario pública 2.107.9 44.6 979.0 974.1 (99) 4.1 (0.0)
 Corporación Financiera de Desarrollo pública 629.1 106.8 261.7 s/i 18.4 (7)

PUERTO RICO

Corporación de Crédito Agrícola pública 64.6 19.6 3.5 3.5 (100) 0
 Banco de Desarrollo Económico para Puerto Rico pública 52.5 16.5 27.1 s/i 7.6 (28)

PARAGUAY

Banco de Inversiones^a privada 5.1 s/i 7.4 1.9 (26) 3.0 (41)
 Banco Nacional de los Trabajadores^a privada 73.9 3.6 109.1 66.2 (61) 28.4 (26)
 Fondo Ganadero del Banco Central pública 40.5 13.6 14.9 14.9 (100) 0
 Banco Nacional de Fomento pública 158.5 27.4 172.5 140.3 (81) 19 (11)

EL SALVADOR

Banco de Fomento Agropecuario pública 208.9 101.5 65.5 57.8 (88) 1.8
 Federación de Cajas de Crédito privada 66.1 16.8 32.9 8.8 (27) 5.1
 Fondo de Desarrollo Económico^a pública 5.1 5.1 14.4 5.8 (41) s/i

PANAMA

Banco de Desarrollo Agropecuario pública 194.5 87.0 133.9 132.9 (99) 5.1

Cuadro 4. (Continuación)

País e institución	Régimen de propiedad	Total de activos	Total de patrimonio	Total de colocaciones	Colocaciones al sector	
					Agropecuario %	Agroindustria %
SURINAME						
Lanboubank*	pública	8.7	5.4	22.4	13.2 (98)	0 (0)
Ontwikkelingsbank	pública	27.9	13.1	13.5	0.2 (1)	19.9 (89)
TRINIDAD Y TOBAGO						
Agricultural Development Bank*	pública	69.0	16.1	7.7	5.7 (75)	1.6 (21)
URUGUAY						
VENEZUELA						
Fondo de Crédito Agropecuario ¹	pública	387.0	349.0	67.6	67.7 (93)	s/i
Banco Occidental de Descuento*	pública	122.1	9.2	140.3	27.8 (20)	s/i
Instituto de Crédito Agropecuario**	pública	5.1	5.1	142.6	142.6 (100)	0
Banco de Desarrollo Agropecuario**	pública	5.1	s/i	205.9	205.9 (100)	0

* Instituciones no miembros de ALIDE: son 15. El resto son miembros de ALIDE (44).

** Se refiere a los préstamos desembolsados.

FUENTES: ALIDE: Cuestionario de Información para el Directorio Latinoamericano de Instituciones Financieras de Desarrollo 1986-1987.

1. Banco del Estado: Memoria 1986 (se refiere a la variación del saldo de colocaciones).

2. Banco Central de Costa Rica, Memorias 1985 y 1986.

3. Banco de Inversiones del Paraguay, Memoria 1986.

4. Banco Nacional de Fomento, Memoria 1986.

5. Banco Central de Venezuela, Memoria 1986 (Tomo II, Informe Económico).

VI.

**EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y SUS ORGANIZACIONES EN EL
DESARROLLO AGROINDUSTRIAL**

El documento de Eduardo Fresco sobre El papel del sector privado en el desarrollo agroindustrial fue la base de discusión del Tema VI del Seminario. Al referirse a la importancia de la agroindustria, el expositor señaló algunas de sus principales ventajas: su papel en relación con la producción y la productividad agrícolas; su incidencia para mejorar la calidad del producto primario, ya que requiere una materia prima de calidad definida y constante; se convierte en un instrumento de ayuda al campesino, pues lo estimula a diversificar sus actividades; contribuye a solucionar el grave problema de la falta de financiamiento de la producción agropecuaria; contribuye a viabilizar el abastecimiento de insumos productivos; propende a la diversificación de la producción y, por ende, de los mercados.

Entre los mayores problemas que se generan en la actividad agroindustrial, Fresco recordó los siguientes: la falta de coordinación gubernamental y la superposición de ministerios y organismos; la discontinuidad de las gestiones ministeriales; las interferencias excesivas e incorrectas del Estado en los mecanismos de mercado.

Del documento y de la amplia discusión generada luego de su presentación, surgieron algunas ideas básicas: hace falta una profunda planificación, que supere la etapa de los proyectos aislados; es preciso, asimismo, establecer sistemas de información; debe considerarse que la investigación desempeña un papel de enorme importancia; la legislación alimentaria es un bosque enmarañado de normas que deben ser compatibilizadas; el financiamiento y el crédito son fundamentales.

El expositor insistió en que las políticas proteccionistas de los países centrales actúan como limitantes del desarrollo agroindustrial de los países de la región en dos niveles: por una parte, las restricciones arancelarias o no arancelarias que aplican a los productos latinoamericanos procesados o

semiprocesados impiden o desalientan su exportación e incentivan la exportación de materias primas no elaboradas. Por otra parte, con los precios subsidiados de sus propios productos, los países desarrollados compiten deslealmente en los mercados de ALC e incluso han logrado desplazar en muchos casos a la producción regional.

En cuanto a los propios gobiernos latinoamericanos, también inciden de manera negativa en múltiples ocasiones en el funcionamiento agroindustrial, mediante interferencias excesivas e incorrectas en los mecanismos del mercado. Es el caso de los sistemas de control de precios o de la fijación de precios políticos. También inciden negativamente las medidas proteccionistas que se aplican en la región: altos aranceles, diferentes clases de impuestos, control de cambio, ciertas normas sanitarias utilizadas como barreras a la importación, necesidad de obtener licencias o permisos para la importación. Todo ello se traduce, en última instancia, en una serie de inconvenientes para la producción y la exportación agroindustrial. Esas son sólo algunas de las dificultades que se presentan al interior de la región.

Frente a esa situación, Eduardo Fresco subrayó la importancia de la participación del sector privado en aspectos tecnológicos, de investigación, de información de asesoramiento legislativo. En cuanto al financiamiento, consideró que deben jugar un papel de mayor importancia las instituciones de crédito privadas, estimuladas para ello por el Estado mediante normas específicas de fomento y regulación. El sector privado debe desempeñar, asimismo, un papel relevante en el comercio internacional, en el cual es el principal actor. Fresco subrayó, en ese sentido, el rol de las asociaciones nacionales de empresarios.

Finalmente, el expositor reiteró su convicción de que sólo mediante una acción planificada se obtendrán los objetivos que se pretenden para la agroindustria, con participación en la acción a emprender de todos los actores: el Estado, los organismos internacionales públicos y privados, los empresarios agrícolas e industriales, los campesinos y trabajadores, y los centros académicos.



//
**EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN EL
DESARROLLO AGROINDUSTRIAL**

Eduardo Fresco León *

INTRODUCCION

Durante años se ha discutido en los ámbitos políticos, académicos y empresariales sobre la importancia de la agroindustria y se han enfatizado las ventajas que ella supone para los países de la región; sin embargo, debe aceptarse que, lamentablemente, poco se ha hecho hasta ahora en ese terreno.

En América Latina existe la costumbre de resaltar en forma declamatoria algunos temas, pero no siempre logramos salir de la retórica. En el caso concreto de la agroindustria es realmente poco lo que se ha logrado, tanto en los niveles nacionales como en el ámbito regional.

En un trabajo que hace años le encomendara ALICA al Dr. Juan Manuel Castells (1983), se señalaba: "las políticas económicas de los países de América Latina han obedecido tradicionalmente al mito de una vocación agrícola más pretendida que real. Según este mito, existiría una clara predisposición en estos países hacia las actividades agrícolas apoyadas por recursos naturales especialmente propicios a dichas actividades". Tal predisposición eximiría de

* Secretario Ejecutivo, Asociación Latinoamericana de Industriales y Cámaras de la Alimentación (ALICA). Las ideas y planteamientos contenidos en este documento son propios del autor; no representan necesariamente el criterio de su institución o de los organismos patrocinadores del Seminario.

concentrar los recursos económicos en el sector agroindustrial e induciría a dirigirlos hacia determinadas industrias que, para muchos, se convierten en sinónimos de desarrollo o de vanguardia tecnológica.

A pesar del tiempo transcurrido, esa situación denunciada por Castells no se ha modificado de manera sustancial. Por tal causa, esfuerzos como el que se plantea el IICA a través de su Programa de Comercialización y Agroindustria merecen ser apoyados, porque evidentemente apuntan a salir de esa fase declamatoria y, en forma planificada y científica, traducen en hechos la coincidencia intelectual que existe sobre la importancia del sector agroindustrial.

MARCO CONCEPTUAL

El término "agroindustrial" ha sido definido por diferentes autores de muy diversas maneras. A los efectos del tema que nos ocupa es adecuado optar por una definición sencilla y descriptiva; entendemos por agroindustria toda actividad que incluye la producción primaria y la transformación de insumos de origen agrícola, pecuario, pesquero o forestal en productos intermedios o de consumo final. Si se amplía esa definición, la agroindustria es un sistema comprensivo de las actividades de producción e industrialización y de los servicios y la distribución de los productos del sistema. Ese sistema, tal como señala Planella (1989), "es un conjunto de actividades interdependientes y eslabonadas desde el mercado hasta la producción de las materias primas". Es decir, debemos encarar el sistema agroindustrial como algo que se expande desde adelante hacia atrás. Y agrega Planella que puede dividirse en varios subsistemas de actividades productivas y operativas; de apoyo o de servicio; de coordinación y regulación.

En el sistema agroindustrial participan entidades públicas y privadas, pero las primeras -más allá de su naturaleza jurídica- lo hacen en régimen de actividad privada, excepto el Estado, cuando cumple su función

rectora y de regulación. Por tal razón, se considera en este trabajo como sector privado a todas las entidades -sea cual fuere su naturaleza jurídica- que desarrollan actividades en la agroindustria. Sin embargo, es oportuno precisar que, a nuestro juicio, las entidades públicas deberían circunscribir su campo de acción al que por principio corresponde al Estado y a las instituciones estatales, y dejar lo que en rigor es actividad privada a las empresas e instituciones de derecho privado.

De cualquier manera, no puede encararse un análisis de esta índole sin referencia al sector público, al cual, como veremos, le competen las tareas de creación del marco de infraestructura, normativo y de estímulo necesario para que pueda desarrollarse la acción de los demás sujetos que participan en el sistema agroindustrial. Por tal causa mencionaremos en diversas oportunidades cuál debe ser el papel del sector público en este ámbito.

Es evidente que la agroindustria tiene que ser apreciada como el esfuerzo conjunto de dos sectores en forma principal: los productores agropecuarios y los industriales. En forma complementaria, los sectores comerciales, financiero y de investigación cumplen un rol de servicio necesario, y todo ello -como se dijo- debe estar rodeado por la función rectora del Estado.

IMPORTANCIA DE LA AGROINDUSTRIA

Mucho se ha dicho sobre el impacto de la agroindustria sobre la economía y la sociedad. De cualquier modo, consideramos esencial hacer una breve mención de los elementos más destacados que la agroindustria presenta en su contribución al desarrollo económico. La agroindustria tiene una posición estratégica, al reunir en sí la relación intersectorial agricultura-industria y coordinar en un solo complejo empresarial los canales de comercialización y los procesos de producción y procesamiento. De tal forma, la agroindustria presenta una capacidad ideal para

incrementar la producción y la actividad agrícola, para generar ingresos y empleo en la economía y para la más racional utilización de los recursos.

No debe olvidarse que las actividades agropecuarias y minera continúan siendo, y lo serán por mucho tiempo, los sectores más importantes de la economía en América Latina; la agroindustria es también en muchos países el sector más importante de la industria de transformación, tanto desde el punto de vista de la ocupación de mano de obra como del monto de sus inversiones y del valor generado de su producción. En tal sentido, pueden establecerse las siguientes características básicas de la agroindustria:

1. Desempeña un importante papel en relación a la producción y la productividad agrícolas. La agroindustria colabora con la agricultura en la selección de las tareas más adecuadas a cada cultivo, así como en la adopción de mejores técnicas de siembra y una distribución más racional de las cosechas. Permite, además, localizar la producción de los productos agrícolas más perecederos en las zonas con mejor aptitud productiva y, necesariamente, junto a los centros de consumo. Si bien es cierto que ésa es la situación deseable, no es la que se da en todos los casos. Concentra y especializa a la agricultura en las áreas más favorables; contribuye de ese modo al aumento de la actividad agrícola a través de la especialización del agricultor y de cada región.

2. Incide en el mejoramiento de la calidad del producto primario, al requerir una materia prima de calidad definida y constante, en la mayor parte del año, de tal manera de que se logre el máximo aprovechamiento de la capacidad industrial instalada.

3. Constituye un instrumento de ayuda al campesino. Lo estimula a diversificar sus actividades y completa la producción agrícola, por ejemplo, con la ganadería; ello tiene singular importancia, pues está demostrado que todo campesino que vive solamente de la agricultura

de sustento es casi siempre un campesino pobre. Con las actividades agroindustriales se consigue mejorar su nivel de vida.

4. Contribuye a solucionar el grave problema de la falta de financiamiento de la producción agropecuaria. Por un lado, los contratos que la industria establece con los agricultores, que garantizan la compra de sus productos, permiten al productor rural demostrar que cuenta con ingresos seguros, lo cual permite que los bancos los puedan considerar como sujetos adecuados de crédito. Por otra parte, para el agente financiero resulta más fácil informarse sobre las posibilidades de producción y la capacidad económica de los agricultores a través de la agroindustria, pues de lo contrario tendría que discutir caso por caso con cada uno de los productores.

5. Contribuye a viabilizar el abastecimiento de insumos productivos; la industria puede adquirir esos insumos en cantidades importantes y, de esa manera, entregarlos a sus productores en condiciones y precios sumamente razonables.

6. Reduce los costos de transporte; al disminuir la perecibilidad de muchos productos se hace factible el transporte a larga distancia y, además, se disminuye su peso y volumen.

7. Permite una mejor utilización de las materias primas agropecuarias mediante la industrialización y aprovechamiento de sus productos. Esto, a su vez, reduce las cuantiosas pérdidas postcosecha.

8. Contribuye a aligerar y modernizar el sistema de distribución de los productos agropecuarios, que muchas veces es demasiado complicado y costoso.

9. Amplía el mercado de consumo, pues al agregar utilidad de tiempo a los productos permite un consumo continuo a lo largo del año.

10. Contribuye a la diversificación de la producción y, en consecuencia, de los mercados, tanto a nivel nacional como en cuanto a la exportación.

11. Permite reducir las fluctuaciones estacionales de los precios agrícolas, que constituyen uno de los principales factores que comprimen el ingreso del agricultor; de esa forma, se acortan las diferencias que suele existir entre los ingresos del trabajador rural y los del trabajador urbano.

12. Facilita la absorción de cantidades crecientes de mano de obra rural.

13. Canaliza la inversión hacia el sector rural.

14. Actúa como una verdadera inyectora de tecnología en el campo y de esa manera, acerca, los adelantos de la ciencia y de la tecnología al productor. Así se logran salvar las limitaciones educacionales del campesino y, en especial, se superan los hábitos tradicionales, que constituyen muchas veces un verdadero obstáculo para su desenvolvimiento.

15. Las agroindustrias constituyen verdaderos polos de desarrollo económico en el campo, al originar diversas actividades complementarias que giran en su entorno: provisión de implementos, herramientas, partes, repuestos, fertilizantes, pesticidas, empresas comerciales, sistemas de transporte, instituciones de crédito, servicios técnicos, etc. En ese sentido, se ha señalado que la inversión en la agroindustria aparece como uno de los sectores más promisorios, debido a los eslabonamientos anteriores y posteriores que la misma genera (Lanschner, 1974).

PROBLEMAS QUE DEBE ENFRENTAR LA AGROINDUSTRIA

Hemos señalado en forma sintética algunas de las ventajas que ofrece la actividad agroindustrial. Sin embargo, ese panorama no sería completo si no se expresaran las dificultades que se presentan para lograr su desarrollo.

1. Se ha hecho referencia al mito de la vocación agrícola que existe en América Latina, y que ha llevado a tomar como un supuesto indiscutible nuestra capacidad de estímulo al productor agrícola, con descuido de la imprescindible necesidad de introducir en la agricultura la tecnología necesaria. Sólo si se supera ese mito podrán la agricultura y la agroindustria progresar al ritmo que resulte adecuado.

2. En consecuencia, la producción agrícola regional padece de una baja productividad, lo cual constituye un inconveniente para alcanzar una adecuada economía de escala.

3. Las políticas proteccionistas de los países centrales obran como una limitación para el desarrollo de la agroindustria de los países periféricos, en un doble sentido. Por un lado, las restricciones arancelarias y no arancelarias que aplican a los productos latinoamericanos procesados o semiprocesados impiden o desalientan su exportación, al tiempo que estimulan el envío de nuestras materias primas sin elaborar. Como expresa Frigerio (1981), "esta es una de las modalidades en que, a través de los mecanismos de la división internacional del trabajo, los países del centro reservan para sí mismos los sectores más dinámicos de la economía y convierten a los países de la periferia en abastecedores de materias primas". Además está decir que esa situación, a pesar de los esfuerzos que se hacen en nuestros países en forma directa o a través de los organismos internacionales (como es el caso del GATT), significa un camino muy árido y difícil, con avances lentos y muchas veces con retrocesos lamentables. Por otra parte, mediante los precios subsidiados de sus propios productos, los países centrales compiten en forma abiertamente desleal en los diferentes mercados e, incluso, han logrado penetrar de manera creciente en América Latina, desplazando a la producción regional. Esa situación ha causado la formación de grandes excedentes de productos, que se vuelcan de manera masiva a los diferentes mercados y agudizan la crisis alimentaria de nuestra región y su dependencia con respecto a los países desarrollados.

4. También los propios gobiernos latinoamericanos, en múltiples ocasiones, inciden en forma negativa en el desarrollo de la agroindustria, mediante interferencias excesivas e incorrectas en los mecanismos del mercado. Tal es el caso de los sistemas de control de precios o de fijación de precios políticos, medidas que constituyen un verdadero daño a las empresas al reducir notablemente los márgenes de rentabilidad y muchas veces, incluso, al obligarlas a vender productos por debajo de sus costos. La inflación, problema que podemos considerar estructural en América Latina, lleva a que muchos gobiernos consideren que su superación se lograría mediante la regulación de precios o su congelamiento; olvidan que lo que en verdad provocan es estancamiento en la producción y desabastecimiento, lo cual afecta en forma muy notable al propio consumidor que se pretende proteger y aleja a los posibles nuevos inversionistas, quienes comprenden que, de ese modo, no podrán obtener un fruto adecuado a su inversión.

5. También se aplican en la región una serie de medidas proteccionistas que afectan de manera notable el comercio de los productos agrícolas y agroindustriales y, en consecuencia, inciden de manera negativa en el sector. Ese proteccionismo se traduce en restricciones a la importación a través de altos aranceles, impuestos de diferente índole, control de cambio, normas sanitarias utilizadas como barreras a la importación, necesidad de obtener licencias o permisos para la importación y, en fin, una amplísima gama de restricciones que, en definitiva, se traduce en un inconveniente más para la exportación agroindustrial.

6. A nivel nacional, la agroindustria se enfrenta a una dificultad administrativa que entorpece su desenvolvimiento. Así lo expresa con acierto Piedrahita (1973): "la transformación industrial de los alimentos es una actividad que fluctúa entre la agricultura y la actividad propiamente industrial. Por esta razón es un sector huérfano que pertenece a dos Ministerios y ninguno lo acepta como propio". Esa situación parecería haberse solucionado en algunos países al ubicar a la agroindustria en la órbita del Ministerio de Agricultura; en realidad no ha sido así,

dado que por una obvia razón de especialización los funcionarios de ese Ministerio carecen de un conocimiento adecuado sobre la problemática que debe enfrentar una industria. En otros países persiste esa dispersión administrativa; deben atender la producción primaria el ministerio de Agricultura y la fabricación el Ministerio de Industrias. Más incoherencia aún se da en el caso de otros países en los cuales algunas agroindustrias son manejadas por el Ministerio de Industrias y otras por el de Agricultura. Sería necesario, en consecuencia, que en el Poder Ejecutivo se encarara una coordinación interinstitucional, de tal manera que en el sector la función estatal no se traduzca en una traba para el desarrollo de la agroindustria. Puede comprobarse, en consecuencia, que no existen a nivel de gobierno políticas y prioridades claras en relación a la agroindustria; por el contrario, presentan una indefinición y una variación que afecta notablemente a la planificación que el empresario puede realizar.

7. Existe una verdadera dificultad por parte de la agroindustria para acceder a los mercados de capital en plazos y con costos adecuados. En el sector oficial la agroindustria no ha logrado, en general, la prioridad que merece en materia de créditos de fomento; además, el productor debe enfrentar una maraña burocrática para acceder a ellos. En la banca privada, el pequeño y mediano productor o industrial se ve afectado por las altas exigencias que se presentan para otorgarle un crédito y, además, por los fuertes intereses que en general se aplican en nuestros países.

8. La existencia de empresas públicas de comercialización constituye, a nuestro juicio, una inconveniente intervención en la esfera que debe reservarse a la actividad privada. Esas empresas, que en general fueron creadas con la finalidad de proteger al consumidor de más bajos recursos a través del suministro de productos de costos menores, han extendido su campo de acción tanto en el área comercial como en la industrial. Dichas instituciones importan productos del exterior, en general por medio de licitaciones públicas internacionales; la mayoría de

las veces lo hacen en forma monopólica, a precios establecidos por el Estado. Resulta fácil percibir que, de esa manera, entran en conflicto con los intereses del sector privado, pues son competidoras en la distribución e incluso, muchas veces, reguladoras de la fijación de precios de la materia prima. También en otros casos, como se dijo, industrializan productos en una condición mucho más ventajosa que la industria privada, debido a los privilegios y monopolios de que gozan. Todo esto reduce el campo de acción del operador privado y neutraliza sus posibilidades de mayor inversión en la agroindustria.

PAPEL DEL SECTOR PRIVADO Y DE SUS ORGANIZACIONES

Al comienzo de este documento se manifestó que en nuestra región, desde hace unos cuantos años, se reitera la importancia de la agroindustria como factor de desarrollo de nuestras economías. Asimismo, se dijo que no se ha avanzado demasiado en la concreción de esa idea. Luego se pusieron de relieve algunos elementos que constituyen un índice de la real importancia de este sector y se enunciaron las dificultades existentes para que se produzca su desarrollo. En esta sección se identificarán áreas en las cuales el sector privado juega o debe jugar un papel relevante para coadyuvar al crecimiento de la agroindustria.

Necesidad de Planificación y Coordinación

Surge como un hecho notorio la ausencia de una planificación profunda, seria y con rigor científico de la agroindustria que se desea lograr en nuestros países. A lo sumo, lo que se hace es programar o preparar proyectos aislados, no relacionados entre sí, que lamentablemente la mayoría de las veces terminan archivados en alguna biblioteca como material de referencia. Otro defecto que puede señalarse es que tales proyectos, en muchos casos, son elaborados sin una participación directa y activa del sector privado.

Sería una contribución fundamental para el desarrollo de la agroindustria que se hiciera una planificación integral que permitiera, en primer

término, definir los subsectores con mejores posibilidades de éxito y luego ejecutar proyectos concretos de desarrollo. En las diversas etapas de esos proyectos debería contarse con la presencia y participación fundamental del sector privado, dado que, en definitiva, son los agentes u operadores de todo emprendimiento; por tal causa, cualquier programación que se encare sin contar con sus puntos de vista está condenada al fracaso. En esa participación privada deberán estar presentes tanto los empresarios como sus organizaciones gremiales, ya que ellas pueden ser catalizadoras de los intereses empresariales e impulsoras de los proyectos. Además, esas instituciones hacen posible que puedan participar los pequeños y medianos empresarios, tanto rurales como industriales, ya que si no fuera a través de sus cámaras o asociaciones les resultaría muy difícil acceder a los proyectos, tanto en la etapa de diseño como en la de ejecución.

En una etapa más amplia, los organismos internacionales públicos y privados de la región que tienen injerencia en el tema agroindustrial podrían, junto con los gobiernos, definir un sistema de coordinación, con el propósito de que las experiencias de cada país pudieran ser aprovechadas por otros y de que se produjera una transferencia de tecnologías existentes en la región, que muchas veces se desaprovechan por el solo hecho de su desconocimiento.

Recopilación y Difusión de Información

Cada día más la información presenta una importancia creciente para la toma de decisiones, tanto del planificador como del empresario. Sin embargo, en la región se continúa muy lejos de alcanzar un mínimo grado de eficiencia en este campo. La información de tipo económico, tecnológico, comercial, de mercado, etc., se encuentra totalmente dispersa, descontinuada y desactualizada.

El empresario privado, tanto rural como industrial, en general encuentra graves dificultades para acceder a la información; muchas veces le resulta

totalmente imposible lograrla. Esto es germen de equivocadas decisiones y de desaciertos en la conducción empresarial. Por ello, se hace imprescindible establecer sistemas de información en los cuales, naturalmente, deberán tener participación fundamental los organismos estatales en forma coordinada, ya que el empresario agroindustrial necesita dedicar la mayor parte de su tiempo para conducir su empresa y no puede perderlo recorriendo diferentes dependencias para levantar, por un lado, datos estadísticos y de producción por otro información sobre mercados externos y, por otro, material sobre la tecnología más conveniente para aplicar en la empresa.

Debe mencionarse nuevamente el rol que deben jugar los organismos internacionales públicos y privados, y la conveniencia de crear una gran Red de Información Latinoamericana que permita superar la realidad actual, que consiste en sistemas de información parciales, incompletos y muchas veces con duplicaciones innecesarias.

Rol de los Medios de Comunicación

Un segmento de la actividad privada que está llamado a cumplir un papel de singular importancia económico-social es el de los medios de comunicación masiva. Los diarios, las televisoras, las radios, en el contexto de la planificación global a que hemos hecho alusión, deberían tomar a su cargo la realización de campañas de difusión sobre la importancia de la agroindustria para las economías nacionales y sobre el uso adecuado de los alimentos. De tal modo, podrían encauzarse los hábitos alimentarios en el sentido que resulte más conveniente para la nutrición de la población y que tenga también en cuenta las consecuencias económicas más favorables para el país.

Atraso Tecnológico

Uno de los graves inconvenientes que enfrenta la agroindustria es -como ya se señaló- el atraso relativo y el estancamiento que presenta la agricultura frente a los países desarrollados, que incorporan avances

científicos y tecnológicos, y logran mejores niveles de productividad y de calidad. Naturalmente, esa situación en la agricultura se refleja en la agroindustria, la cual, a su vez, padece también de un retraso en materia de equipamiento y de tecnología aplicada a los procesos de la producción industrial.

Como en todas las valoraciones, existen excepciones que sirven como modelos a seguir. Tales son, por ejemplo, los matices que presenta la agroindustria azucarera en algunos países como Colombia y Perú; la arrocerera en Uruguay y Colombia; la de aceites derivados de la soya en Brasil; la de productos lácteos en Uruguay, y otras de similar índole. Salvo las excepciones mencionadas, la agroindustria alimentaria no ha logrado alcanzar un nivel tecnológico razonable. Tampoco mantiene relación estable con los productores; sólo les brinda la asistencia técnica y la extensión agronómica que inducen a una mayor productividad.

El hecho de que en muchísimos países la mayoría de las fábricas de alimentos se encuentren instaladas en áreas urbanas alejadas de las zonas de producción, pone de manifiesto esa disociación que, en definitiva, no sólo perjudica al productor, sino al propio industrial, quien encuentra dificultades para obtener variedades agrícolas adaptadas a procesos industriales.

Por supuesto, es ampliamente admitido que la agroindustria desarrollada por la empresa privada requiere inversiones de tal magnitud que, en general, sólo establecimientos de escalas importantes pueden emprender. Esto se refleja en lo que Castells denomina el dualismo que padece la industria de la alimentación. Por un lado, dice, tenemos unas pocas industrias destinadas a la exportación que han logrado tecnologías modernas y competitivas a escala mundial; el resto no alcanza estándares de calidad internacional y pierde participación frente a las importaciones (Castells, 1981).

Otros autores denuncian lo que se ha dado en llamar la trasnacionalización de la producción de alimentos; esa situación ha tomado en los últimos años un ritmo e importancia mayores como consecuencia, precisamente, de las fuertes inversiones que requiere la agroindustria y que gran parte de las empresas latinoamericanas no está en condiciones de enfrentar.

Parece innecesario extendernos en este trabajo sobre los problemas tecnológicos en forma específica. Sin embargo, a manera de mera enunciación diríamos que, entre otras, existen las siguientes dificultades:

- a. Obsolescencia del equipamiento, tanto a nivel del predio rural como en la industria.
- b. Aplicación deficiente de normas de control de calidad.
- c. Producción rural realizada en condiciones de higiene inaceptables, que se traduce en materias primas de baja calidad para la industria.
- d. En ciertos casos se comprueba el incumplimiento de requisitos de higiene en las plantas industriales, lo cual conduce a productos inadecuados para el consumo y a rechazos de exportaciones en otros mercados.
- e. En materia de empaque, los productos elaborados muchas veces carecen de una presentación moderna y atractiva; además, su costo resulta sumamente alto. (En el caso de los enlatados, el costo del envase a veces llega al 70% del costo total).
- f. Existe una fuerte pérdida de productos por el mal manejo postcosecha; asimismo, debido a la falta de recursos tecnológicos no se utilizan subproductos importantes en la industria.

No se nos escapa el hecho de que, en un continente azotado por problemas económicos, laborales y sociales, el empresario agroindustrial encara en forma prioritaria su supervivencia y, en consecuencia, la tecnología se transforma en una preocupación de importancia secundaria. Pero, en realidad, ella constituye un tema de candente actualidad; si no se revierte con rapidez la situación vigente, la dependencia alimentaria regional aumentará sensiblemente.

Hace pocos años, los países desarrollados importaban de nuestra región, azúcar, carne, leche y derivados. Hoy, mediante las fuertes inversiones y la introducción de paquetes tecnológicos muy evolucionados, han logrado no sólo dejar de importar, sino que se han transformado en exportadores que compiten con nuestras menguadas producciones. Actualmente la biotecnología tiende a complicar y agravar esta situación. Se hace -como bien ha señalado Arroyo (1987)- "cada día más caduco el concepto de ventajas absolutas y relativas que algunos países tendrían respecto a materias primas y productos terminados. En efecto, por ejemplo, los sustitutos de materias primas importadas hasta ahora desde el Tercer Mundo por los países industrializados, cada vez más autosuficientes en alimentos, son técnicamente posibles de producir en la mayoría de los casos. Se transforman así las ventajas relativas en algo dinámico que los países deben continuamente conquistar en los mercados internacionales, sin estar jamás asegurados de conservarlas largo tiempo".

En consecuencia, resulta absolutamente imprescindible para nuestros países multiplicar y mejorar la productividad agroindustrial mediante una masiva incorporación de tecnología y biotecnología, de tal manera de no retroceder cada vez más en nuestra posición de productores agrícolas y agroindustriales. En esta ineludible y ardua tarea, el sector privado debe, en conjunción con el Estado y los centros de investigación, cumplir un rol principal; el empresario no puede -a nuestro juicio- permanecer como mero espectador, sino que deberá ser protagonista, tanto en

el aporte de su inversión como de su criterio práctico y profesional en cuanto a la tecnología a seleccionar y desarrollar.

La Investigación en la Agroindustria

Si se considera la trascendencia que presenta la introducción de tecnología para el desarrollo de este sector, resulta evidente el importante papel de la investigación en este campo. Existen en la región varios institutos o centros de investigación, muchos de ellos de singular jerarquía. Resulta fundamental que estos centros de investigación desarrollen sus tareas en estrecho contacto con el sector privado, de tal manera que se produzca una fértil retroalimentación que evite el divorcio que existe muchas veces entre el sector académico y el empresarial. Entendemos que en este campo las culpas son compartidas; la existencia de algunos institutos con dinámica presencia privada es demostrativa de que puede atraerse al empresario, siempre que el investigador planifique su tarea y la realice, en la medida de lo posible, en función de los intereses y problemas del empresario agroindustrial. Los industriales suelen ver con recelo las tareas que desarrollan los institutos de investigación, pues algunas veces temen que se produzca una intervención indebida en sus empresas; además, tienen la humana resistencia a los cambios. Por su parte, el empresario no puede pretender que toda la investigación sea practicada por instituciones académicas públicas o privadas; también debería destinar parte de los recursos de la empresa a la investigación en sus propias plantas.

En síntesis, en esta área el investigador debe buscar soluciones de rápida aplicación para el agro y la industria, conducentes a la superación de problemas técnicos, mejoras en los procesos, equipamientos y técnicas de producción y a la creación o mejoramiento de los productos. Todo ello debe ser realizado en un esfuerzo conjunto por el académico y el empresario privado.

Legislación alimentaria

Uno de los problemas que enfrenta diariamente el empresario es la multiplicidad y diversidad de normas existentes, que regulan desde el punto de vista sanitario y bromatológico la producción de las materias primas, de los alimentos procesados y su comercialización.

Se ha dicho muchas veces que en este campo existe un enmarañado bosque de normas que van desde la presencia simultánea de reglas diferentes para el alimento importado y para el producto nacional (muchas veces más exigentes para éste), hasta la existencia de varios códigos o cuerpos normativos en un solo país. A ello se agrega el hecho de que los organismos sanitarios no cuentan con instrumental adecuado para controlar sus propias normas y requisitos, lo cual generalmente provoca una demora exagerada en la aprobación de nuevos productos. Con ello se dificulta y afecta de manera notable el lanzamiento de nuevos productos al mercado.

Como bien manifiesta Planella (1989), "la legislación y normalización sobre aspectos sanitarios, comerciales o de procedimiento, si bien es función del Estado, debe complementarse con el sector privado, para no lesionar la salud de la población y evitar engaños comerciales al consumidor. Además, estas normas facilitan la labor de control de calidad en las empresas y la certificación de la calidad en las operaciones comerciales. Las normas de calidad o regulaciones claras o sencillas son un acicate para el mejoramiento tecnológico, aumentando la eficiencia de la producción y disminuyendo costos".

Es sumamente útil que en la redacción de esas normas participe el sector privado con sus puntos de vista, de tal manera que su aplicación sea posible y se evite lo que sucede muchas veces: que el funcionario que debe elaborarlas esté alejado de la realidad que implican la producción y la industrialización.

El Financiamiento de la Agroindustria

Ya se dijo que el financiamiento y el crédito son elementos fundamentales para lograr el desarrollo de la agroindustria. En ese sentido, es deseable que tanto los organismos internacionales como nacionales de crédito otorguen prioridad en sus políticas a las diferentes etapas que implica una agroindustria.

En ese contexto, consideramos que deberían jugar un papel más importante las instituciones de crédito privadas, probablemente estimuladas para ello por el Estado a través de las normas de regulación y contralor de la banca privada. Este punto ha sido puesto de manifiesto en varias oportunidades en reuniones de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), que reúne en su seno a instituciones públicas y privadas.

Comercio Internacional

El principal actor en el comercio internacional es el empresario privado, ya sea que él produzca las mercaderías o cumpla tan sólo funciones comerciales. En economías pequeñas y débiles como las latinoamericanas, toda agroindustria que aspire a desarrollarse debe tener en vista el mercado exterior, dado que los mercados internos son en general muy restringidos, tanto en su dimensión como en su poder adquisitivo. De ahí que adquiera especial relevancia la apertura y desarrollo de mercados de exportación.

Existen en la región múltiples ejemplos de sectores agroindustriales que han logrado un despegue importante gracias a sus ventas hacia el exterior. El rol del sector privado en esta área tiene varias facetas; por un lado, participa activamente junto con el Estado en la apertura de los mercados a través de negociaciones internacionales, en materia de desgravaciones arancelarias, obtención de cuotas o cupos para la exportación, suscripción de acuerdos en materia de control sanitario y de calidad de los productos, etc. Está demostrado que, cuando el Gobierno no permite al sector privado participar en esas tareas,

esas negociaciones están condenadas en general al fracaso, o al menos no se logran los resultados óptimos que busca el negociador.

Las asociaciones nacionales que reúnen a los empresarios cumplen una función muy importante, ya sea en forma directa o a través de la Asociación Latinoamericana de Industriales y Cámaras de la Alimentación (ALICA); acercan a los industriales, convocan encuentros para la realización de negocios, concertan posiciones de precios para exportaciones hacia mercados extrarregionales, superan diferencias que constituyen obstáculos al comercio, realizan acuerdos que luego son elevados a los gobiernos para su formalización, y cumplen otras funciones que, en definitiva, se traducen en una dinamización del intercambio de productos dentro de la región.

El balance de varios años de actuación es esta órbita nos permite concluir que la tarea desarrollada por ALICA y sus entidades nacionales ha sido por demás valiosa, ha generado comercio y, lo que puede considerarse más interesante aún, ha fomentado la constitución de emprendimientos conjuntos.

CONCLUSION

Hemos puesto de relieve la importancia de la agroindustria en la región. Señalamos las ventajas que ella ofrece y nos extendimos en las dificultades que debe enfrentar y superar. Luego, en el análisis de la presencia del sector privado en este ámbito, pusimos énfasis en los que nos han parecido elementos básicos para el crecimiento del sector; hicimos hincapié fundamentalmente en el atraso tecnológico, por entender que en su superación reside el camino más indicado para producir un notable lanzamiento de la agroindustria de nuestros países.

Al concluir este trabajo, deseamos manifestar nuestra convicción de que será a través de una acción planificada que se obtendrán los objetivos que pretendemos para la agroindustria. En esa planificación, y en la consiguiente acción a emprender,

es necesario que todos los actores que se relacionan con la agroindustria -el Estado, los organismos internacionales públicos y privados, los empresarios agrícolas e industriales, los campesinos y los trabajadores, y los centros académicos- actúen en forma mancomunada y con la debida coordinación. Si no hiciéramos esto, seguramente dentro de varios años continuaríamos hablando de la agroindustria y comprobaríamos cada día más su retraso en relación con los países centrales.

BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, GONZALO. 1987. La reconversión industrial en América Latina. Agroindustria. México.
- CASTELLS, JUAN MANUEL. 1981. La crisis de alimentos en América Latina. ALICA.
- _____. 1983. Problemas del desarrollo agroindustrial en América Andina. Lima.
- FRIGERIO, NORBERTO. 1981. Contribución de las agroindustrias al proceso de desarrollo económico y social. Seminario sobre Desarrollo y Financiamiento Agroindustrial. ALIDE.
- LANSCHNER, ROQUE. 1974. Agroindustria y desarrollo económico. Escolatina. Universidad de Chile.
- PIEDRAHITA, FRANCISCO. 1973. La industrialización rural en Colombia. Revista ANDI. Junio.
- PLANELLA VILLAGRA, ISIDRO. 1989. Marco referencial de la agroindustria (Inédito).

ANEXOS



ANEXO I

PROGRAMA DEL SEMINARIO

Martes 4 de abril

SESION DE APERTURA

Palabras de bienvenida por parte de los Representantes de los Organismos Auspiciadores

10:45 **INTRODUCCION**

Palabras del Dr. Rodolfo Quirós Guardia, Coordinador del Seminario

TEMA I: Entorno macroeconómico para el desarrollo agroindustrial en los países de América Latina y el Caribe.

Tendencias en la economía y en los mercados internacionales. Sus implicaciones para el desarrollo agroindustrial (Edward Schuh).

Expositor: E. Schuh
Comentarista: B. Perkins
Moderador: C. Luiselli

14:30 Las políticas macroeconómicas y el desarrollo agroindustrial (Carlos Pomareda/Jorge Torres Zorrilla).

Expositor: J. Torres Zorrilla
Comentarista: N. Reig
Moderador: C. Ossa

16:45 Seguridad Alimentaria, Campesinado y Agroindustria (Alexander Schejtman).

Expositor: A. Schejtman
Comentarista: H. Zeballos
Moderador: C. Sabsay

Miércoles 5 de abril

09:00 Tema II: Acceso y penetración de los mercados internos e internacionales por productos agroindustriales

Penetración de mercados de países industrializados por productos agrícolas procesados de los países de desarrollo (Ronald Duncan)

Expositor: R. Duncan
Comentarista: J. Torres Zorquilla
Moderador: C. Benito

El proteccionismo en los países de la OECD y la evolución de los sistemas preferenciales de acceso (Alejandro Jara).

Expositor: A. Jara
Comentarista: C.M. Echeverría
Moderador: A. Troncoso Vilas

14:30 Los beneficios de una reglamentación sanitaria equilibrada en el mundo del comercio internacional. (Lester Crawford).

Expositor: Robert Wicks
Comentarista: N. Tape
Moderador: F. Bezerra da Silva

16:45 El desarrollo de las capacidades agroindustriales para explotar las oportunidades del mercado interno e internacional (Harold M. Riley).

Expositor: H. Riley
Comentarista: D. Hughes
Moderador: W. López Paesano

20:00 RECEPCION

Jueves 6 de abril

09:00 TEMA III: El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial

El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial. (Guy Poulter/Lynne Burbage/Ian Thomas).

Expositores: L. Tubiana (visión económica)
R. Poulter (visión tecnológica)
Comentarista: C. Barriga
Moderador: L.F. Vieira

El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial: una visión latinoamericana. (Walter Jaffé)

Expositor: W. Jaffé
Comentarista: C. Pinto
Moderador: J. Gomes Lobato

14:30 TEMA IV: El estado actual y perspectivas del desarrollo agroindustrial en los países de América Latina y el Caribe

El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria: perspectivas y requerimientos (Eduardo Jacobs).

Expositor: E. Jacobs
 Comentarista: C.O. Chirinos
 Moderador: A. Schejtman

16:45 La agroindustria como fuente de desarrollo rural. Su potencial en América Latina y el Caribe (Carlos A. Benito).

Expositor: C. Benito
 Comentarista: R. Bressani
 Moderador: N. Reig

Viernes 7 de abril

09:00 TEMA V: El financiamiento del desarrollo agroindustrial

El financiamiento del desarrollo agroindustrial. Una visión de la banca nacional (Jaime Espinosa).

Expositor: J. Espinosa
 Comentarista: J. Fernández
 Moderador: C. Sabsay

10:45 TEMA VI: El papel del sector privado y sus organizaciones en el desarrollo agroindustrial

El papel del sector privado en el desarrollo agroindustrial. (Eduardo Fresco León).

Expositor: E. Fresco
 Comentarista: K. Schakel
 Moderador: A. Troncoso Vilas

14:30 **CONCLUSIONES:** Discusión de los informes de
relatoría

16:45 **SESION DE CLAUSURA**

Síntesis del Relator General

Acto de Clausura

ANEXO II

SESION DE CLAUSURA

El viernes 7 de abril, luego de que el Relator General del Seminario, Cassio Luiselli, dio lectura a su Informe y se recibieron las últimas recomendaciones de los participantes, se procedió al acto de clausura de las actividades. Participaron el Secretario General Adjunto del Ministerio de Agricultura de Brasil, Dr. Benedito Rosa do Espírito Santo; el Coordinador de Asuntos Internacionales del Ministerio de Desarrollo Industrial y Comercio de Brasil, Sr. Raphael Valentino Sobrinho; representantes de los organismos auspiciadores del Seminario y de la Embajada de Canadá, y funcionarios del IICA.

Correspondió al Dr. Claudio Barriga, Director del Departamento de Agronegocios y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad de Chile, en nombre de los participantes en el Seminario, referirse a las actividades del encuentro. Expresó su reconocimiento a todas las instituciones y personas que hicieron posible la reunión. "En primer lugar -dijo- nuestro agradecimiento al IICA por la organización y coordinación de este Seminario, extensivo a las instituciones del país anfitrión (Banco de Brasil, Banco Central de Brasil, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) y también a la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, que mediante su apoyo y patrocinio nos han permitido discutir un tema de tanta relevancia para el futuro de nuestra región."

Entre otras consideraciones, añadió el Dr. Barriga: "Hemos podido apreciar en estos días que, si bien hay quizás algunas discrepancias de forma, sí hay en el fondo una total unanimidad de criterios: para el desarrollo social y económico de América Latina debemos otorgar gran prioridad al crecimiento de nuestras exportaciones, reconociendo que la actividad productiva de la agricultura, integrada mediante un sistema de

agronegocios, representa una fuente inagotable de recursos que, con su gran efecto multiplicador, debe utilizarse como la gran palanca que nos permitirá dar el salto necesario para entrar al siglo XXI."

Al finalizar, señaló el funcionario de la Universidad de Chile: "No puedo dejar de hacer un llamado al reconocimiento que debemos dar a la iniciativa privada como actor fundamental en el proceso productivo que nos llevará al desarrollo. Los empresarios deben ocupar el rol que les corresponde en la sociedad, asumiendo el liderazgo y la responsabilidad que esto implica para convertir a nuestra región en ejemplo de bienestar y de equidad."

El representante del Ministerio de Desarrollo Industrial y Comercio de Brasil, Raphael Valentino Sobrinho, hizo a su vez algunas consideraciones sobre los grandes lineamientos de la actividad agroindustrial. Señaló, en primer término, que el divorcio entre la agricultura y la industria es dramático, situación que debe superarse, como han sabido hacerlo los países desarrollados. Transmitió un mensaje de optimismo y confianza en la agricultura, y elogió las actividades desplegadas durante el Seminario, "la forma más moderna de trabajar de manera interdisciplinaria". Finalmente, instó a observar con atención el nuevo panorama que ofrece la economía mundial.

En nombre del Ministro de Agricultura, Benedito Rosa do Espírito Santo felicitó al IICA por la realización de Seminarios de Alto Nivel, de enorme beneficio para quienes trabajan en los temas agropecuarios y en la formulación de políticas sectoriales. Explicó que le llamó la atención cómo se logró durante el encuentro la comprensión de que la agroindustria no es algo aislado. Hizo un rápido esbozo de la actividad agroindustrial en Brasil y formuló votos para que los países de la región pudieran aprovechar con éxito las posibilidades que existen en el mercado internacional.

ANEXO III

LISTA DE PARTICIPANTES

BARRIGA CAVADA CLAUDIO
Universidad de Chile
Asociación de Deshidratadores
Director
Casilla 1004-Santiago-Chile
Teléfono: 558-7042

BELI. JOHN
Embajador de Canadá
Embajada de Canadá
Brasilia-Brasil
Teléfono: 223-7515

BENITO CARLOS
Universidad de California, Berkeley
Investigaciones Asociadas
207 Giannini Hall, U.C. Berkeley 94720-USA
Teléfono: (415) 642-4347- Fax: (415) 620-0222

BRESSANI RICARDO
INCAP
Coordinador de Investigación
Apartado Postal 1188, Guatemala-Guatemala C.A.
Teléfono: 36-2125

CHIRINOS VALDIVIA CESAR OCTAVIO
ESAN (Escuela de Administración de Negocios)
Profesor Asociado de Economía
Casilla Postal 1846- Lima 100- Perú
Teléfono: 35-1760

DUNCAN RONALD C.
Banco Mundial
Economista
Jefe, de la División de Productos Básicos

ECHEVERRIA ESQUIVEL CARLOS MANUEL
Federación de Entidades Privadas de C.A. y Panamá
Director Ejecutivo
A.P. 363-1007/ Centro Colón San José-Costa Rica
Teléfono: 33-3555- Télex: 3644 PRIIAPLR-
Fax: (506) 330909

ESPINOSA GARRETA JAIME
Asociación Latinoamericana de Instituciones
Financieras de Desarrollo (ALIDE)
Asesor General
Paseo de La República 3211-Lima-Perú
Teléfono: 42-2400

FERNANDEZ JAIME
BID
Jefe, Sección Económica
1300 New York Av. Wash. D.C. 20577- USA
Teléfono: (202) 623-1825

FRESCO LEON EDUARDO
ALICA
Secretario Ejecutivo
Ituzaingo 1324-Escr. 603, Montevideo-Uruguay
Teléfono: 96-2517- Télex 22-352

HUGHES DAVID
Deloitte, Haskins & Sells
Director-Consultor
Guelph, Ontario-Canadá
Teléfono: (519) 822-2000

JARA PUGA ALEJANDRO
SELA
Coordinador de Asuntos Comerciales
Torre Europa 4o. piso Av. Francisco de
Miranda Chacauto
Caracas-Venezuela
Teléfono: 951-5592- Fax: 951-6953

JACOBS EDUARDO

CISEA

Investigador

Pueyrredón 510, 6to. Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 961-8284

LOPEZ PAESANO WENCESLAO

Ministerio de Agricultura y Cría

Director de Mercadeo

Torre Este Piso 19, Parque Central-

Caracas, Venezuela

Teléfono: 509-0206

OSSA ESCOBAR CARLOS

Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

Gerente General

INCORA-CAN. Bogotá- Colombia

Teléfono: 222-4045

PERKINS BRIAN

Ministerio de Agricultura de Canadá

Coordinador Proyecto IICA-CIDA

AGR-CAN, 18o. Floor, Journal BLDC, S,

365 Laurier Av. W.,

Ottawa KIA OC5- Canadá

Teléfono: 995-8512- Fax: 995-2164

PINTO COHEN GUSTAVO

Fundación Polar

Asesor

Edificio Fundación Polar. Los Cortijos de Lourdes

Caracas-Venezuela

POULTER GUY

Instituto de Recursos Naturales y Desarrollo

Agrario (ODNRI)

Jefe, Departamento de Almacenamiento, London Road,

Slough-England

RILEY HAROLD

Universidad del Estado de Michigan
Profesor de Economía Agrícola
Departamento Agrícola, Economista,
Universidad de Michigan
E. Lansing, MI 48824
USA

Teléfono: (517) 355-2160

SABSAY CLAUDIO

Coordinador de Estudio - IICA
Defensa 113 Buenos Aires, Argentina
Teléfono: 34-1375

SCHEJTMAN ALEXANDER

FAO (División Agrícola FAO/CEPAL)
Casilla 179 D-Chile
Teléfono: 48-5051

SCHUH EDWARD G.

Instituto Humphrey de Relaciones Públicas,
Universidad de Minnesota
301 19th Ave., South; Minneapolis, MN 55455-USA
Teléfono: (612) 625-0669

TAPE NORMAN

Ministerio de Agricultura de Canadá
Director, Centro de Reserva Alimenticia-Canadá

TUBIANA LAURENCE

Instituto Nacional de Reserva Agronomica
Jefe del Grupo de Economía Internacional
Investigador
IAM 3191, Route de Nende 34060
Montpellier-Francia
Teléfono: 675544723

REIG VERDIER NICOLAS
Centro Investigación Económica (CINVE)
Investigador
Guayado 1729-Montevideo-Uruguay
Teléfono: 40-1747

WIKS ROBERT
Embajada de EE.UU.
Consejero Agrícola
Av. das Nacoes II-3-Brasilia-DF
Teléfono: 226-3159

ZEBALLOS HURTADO HERNAN
Junta del Acuerdo de Cartagena
Jefe Técnico Nacional
Casilla Correo 3499- La Paz-Bolivia
Teléfono: 32-45-32

LISTA DE PARTICIPANTES OFICIALES BRASILEÑOS

ANDRADE FROIS LUCIANO
Banco Central de Brasil
Coordinador
Ed. Sede do BACEN
Brasilia-Brasil
214-1248

BALIEIRO JUNIOR FRANCISCO
Banco Central de Brasil
Jefe Adjunto de Departamento Bancario
Banco Central 6o. Andar
Brasilia-Brasil
214-1240

BASILIO SOUZA FRANCISCO
Ministerio de Agricultura
Secretario de Tecnología
Anexo B Ministerio de Agricultura Sala 232
Brasilia-Brasil
218-2541

BEZERRA DA SILVA FRANCISCO
Secretaria Nacional de Defensa Agropecuaria
Ministerio de Agricultura
Coordinador Codex Alimentaria SNAD/MA

BUSSINGER GUSTAVO
Banco Central de Brasil
Asesor
Banco Central de Brasil Ed. Sede 6o. Andar
Brasilia-Brasil
214-1187

COUTINHO NASCIMENTO RUY
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico
e Social -BNDES
Asesor de la Presidencia
SBS Ed. BNDES 13o. Andar
Brasilia-Brasil
223-7753 Télex: 061-1190

CARSALADE VILLELA DE LIMA GEORGE AUGUSTO
Núcleo Especial para el Desarrollo
de la Agroindustria
Director
Ministerio de Agricultura-Esplanada de Ministerios
Brasilia-Brasil
218-2608

DE MORAES F. JUNIOR JANDIR
Banco de Brasil S.A.
Asesor
Ed. Sede I 18o. Andar DETEC
Brasilia-Brasil
212-2393

FAGUNDES MARIA HELENA
Compañía de Financiamiento de Producción-CFP
Especialista en Estudios Económicos
SEPN-Cuadra 514 Bl. B Sala 206 SUPEC
Brasilia, Brasil
272-3588

DO ESPIRITO SANTO BENEDITO ROSA
Ministerio de Agricultura
Secretario General Adjunto
Esplanada dos Ministerios Bl Min. Agricultura
Sala 918
Brasilia-Brasil
225-6052

GUIMARAES EDILSON
Ministerio de Agricultura
Coordinador Adjunto de CAE
Esplanada dos Ministerios Bl. D 7o. Andar Sl. 708
Brasilia-Brasil
218-2642

GOMES LOBATO JORGE
Ministerio de Agricultura- SEP/SNAP
Secretario de Economía de Producción
Esplanada dos Ministerios Bl 08 Sala 441
Brasilia-Brasil
218-2631

MONTEIRO DE BARROS JULIO
Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e
Social BNDES
Jefe del Departamento de Agricultura
Av. Chile, 100 8o. Andar
Rio de Janeiro-Brasil
220-0531

NEGOCIO NETO FRANCISCO
Banco de Brasil S.A.
Asesor Bancario
Edificio Sede I 18o. Andar
Brasilia-Brasil
212-2812

ORMUZ FREITAS RIVALDO
ENBRAPA
Presidente
SAIN Parque Rural Av. W3 Norte
Brasilia-Brasil
273-6215 Telex 061-1620

PAVARINE PAULO
Director de Operaciones
Banco de Brasil
Brasília, Brasil

RIBEIRO DA BOAMORTE MAURO
Ministerio de Desenvolvimento de Industria
y Comercio
Asesor
Esplanada dos Ministerios
Brasília-Brasil
223-0079

SABOYA SALLES FABIO JUNIOR
Ministerio de Desenvolvimento de Industria
y Comercio
Asesor Especial del Ministro
Ministerio de Desenvolvimento de Industria
y Comercio
Brasília-Brasil
224-5064

STELMAN TRAVASSOS PORTO JOSÉ
Banco Central de Brasil
Jefe del Departamento de Crédito Rural
e Industrial
Bancario
Ed. Sede BACEN 6o. Andar
Brasília-Brasil
223-1223

TARAPANOFF OLEG
CIBRAZEM- Ministerio de Agricultura
Jefe de Departamento
SBN Ed. Palacio do Desenvolvimento 6o. Andar
Brasília-Brasil
223-4410

VAN BUGGENHOUT RAMON
Banco Central de Brasil
Ed. Sede BACEN
Brasília-Brasil
225-9282

VEZERRA FRANCISCO
Edificio Anexo Ministerio de Agricultura
4o. Andar Sala 413
Brasilia-Brasil
218-2314

VIEIRA LUIS F.
EMBRAPA
Jefe Administrativo
Rua Conde de Baependi 54 Casa 01
Rio de Janeiro, Brasil
265-9256 Télex 33267

LISTA DE OBSERVADORES BRASILEÑOS

ARAUJO JOAO SAMUEL
Organización de Cooperativas del Distrito Federal
Vice-Presidente
Av. W3 Sul E. Venancio Sala 414
Brasilia, Brasil
242-1209

CARNEIRO DE ASSIS NILO
CODEVASF
Asesor Directorio de Planeamiento
Edificio Sede de CODEVASF
Brasilia-Brasil
321-5522 R: 120

CUNHA SERGIO H. JORGE
Banco de Brasil S.A.
Asesor Bancario
SBS Ed. Sede I 8o. Andar
Brasilia-Brasil
212-2813

CAVALCANTE JOSE ALTEMON
RODAPLAN-Planeamiento Agropecuario y
Agroindustrial Ltda.
QNL 07, Bloco A, Apto. 301
Brasilia-Brasil
581-6737

COSER CARLOS AUGUSTO
Instituto Brasileiro de café
SCN Quadra 02 Projecto G.
Brasilia-Brasil
243-0274

CLARO OLIVEIRA CELSO LUIZ
SENACOOOP
Secretaria Nacional de Cooperativismo
SBS Ed. Adriana Quadra 02 Bl D Lote 16
Brasilia, Brasil
226-3303

DE CERQUEIRA JUNIOR ABILIO FABIO
Banco Central de Brasil
Ed. Sede BACEN 11o. andar DEJUR
Brasilia-Brasil
214-1086

DA CRUZ ELMAR
EMBRAPA
Coordinador de Pesquisas y Planeamiento
Brasilia-Brasil
272-4241 R: 199

DOS SANTOS LUIS ALBERTO
Consejo Nacional de Desenvolvimento Cientifico y
Tecnológico-CNPq
Analista de Desenvolvimento Cientifico
Av. W-3 Norte, Q. 511, Bloco A, 4o. andar
Brasilia-Brasil
2743261

DE ALMEIDA LUIS ROBERTO
Banco Central de Brasil
Asesor Bancario
Ed. Sede del Banco Central de Brasil
Brasilia, Brasil
214-1191

FARIA DO NASCIMENTO ANA MARIA
Secretaria de Agricultura GDF
Anexo Palacio do Buriti 14o. Andar.
Brasilia, Brasil
224-6434

FERNANDEZ COELHO FRANCISCO
PLANVASF/OEA
Consultor de Transportes
Ed. Central Brasilia (Sobreloja) SBN
Brasilia, Brasil
224-2926

FERRER BEZERRA FRANCISCO
EMBRAPA
Director EMBRAPA
EMBRAPA-Sain-Parque Rural
Brasilia-Brasil
226-6223

GALIZA FELIPE
Secretaria de Agricultura
Ed. Anexo Palacio Buriti- 14o. Andar
Brasilia, Brasil
224-8516

GOES TARCIZIO
EMBRAPA
Asesor Secretaria de Planeamiento
SAIN Parque Rural Av. W3 Norte
Brasilia, Brasil
272-4241

GONCALVES ABREU ROBERTO
Instituto Brasileiro del Café
SCN Quadra 02 Projecto G
Brasilia-Brasil
224-0247

HERMANO ABBEHUSEN CARLOS
Banco de Brasil S.A.
Banco de Brasil S.A. Ed. Sede-SBS
Brasilia-Brasil
212-3072

KAIN MICHAEL
Ministerio de Agricultura
Esplanada dos Ministerios
Brasilia-Brasil
225-7134

LOPES DOS SANTOS HELIO
Secretaría de Agricultura y Producción de GDF
Asesor
Anexo do Palacio Buriti 14o. Andar
Brasilia, Brasil
224-6434

LESSINGER EGIDIO
Ministerio de Agricultura
Asesor
Ministerio de Agricultura Sala 718
Brasilia, Brasil
218-2644

M. KAIN MARIA DE LOURDES
Senado Federal-Asesoría
Asesor Legislativo
Senado Federal- Anexo II, B
Brasilia, Brasil
311-3310

MATTOS MARIA REGINA
Secretaría de Agricultura y Producción de DF
Asesora
Anexo del Palacio Buriti 14o. Andar Sala 1413
Brasília-Brasil
224-6434

MESSIAS SEABRA AUGUSTO
Dunas Agroindustrial
Asistente
712/912 Sul Conjunto 1 Loja 10
Brasilia, Brasil
243-0274

MACEDO BEZERRA ANTONIO
Senado Federal
Asesor Técnico
Senado Federal Anexo II Gab. 35
Brasilia, Brasil
311-3148

MOURA ROMARIO MIZAEI
VISOON Planeamientos
Director Administrativo
Brasil
431-0911

NASSAR JOSE ROBERTO
Globo Rural
Director Redacao
Periodista
Rua do Curtume, 665-LAPA
Sao Paulo, Brasil
656538

ROMAO BRAGA DA SILVA AGOSTINHO
SUDENE-PLANVASF
Asesor
SUDENE Ciudad Universitaria
Recife, Brasil
271-1044 r: 2674

RAO BOFILL MARIA ISABEL
Secretaría de Agricultura y Producción de GDF
Asesora Técnica
Anexo del Palacio Buriti 14o. Andar
Brasilia, Brasil
224-6434

ROSENEGGER PETER
FAO
Representante de Brasil
FAO
Brasilia, Brasil
225-5875

RISSO WAGNER

Asesor de la Sección de Cooperativismo
Dirección Internacional
Ed. Adriana Setor Bancario Sul-SENACoop
Q. 02, BID Lote 16
Brasília, Brasil
Teléfono: 226-3303

SCHMITT PETERS LUIS ANTONIO

Banco Central de Brasil
Técnico Básico
Ed. Banco Central 6o. Andar
Brasília, Brasil
214-1154

SAENGER MARCO ANTONIO

Banco Central de Brasil
Coordinador de Pesquisa
Ed. Sede BACEN
Brasília, Brasil
214-1202

TEIXEIRA FILHO ANTONIO RAPHAEL

Ministerio de Agricultura
Asesor
Ministerio de Agricultura Sala 341
Brasília, Brasil
218-2503

VASCONCELOS DE ANDRADE IZAIAS

SUDENE-PLANVASF
Coordinador PLANVASF/Recufe
SUDENE-Praca Joao Goncalves s/n
Recife-Brasil
271-1044 R: 2513

AS

VIEIRA DE ABREU JOANISA

Periodista
SQN 313 B1 G Apt. 103
Brasília, Brasil
273-4104

VILELA ALUIZIO CARLOS
Centro de Apoyo a Pequeña y Mediana Empresa
CEAG-D.F.
Gerente Operacional
Centro Brasileño de Apoyo a Pequeña y
Mediana Empresa - CEBRAE
Brasilia, Brasil
273-7029

VAZ DE OLIVEIRA MARCILIO MAGALHAES
Compañía Brasileña de Alimentos-COBAL
Ministerio de Agricultura
Asesor de Directores
SGAS 901-A
Brasilia-Brasil
225-3366 Télex 061-2740

FUNCIONARIOS DE IICA

TECNICOS IICA

BAZAN RUFO
Jefe de Proyecto
Oficina IICA Brasil
Caixa Postal 09-1070
Brasilia D.F., Brasil
Teléfono: 248-5531

DALL'ACQUA FERNANDO
Director CEPI
Sede Central
San José, Costa Rica

JAFFE CARBONELL WALTER
Especialista Generación y Transferencia Tecnología
San José, Costa Rica
Teléfono: 29-02-22

LUISELLI CASSIO
Subdirector General Adjunto de Operaciones
Sede Central, Apto. 55, 2200 Coronado
San José, Costa Rica

OTERO MANUEL

Representante en Brasil
SHIS QI 5, Conj. 9, Bloco D-C1
Brasilia, Brasil

PIÑEIRO MARTIN E.

Director General
Sede Central IICA
San José, Costa Rica

QUIROS GUARDIA RODOLFO

Director del Programa IV
Sede Central
San José, Costa Rica

STAGNO HORACIO H.

Coordinador Contratos IICA/EMBRAPA
Econ. Agrícola
Escritorio de Brasil
Caixa Postal 09-1070
Brasilia-Brasil
Teléfono: 248-5358

TORRES HUGO A.

Representante Adjunto
Oficina IICA Brasil
Caixa Postal 09-1070
Brasilia, Brasil

TORRES ZORRILLA JORGE AUGUSTO

Especialista del Programa I, IICA
Economista
Apartado 55, 2200 Coronado
San José, Costa Rica
Teléfono: 29-02-22

VILAS TRONCOSO ANDRES

Especialista en Comercialización y Agroindustria
Oficina IICA/Chile
Apoquindo 4431
Santiago, Chile
Teléfono: 228-3003

SECRETARIA TECNICA *

ALVAREZ MARILIA O.
Especialista en Información y Documentación
Oficina IICA Brasil
SHIS QI 5, Conj. 9, Bloco D-C1
Brasilia, Brasil

GARCIA SONIA
Secretaria del Director del Programa IV
Sede Central
San José, Costa Rica

LEON PATRICIA
Jefe de la División de Información Pública
Sede Central
San José, Costa Rica

SANTOS MATA ILDA
Auxiliar de Biblioteca
Oficina IICA Brasil
SHIS QI 5, Conj. 9, Bloco D C1
Brasilia, Brasil

SARAVI TOMAS
Relator Técnico y editor externo
San José, Costa Rica

TORRES HERNANDEZ JORGE
Especialista en Comercialización Agrícola
y Agroindustria
Dirección Programa de Comercialización
y Agroindustria
Sede Central
San José, Costa Rica

* En adición se contó con el apoyo logístico del personal de la Fundación Visconde de Cabo Frío.

INVITADO ESPECIAL

ARAUJO JOSE EMILIO G.
Director Emérito IICA
Fundación Brasileira para la Conservación
de la Naturaleza
Río de Janeiro, Brasil

FECHA DE DEVOLUCION

14 AGO 1990

18 DIC 1991

03 AGO 1992

14 ABR 1993

05 NOV. 1996

18 JUL 1997



Este compendio presenta artículos relacionados con el desarrollo agroindustrial en América Latina y el Caribe. Dichos trabajos fueron presentados durante el Seminario de Alto Nivel sobre Políticas para el Desarrollo Agroindustrial, celebrado en Brasilia, Brasil del 4 al 7 de abril de 1989, organizado por el IICA con el coauspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Banco de Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Banco Central de Brasil.

Las sesiones del Seminario, y por ende los documentos que sirvieron como base de discusión, se organizaron alrededor de seis temas centrales. El Tema I, "Entorno macroeconómico para el desarrollo agroindustrial en los países de América Latina y el Caribe", comprende los trabajos de Edward Schuh, Carlos Pomareda/Jorge Torres Zorrilla y Alexander Schejtman. En el Tema II, "Acceso y penetración de los mercados internos e internacionales para productos agroindustriales", se presentaron los trabajos de Ronald Duncan, Alejandro Jara, Lester Crawford y Harold Riley. El tercer tema, "El papel de la tecnología y las nuevas tecnologías en el desarrollo agroindustrial", fue desarrollado con base en los trabajos de Guy Poulter *et al.* y Walter Jaffé. El tema IV, sobre "Estado actual y perspectivas del desarrollo agroindustrial", incluye ponencias de Eduardo Jacobs y Carlos Benito. Finalmente, los temas V y VI, sobre el financiamiento del desarrollo agroindustrial y el papel del sector privado y sus organizaciones, fueron expuestos por Jaime Espinosa y Eduardo Fresco, respectivamente. El volumen se inicia con un Informe del Relator General del Seminario, Cassio Luiselli, sobre las principales ideas y temas discutidos, acompañado de las principales conclusiones y recomendaciones del evento.