

SINTESIS DE LA EXPOSICION DEL IICA EN EL SIMPOSIO:



"EL SECTOR AGROPECUARIO
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Y LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL"

ICA
2.172
DGADP
APEP-16
1985

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
DIRECCION DE ANALISIS DE POLITICAS, ESTUDIOS Y PROYECCIONES

SINTESIS DE LA EXPOSICION DEL IICA EN EL SIMPOSIO:

EL SECTOR AGROPECUARIO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LA
CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Rodolfo Martínez Ferraté
octubre de 1985

This One



EDAE-TX6-6H7C

Digitized by eGOTIC

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DEL BIENOTECIA
IICA - OJEDA

IICA
1772
SD 68 DP
1985

SINTESIS

EXPOSICION DEL IICA EN EL SIMPOSIO "EL SECTOR AGROPECUARIO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL".

Rodolfo Martínez Ferraté *

Octubre de 1985

Es para mí un privilegio, presentar a nombre del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, un resumen del documento de trabajo que se distribuyó para este Simposio, el cual intenta presentar aspectos que puedan servir de base para la discusión del tema: "El sector agropecuario de América Latina y la crisis financiera internacional", cuyo enfoque, aunque de carácter global, reconoce la gran heterogeneidad entre los países de América Latina y el Caribe.

Quiero en esta exposición limitarme sólo a resumir algunos de los elementos relevantes de la crisis y del papel actual y futuro de la agricultura, que puedan contribuir a un debate fecundo en la reunión del día de hoy.

1. ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y ESFUERZOS DE INTEGRACION

1.1 Modelo de Desarrollo

En la primera parte se expone cómo la estrategia de desarrollo, iniciada durante la segunda guerra mundial, se generaliza a partir de 1960, y basada en la industrialización para sustituir importaciones, ampliación del mercado y apoyo a los mecanismos de integración regional, funciona con notable éxito hasta 1973 en que el aumento de los precios del petróleo, las medidas proteccionistas y de autoabastecimiento de los países desarrollados, la debilitó y obligó a los países de América Latina y el Caribe a incrementar su deuda externa.

La recesión internacional incide en América Latina y el Caribe después de una larga etapa de crecimiento económico continuo, que permitió cierta capacidad de "resistencia" de la región como un todo, en la crisis de 1973/1975, pero que la encontró 'agotada' en la crisis de los años 80.

La recesión económica de 1981/83, el alto servicio de la deuda y otros factores, han llevado a un progresivo agotamiento de esta estrategia, lo que se agrava con los programas de ajuste de la economía que han restringido la demanda interna y disminuido el ingreso per cápita a los niveles de 1977. Además, representa un alto costo social para los grupos de menores ingresos.

* Director de Análisis de Políticas, Estudios y Proyecciones -IICA.

En la actualidad, se intenta encontrar soluciones a la crisis, y se habla de una nueva estrategia o de un nuevo modelo de desarrollo.

1.2 El papel de la agricultura

En la estrategia de los años 60 y principios de los 70, debido a su mayor peso político y capacidad de presión, el creciente sector urbano fue beneficiado por la vía de los precios bajos, mientras el sector agropecuario en general fue relegado y en especial el subsector de pequeños productores.

A pesar de ello, el subsector exportador agropecuario sigue aportando más del 30 por ciento de las divisas de la región, y en el período de 1950-1980, la agricultura en general siguió creciendo a una tasa de 3.3 por ciento anual, ocupa aún alrededor de una tercera parte de la fuerza laboral y sigue constituyendo el soporte del desarrollo de un gran número de países de la región.

Si se quiere que en una nueva estrategia de desarrollo la agricultura no sea una "víctima", sino un sector dinámico que participe activamente y a la vez se beneficie de los frutos de desarrollo, se hace necesaria una mayor capacidad de influencia en los niveles donde se toman las decisiones; capacidad que el sector no ha tenido en el pasado.

1.3 Los esfuerzos de integración

Para apoyar los esfuerzos de desarrollo, surgieron varios mecanismos de integración regional y subregional, entre ellos: la ALALC reorganizada en 1980 como ALADI, el MCCA, JUNAC y CARIFTA/CARICOM. Los resultados de estos esquemas de integración han sido variados; como ejemplos de éxito en cuanto al comercio intrarregional están tanto el MCCA que aumentó 38 veces su intercambio, 95 por ciento del mismo constituido por productos manufacturados, como ALALC/ALADI que pasó de cerca de US\$700 millones en 1966 a aproximadamente US\$10.000 millones en 1982.

A diferencia de los productos manufacturados y a pesar de que las importaciones de productos agropecuarios de América Latina y el Caribe llegaron a US\$8.500 millones con destino a sus crecientes poblaciones urbanas, no se nota un activo intercambio de estos últimos productos, la mayoría de los cuales curiosamente son producidos y exportados hacia afuera de la región por algunos países de la misma.

1.4 La situación internacional y la solidaridad latinoamericana

Concluida, la Segunda Guerra Mundial, se origina la confrontación Este-oeste, así como un fuerte movimiento de descolonización, y

finalmente, la contraposición Norte-sur; se inician múltiples conflictos entre países y en el interior de ellos, lo que hace aumentar los gastos en armamento.

Paralelamente, a partir de 1950, aumenta la inserción de las economías de los países de América Latina y el Caribe a la economía occidental y se origina una relación que supuestamente beneficiaba a ambas partes. La cooperación financiera y los préstamos internacionales permitieron un aumento considerable de las importaciones que realizaban América Latina, por montos muy superiores a los préstamos recibidos.

En la década de 1970, se produce el diálogo Norte-sur y se ve con esperanza la cooperación entre los países industrializados y los países en desarrollo; sin embargo, el diálogo se interrumpe y las tensiones Norte-sur se acrecientan y se confunden con las tensiones Este-oeste.

En América Latina y el Caribe se fortalece en los últimos años el sentido de solidaridad, debido a múltiples factores. Entre ellos: conflictos en torno a soberanía de la región frente a potencias extrac Continentales, la deuda externa y la profundización de los graves problemas que hoy se confrontan en Centro América. El Grupo de Contadora y el apoyo del Grupo de Lima, hacen que esta área sea un punto de convergencia de intereses, pero al mismo tiempo de divergencias de opinión entre América Latina y los Estados Unidos, con todas las consecuencias que ello supone.

El remozado proceso de democratización de América Latina y el Caribe, es también un nuevo factor de solidaridad, a lo cual se une la convicción de que la deuda externa "...constituye un problema común que debe enfrentarse coordinadamente", como lo definió el Consenso de Cartagena.

La solidaridad es entonces, una "semilla" que está en crecimiento en el "corazón" de los pueblos de América Latina y el Caribe.

1.5 Situación económica y social de la región

A fines de 1983 y durante 1984 y 1985, mejora la economía de los países industrializados y se nota un débil inicio de la recuperación económica de algunos países en desarrollo; sin embargo, a pesar de esta recuperación económica, del aumento de la producción industrial y de la disminución de la inflación de los países industriales, no se ha logrado un incremento importante de la relación de intercambio para los países latinoamericanos.

La situación económica y social de la región se caracteriza por un elevado déficit fiscal, disminución del producto per cápita, fuga de capitales, bajas reservas monetarias, elevado servicio de la deuda externa y saldo neto decreciente en la cuenta de capital. El monto de las

exportaciones agropecuarias que ascendieron aproximadamente a US\$20.300 millones en 1983, se concentran en sólo seis productos: café, azúcar, carne, maíz, algodón y soya que componen el 80 por ciento de las exportaciones de la región, las cuales a su vez se concentran en pocos mercados, lo que muestra la vulnerabilidad del sector agropecuario de exportación. Los productos agropecuarios que América Latina importa, se concentran a su vez en trigo, grasas comestibles, maíz, arroz, sorgo, productos lácteos y mijo que representan el 90 por ciento de las importaciones totales.

Las tasas medias de crecimiento de la población que fueron de 1.86 para 1920/25 aumentaron gradualmente hasta llegar a 2.85 en 1960/65 y de allí fueron bajando hasta llegar a 2.40 por ciento en 1980/85. La población económicamente activa en el sector agrícola, bajó del 54 por ciento en 1950 al 34 por ciento en 1980, lo que refleja el tránsito de una sociedad rural a una urbana con todas las implicaciones que ello supone. El nivel de urbanización de los países es no obstante muy variado, pero la tendencia a la urbanización y al éxodo rural es creciente.

Los cambios en la estructura de la producción, el rápido crecimiento de la población y el acelerado proceso de urbanización, tienen consecuencias económicas que a su vez inciden en la utilización de los recursos y en su conservación.

2. ANALISIS GENERAL Y ALCANCE DE LA CRISIS

2.1 La deuda externa

Las crisis cíclicas que han afectado los países de América Latina y el Caribe, han estado relacionadas con las recesiones internacionales y la caída de precios de sus principales productos de exportación, como ocurrió en 1900, 1914, 1929, la II Guerra Mundial, en 1960, 1974/75 y luego en la más reciente de 1981/83.

Existen adicionalmente a las crisis, y es importante no olvidarlo, problemas estructurales que restringen las posibilidades de desarrollo económico y social, lo que unido en este último período al alto pago del servicio de la deuda y una disminución de ingresos del exterior, ha llegado a constituir una mezcla grave para la estabilidad de varios países, en que se crea un círculo vicioso de crisis económica, frustración social y conflicto político que vuelve a incidir en lo económico.

Los países de América Latina y el Caribe para mantener su situación entre 1973 y 1980, recurrieron a un mayor financiamiento externo, en gran parte de origen privado que quintuplicó su deuda externa en dicho período. Gran parte de esos préstamos se contrataron a tasas variables y ajustables de interés, en un momento en que no se esperaban aumentos del mismo, ni se consideraba una posible recesión.

Entre 1984 y 1985, la deuda externa era de aproximadamente US\$365.000 millones, y el servicio anual de la misma de US\$29.000 millones; en consecuencia, su manejo determinó una salida real de divisas de alrededor US\$20.000 millones en 1984, llegando a constituir el reto más difícil que se confronta en la actualidad.

Comparando la deuda con el PIB Regional, que en 1984 asciende a unos US\$610.000 millones (a precios de 1982), la relación parece muy alta, pero lo alarmante; sin embargo, es que para el pago del servicio de la deuda, América Latina y el Caribe, tendrían que destinar en 1985, el 49 por ciento del valor de sus exportaciones. Esta salida de recursos que se suma a la fuga de capitales, a la retribución de inversiones privadas y a la disminución de la inversión externa, ha llevado a que la transferencia neta de capitales fuera negativa en 1982 y 1983 en US\$16.000 en 1982 y US\$27.700 en 1983.

Esta transferencia neta de recursos al exterior de la región, es un serio obstáculo al desarrollo, que ha llevado a restricciones internas y ha incidido en la disminución de la tasa de crecimiento de la inversión interna bruta que entre 1981 y 1983 fue negativa en -8.4 por ciento anual para la región; en tanto que entre 1960 y 1980 había sido positiva con el +7 por ciento anual.

A fin de obtener fondos para el servicio de la deuda externa, el ahorro de las personas tuvo que transferirse al sector público, al empresarial o a ambos, y el mecanismo más comúnmente usado para lograr esa transferencia fue una reducción en los salarios reales.

La situación de falta de liquidez que enfrentan algunos países para cumplir con sus compromisos financieros, está afectada, no sólo por el servicio de la deuda, sino por los intereses de la misma, que en algunos países como Costa Rica llegan a representar el 10 por ciento del PIB o un tercio del valor de sus exportaciones, lo que significa que el refinanciamiento por sí sólo no resuelve el problema.

La composición del origen de los préstamos ha sufrido un cambio, puesto que en 1960, 50 por ciento estaba en manos de acreedores privados (proveedores, bancos y fondos) que en 1980 pasa al 70 por ciento, como consecuencia del fortalecimiento del sistema bancario privado de los países desarrollados, de la colocación de petrodólares y la necesidad de reciclarlos. La crisis financiera ha sido y es analizada por los organismos internacionales y de cooperación hemisférica, regionales y subregionales, con el propósito de encontrar alternativas de solución. Estas con frecuencia se refieren a la reducción del pago de la deuda a un porcentaje fijo del valor de las exportaciones y a la adopción de convenios de reconversión de los préstamos a un mayor plazo.

En varios países se han negociado acuerdos con gobiernos, con la banca comercial y con el Fondo Monetario Internacional, a fin de inyectar

en sus economías, recursos monetarios requeridos con urgencia, pero como contrapartida, los países se comprometen, en muchos casos, con obligaciones de "condicionalidad cruzada", entre los varios acreedores y además, adoptando políticas económicas recesivas. Las soluciones adoptadas en algunos países por iniciativa propia, como consecuencia de acuerdos de renegociación de la deuda o por recomendación del Fondo Monetario Internacional, están reduciendo el nivel de vida de su población, generando descontento popular y una erosión de la base de sustentación política para poner en práctica tales medidas, pero sobre todo, dificultan la administración de la política económica en un marco de gobierno democrático.

Según la OEA, "...la totalidad de los sacrificios para servir la deuda, ha recaído en los países deudores y dentro de ellos en los grupos de trabajadores y de menores ingresos".*

Hasta la fecha, no parece que se hayan encontrado opciones satisfactorias ni consenso para enfrentar el problema. Mientras subsista la alta dependencia para generar recursos de pago a través de las exportaciones de productos primarios, no será posible esperar una fácil solución al problema de endeudamiento externo, pues los precios de muchos productos tradicionales no son rentables como por ejemplo, el caso del azúcar en el momento actual.

2.2 Balanza comercial

La evidencia señala que en el período 1960-70 las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron superiores a las de las importaciones. Para el período 1970-1980, dicho fenómeno se revirtió debido al incremento en la factura petrolera para los países no productores y al crecimiento desproporcionado en las importaciones de los países exportadores de petróleo, provocado por el aumento sustancial de sus ingresos.

La balanza comercial regional inicia en 1980-81 un proceso acelerado de deterioro, en 1983-84 se torna positiva sin embargo, no significó un mayor incremento en las exportaciones sobre las importaciones, ni tampoco de una actividad económica creciente, sino de una mayor contracción en las importaciones. La contracción de las importaciones indica la magnitud del costo de los esfuerzos de ajuste interno que muchos países han realizado para reducir el desequilibrio externo, lo

* Documento para Mesa Redonda: Reunión de Ministros de Trabajo, San José, Costa Rica, octubre de 1985.

que constituye una decisión crítica, en la medida en que dichos ajustes conducen a una contracción económica, que podría llegar a socavar la estabilidad social y política en muchos de los países.

La tasa promedio de desocupación abierta llegó en 1983 a 10.4 por ciento y se estima que la tasa de subempleo alcanza a un tercio de la población económicamente activa. En 1984 y 1985, la desocupación abierta y la subocupación, siguió creciendo, estimándose que sólo en áreas urbanas, el número de subempleados y desempleados llegó a 38 millones de personas.

2.3 Comportamiento de los precios agrícolas

Los precios reales de los productos agrícolas han aumentado en el largo plazo a una tasa inferior a la de los productos manufacturados, lo que confirma que los términos de intercambio son desfavorables para los productos primarios.

El índice preparado por el Banco Mundial sobre el poder de compra de diferentes categorías de productos primarios exportados por los países en desarrollo, para el período 1948 a 1984, demuestra que con excepción del petróleo los valores para 33 productos entre alimentos, materias primas agrícolas, metales y minerales, reflejan una tendencia decreciente en los años indicados. La mayor variación se nota en los alimentos y materias primas agrícolas, para la agricultura en que el poder de compra estimado de los productos es en 1984 sólo 64.5 por ciento en comparación con el año 1948.

Esta situación de deterioro ha continuado. Un trabajo de CEPAL explica esta situación, en los términos de que los precios de los productos básicos de exportación de América Latina y el Caribe, sólo lograron un pequeño incremento. La relación de intercambio fue veinte por ciento más baja en 1984 que en 1980; además, ha continuado deteriorándose en 1985, en alrededor del 10 por ciento con respecto a 1984.

En la reunión cumbre de 1985 de los países industrializados en Bonn, en los únicos aspectos en que coincidieron fue en la necesidad de mantener el proceso de reactivación de las naciones industrializadas como garantía para superar los problemas económicos a escala mundial, incluyendo la crisis de endeudamiento del tercer mundo; para ello acordaron el fomento de políticas económicas de corte neoliberal, como políticas rigurosas de saneamiento fiscal, de reducción del papel del estado y eliminar todo tipo de barreras que dificulten el libre comercio.

Parece que este último aspecto será el más difícil de cumplir, pues la CEE mantiene medidas neoproteccionistas y el Congreso de Estados Unidos de América, en agosto de 1985, estaba discutiendo medidas de este tipo. En contraste, los países de América Latina y el Caribe, tienen mayores dificultades, tanto para adoptar políticas conjuntas para aprovechar sus ventajas comparativas, como para fortalecer sus organizaciones existentes de integración e intercambio que tiendan a una oferta más

armónica y una mejor relación de los términos de intercambio. Posiblemente, una estrategia solidaria permitiría concertar con los países desarrollados una cooperación comercial y financiera capaz de mejorar los resultados monetarios del comercio de los productos agrícolas. La necesidad de una mayor solidaridad y concertación de intereses constituye, por tal causa, uno de los puntos vitales del análisis de este Simposio.

3. ALGUNAS OPCIONES FRENTE A LA CRISIS

3.1 La Agricultura

En una perspectiva de largo plazo, parece conveniente retomar los esfuerzos tendientes a reforzar la contribución de la agricultura al resto de la economía. De ese modo, se maximizarían las ventajas comparativas existentes en la región mediante un uso más intensivo y más eficiente de los recursos naturales y humanos disponibles.

En el actual período de estancamiento económico y crisis que para muchos países ha significado además altos niveles inflacionarios, el comportamiento de la agricultura ha sido bastante favorable en relación con los demás sectores económicos y con la economía en general aunque persista el éxodo rural. Tal aspecto debe ser cuidadosamente analizado, pues demuestra la urgencia de mantener un sector agrícola técnica y económicamente viable que en muchos casos puede dinamizar el resto de la economía, y, en aquellos países en que predomina el sector industrial, minero o petrolero, atenuar algunos de los efectos desfavorables de la crisis, como sería la reducción de las presiones inflacionarias mediante una mayor oferta agrícola de origen interno.

Para profundizar en un análisis de este tipo, deben ser tomados en consideración algunos aspectos que se derivan de lo ya expresado, reiterando incluso algunos indicadores básicos, entre los cuales se mencionan como relevantes los siguientes:

- Mientras el conjunto de los sectores económicos de los países continuó creciendo a tasas anuales más altas que el sector agrícola en el período que va de 1974 a 1980, la recesión económica de 1981 afectó en forma mucho más desfavorable a los otros sectores económicos (en especial minería, industria y construcción) que al sector agrícola. Entre 1980 y 1983, las economías de los países de la región experimentaron un decremento acumulativo anual que equivale al -2.58 por ciento, mientras que en la agricultura las tasas de crecimiento entre 1980 y 1983 alcanzan un aumento neto acumulado del 5.3 por ciento anual.
- El cambio de la estructura de la producción y el rápido aumento de la población, unido a un alza anual estimada del ingreso per cápita de 1.5 por ciento y un alto coeficiente de la elasticidad de

incremento para alimentos del orden de 0.7 por ciento, determina un incremento anual de la demanda de alimentos regional igual al 3.5 por ciento por año.

El crecimiento de la demanda interna, junto con la necesidad de mantener o ampliar los volúmenes de exportación de alimentos y materias primas agrícolas, exige mayores volúmenes de oferta agrícola a precios competitivos y da una oportunidad mayor al sector agropecuario, con importantes implicaciones en la estrategia de desarrollo.

3.2 Alternativas a Nivel Nacional

Se reconoce teóricamente que el estado atiende en cada país los intereses de los diferentes grupos, arbitra conflictos y toma decisiones anteponiendo siempre los intereses nacionales. Es preciso analizar la conveniencia y posibilidad de que en la coyuntura actual sean tomadas decisiones que comprometan a toda la sociedad para dar una mayor prioridad a la agricultura, sobre todo en aquellos países en que este sector tenga mayores posibilidades de contribuir a la solución de la crisis.

Parece conveniente, redoblar los esfuerzos para dinamizar las contribuciones de la agricultura al resto de la economía, mejorar la competitividad de sus exportaciones y aumentar así las probabilidades de exportación de productos no tradicionales. La reducción de importaciones vía sustitución también podría realizarse con éxito en los productos agrícolas y sería necesario formular políticas no sólo a nivel nacional sino concertadas a nivel subregional y regional, promoviendo el intercambio entre los países latinoamericanos, en un esfuerzo conjunto por sustituir las importaciones agrícolas, que en 1983 ascendieron a US\$ 8 500 millones.

En situaciones críticas como la actual, el sector agrícola puede generar medios adicionales de pago para el servicio de la deuda externa, contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos, incrementar los ingresos fiscales, retener la población rural en el campo, proporcionar ocupación a la mano de obra disponible, diversificar las exportaciones y sustituir las importaciones. En suma, constituirse en factor importante de la reactivación económica y en sostén del desarrollo en aquellos países con un sector agropecuario importante.

En el rediseño de la política agrícola se debe otorgar prioridad por un lado a la tecnología e inversión, y por el otro a los recursos humanos, las manos de los pobres y desocupados que dan la oportunidad de producción con escaso capital financiero. Se debe paralelamente asegurar que la actividad agrícola genere ingresos que sean distribuidos equitativamente, con el propósito de retribuir en forma adecuada a los diversos factores productivos en la agricultura.

En la medida en que el sector responda a todas estas contribuciones y expectativas, la transformación económica determinará una nueva

importancia relativa de la propia agricultura en la economía global y un mayor peso económico y político en relación con otros sectores.

4. OBSTACULOS AL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

4.1 Políticas globales

En general, los beneficios de la agricultura se revierten a favor de los sectores no agrícolas, debido tanto a la estrategia de desarrollo global como a las imperfecciones del mercado, que conforman una relación poco favorable para los agricultores, lo cual constituye una forma específica de apropiación real, aunque no deliberada, del excedente agrícola. Es por ello que tiene gran importancia la estrategia de desarrollo global, puesto que las políticas de crédito, salarial, monetaria y fiscal pueden afectar o beneficiar a la agricultura.

Adicionalmente, se hace referencia sucinta a tres factores desfavorables que en diferente medida en cada país, se considera afectan el comportamiento de la agricultura de la región.

4.2 Tenencia de la Tierra

El 62 por ciento de la población rural se considera por debajo de la línea de pobreza, en comparación con el 25 por ciento en las zonas urbanas. La pobreza rural se origina en parte, en la estructura de las pequeñas explotaciones que no tiene capacidad de inversión, al elevado número de campesinos sin tierra, y a los bajos salarios en el sector agrícola.

A principios de la década actual, el 78 por ciento de las unidades de explotación de América Latina y el Caribe pertenecía a pequeños productores, a las cuales sin embargo, sólo les correspondía el 18 por ciento de la tierra. El porcentaje de familias sin tierra en diez países varía entre el 55 por ciento y el 85 por ciento. Aproximadamente 95 millones de personas de la población rural carecen de tierra o tienen superficies insuficientes.

4.3 Limitaciones de Recursos Financieros y de Crédito Agrícola

Por mucho tiempo se ha lamentado la falta de capital de inversión en los países en desarrollo y en especial en los de menor desarrollo relativo. En la mayoría de los países de América Latina se ha llegado a considerar que la falta de capital para inversiones productivas constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar con plenitud el desarrollo económico y social.

Una estrategia de reactivación económica necesariamente debe comprender una pronunciada acentuación del movimiento de capitales hacia la región, tanto para la economía global como para fortalecer la capacidad de oferta de la agricultura. Como la situación internacional es muy fluida, elementos como la flotación de las monedas, la estabilidad económica y política y muchos otros factores inciden sobre el mercado internacional de capitales. Este tema debería analizarse con mayor profundidad.

Es conveniente señalar por otro lado, que el crédito agrícola institucional, público y privado, constituye a nivel de las unidades de producción, una de las principales fuentes de inversión y capital de trabajo. Los altos riesgos que confronta el crédito a la agricultura y en especial a los medianos y pequeños productores, con su reducida base de recursos, baja capacidad de negociación en los mercados, han motivado que en la mayoría de los países de la región se crearan bancos de desarrollo para la atención prioritaria de esos productores, pero que aún no han logrado una cobertura amplia como se desea.

5. FACTORES FAVORABLES

5.1 Aumento de la Producción y Productividad

La productividad agrícola ha mantenido un ritmo alto de crecimiento en los últimos 50 años, duplicándose entre 1925 y 1980.

El crecimiento del producto por trabajador del sector primario (agrícola y minera) también aumentó 2.2 veces entre 1950 y 1980, comparado con un aumento de 2.4 veces para la economía total.

Queda mucho camino por recorrer y hay un gran potencial en el incremento de la productividad. Esto puede notarse al comparar la diferencia entre los rendimientos promedio en kg/ha de América Latina y los de los Estados Unidos de América que en el año de 1983 eran para 4 cultivos, tomando como ejemplo los siguientes: algodón 833 kg/ha en América Latina vs 1734 kg/ha en los Estados Unidos; arroz 2092 kg/ha vs 5315 kg/ha, maíz 1892 vs 7204 y trigo 1841 vs 2396.

Los centros de investigación agropecuarios de América Latina y el mundo, han desarrollado o pueden desarrollar paquetes tecnológicos que al transferir a los agricultores aumentarían la productividad. Es conveniente fortalecer los organismos vinculados a la ciencia y tecnología agropecuaria que fueron creados en la década de 1960, y que en muchos casos se encuentran en proceso de deterioro y descapitalización de sus recursos humanos.

Dentro de ciertos límites, "la frontera de posibilidades de producción" en la agricultura, permite una fácil sustitución de cultivos, una

mayor variedad de opciones y gran flexibilidad para aprovechar demandas específicas que surgen conjuntamente. Debería además considerarse la conveniencia de realizar una zonificación agroecológica a nivel de grupos de países y hemisférico con el objeto de aprovechar en forma más ventajosa la flexibilidad que ofrece la producción agrícola y pecuaria, lo cual permitiría por un lado cierto nivel de especialización y diversificación, y por otro lado, una forma de concertar un mayor intercambio de productos agrícolas en la región a través de una producción complementaria.

5.2 Recursos Renovables

Se reconoce que frente a otros grandes bloques geográficos, Latinoamérica y el Caribe tienen recursos naturales suficientes y exhiben la menor proporción de tierra cultivada con respecto a su potencial: 16.7% versus 70.8% en Asia, por ejemplo. Además, la región posee la mayor proporción de tierra potencialmente cultivable en relación con su superficie total, 36% versus 20% para los demás grandes bloques, lo cual permite diseñar con imaginación y decisión nuevos esquemas de política y formas de ejecución, con énfasis en el papel que deben desempeñar la agricultura y el sector rural.

La incorporación de nuevas tierras a la producción y al riego significa grandes inversiones de capital, que requieren complejos procesos de planificación, organización y ejecución para la utilización eficiente de los recursos en términos técnicos y económicos.

Entre los recursos naturales de la región, a excepción de los recursos minerales, los forestales son quizá los que ofrecen un mayor potencial de desarrollo y, justamente por ello, los que más frustración provocan a causa de su deficiente explotación actual.

Es innegable que las reservas forestales constituyen un recurso muy importante para varios países de la región. Las exportaciones de productos forestales han aumentado de US\$ 211 millones en 1970 a US\$ 1 500 millones en 1980. Al mismo tiempo, a pesar de la magnitud de los recursos forestales disponibles, las importaciones fueron superiores a las exportaciones. En 1970, América Latina importó productos forestales, tales como pulpa y papel, por un valor de US\$ 559.3 millones la que se incrementó a cerca de US\$ 1 700 millones en 1980.

6. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

El balance entre obstáculos y factores favorables, plantea la necesidad de fortalecer ciertas condiciones fundamentales del desarrollo agropecuario.

Existen numerosas condiciones necesarias para promover y apoyar el desarrollo de la agricultura. Ninguna de éstas por sí sola es suficiente; sin embargo, considerando las restricciones de tiempo, recursos y

capacidad operativa, y las limitaciones y problemas en la estructura de la producción agrícola en muchos países de la región, son discutidas aquí sólo aquellas condiciones que parecen más oportunas para enfrentar la crisis actual y cuyo impacto para el objetivo del desarrollo de la agricultura puede ser mayor y más inmediato.

El crecimiento del sector dependerá no sólo de la reactivación económica internacional, sino del éxito de los esfuerzos internos para aprovecharla. Al hablar del sector agrícola, para efectos de análisis, hay que diferenciar entre dos componentes: el sector privado agrícola con toda su heterogeneidad y el sector público agrícola, que debe dar apoyo y orientación.

6.1 Fortalecimiento del Sector Público Agrícola

A pesar del crecimiento del sector público agrícola en la década de los 60 y 70, en muchos países de la región este sector es débil, especialmente en su capacidad para influir sobre las decisiones y políticas globales que afectan al sector y para impulsar con efectividad su desarrollo. La escasa importancia política del sector público agrícola se manifiesta en la falta o debilidad del apoyo necesario para la ejecución de sus programas y proyectos y en una menor asignación relativa de recursos.

La estructura del sector público agrícola de varios países no es funcional, es ineficiente y de costoso mantenimiento. Han sido creados nuevos organismos en respuesta a las necesidades más o menos reales existentes en el momento de su creación y tales organismos han tendido a crecer y perpetuarse, aunque su vida útil ya haya terminado y otros organismos nuevos estén tratando de realizar lo que los organismos viejos ya no pueden hacer.

Parece existir consenso sobre la necesidad de fortalecer y modernizar el sector público agrícola y mejorar la eficiencia de sus servicios. Es posible que este fortalecimiento incluya en mayor o menor grado objetivos tendientes a lograr un fuerte apoyo político a la agricultura por parte del estado y fortalecer su papel como intermediario entre los productores y los poderes de decisión.

6.2 La Iniciativa Privada y la Organización para la Producción

En la mayoría de los países de la región, la planificación económica tiene carácter obligatorio para el sector público e indicativo para el sector privado. El primero, a través de las políticas sectoriales, orienta, apoya y regula la producción y comercialización. Los productores independientes o pertenecientes a las diferentes formas asociativas que controlan los recursos, toman las decisiones sobre qué producir y trabajan con ese propósito. Por eso es importante reconocer que deben existir políticas diferenciadas, específicas y programas dirigidos a los diferentes

tipos de productores de acuerdo con su importancia y el papel que pueden jugar en una economía determinada. La tipología de los productores agropecuarios tiene diferencias a nivel de país, pero a nivel global pueden ser considerados cuatro tipos: grandes, medianos y pequeños productores individuales, por un lado, y productores organizados por otro.

El régimen económico-social de los países de la región proporciona un claro marco para el desarrollo de la empresa privada y en especial al productor empresarial moderno, que a diferencia del latifundio responde a motivaciones de lucro y en consecuencia a mayor demanda y mejores precios. Para este tipo de productor es fundamental el papel de los mecanismos de mercado, competencia y libre disposición de los bienes de producción. Por otro lado, cada vez se reconoce más la importancia de la contribución de los pequeños productores que conforman en gran parte la denominada agricultura campesina, y muchos de los esfuerzos del desarrollo están orientados a apoyar a este tipo de productores.

El grupo integrado por cooperativas, empresas comunitarias y otras empresas asociativas ha tenido un notable crecimiento en los últimos veinte años, en especial las cooperativas. Es notorio que el sector organizado en diversas formas asociativas seguirá creciendo y conformará un sector de economía de interés social o "tercer sector", que jugará en muchos países un papel importante en los próximos años.

6.3 Conservación de los Recursos Naturales y Medio Ambiente

Al lado de la modernización tecnológica y de la incorporación de nuevas áreas a la producción agropecuaria, ha habido en los últimos veinte años un proceso de deterioro de los recursos naturales renovables que debe intentar reducirse y promover su restauración a través de medidas de protección, legislación adecuada que promueva su aprovechamiento racional, la no contaminación y conservación del ambiente, el mejor uso de los recursos productivos suelo, agua, incentivos a la reforestación, zonificación agroecológica y utilización de sistemas de producción adecuados al medio ambiente. Estos aspectos deben analizarse con urgencia y deben constituir una condición imprescindible para que las generaciones futuras cuenten con los recursos naturales renovables adecuados para su desarrollo.

En resumen, el crecimiento de la población, la situación de tenencia y acceso a la tierra que enfrentan millones de productores, la necesidad e interés de aumentar los ingresos de divisas e ingresos fiscales a través de las exportaciones de madera, carne y otros productos, y la falta de políticas de conservación de los recursos naturales o de mecanismos para el control de la explotación de esos recursos, constituyen un problema de difícil solución. Por lo tanto, existe urgencia en establecer las condiciones mínimas que permitan reducir el daño y racionalizar el uso actual y potencial de los recursos naturales, para beneficio privado y social de una alta proporción de la población de América Latina.

7. HACIA UNA RESPUESTA LATINOAMERICANA

Este Capítulo intenta insinuar lineamientos para una concertación que no es fácil, como lo muestra la experiencia de ésta y otras regiones del mundo, pero que es necesaria para superar las limitaciones que implica el fraccionamiento de las respuestas nacionales. Se trata de la institucionalización de un enfoque de carácter regional, que complementaría los esfuerzos y propósitos de nivel nacional, para lograr el fortalecimiento del sector agrícola, mediante coordinación de acciones que se llevarían a cabo como esfuerzo solidario de los países de América Latina y el Caribe.

Se puede enumerar algunos de los puntos en que deberían concentrarse los esfuerzos de integración y desarrollo en el sector agropecuario.

- Concertación de políticas tendientes a regionalizar la producción con el fin de lograr la complementación, minimizar las competencias innecesarias y evitar la sobreoferta, aprovechando así las ventajas comparativas entre los países para la producción de determinados productos agrícolas y pecuarios.
- Fortalecimiento del comercio interregional, como apoyo a la suficiencia regional de alimentos e insumos agroindustriales y compatibilización de los precios agrícolas.
- Adopción de políticas uniformes para la eliminación de las medidas proteccionistas, la negociación de la deuda externa, la búsqueda de nuevas fuentes de recursos financieros y de mejores términos de intercambio.
- Intercambio de información y coordinación de acciones para la promoción conjunta de exportaciones y la obtención de cuotas y mercados con precios atractivos.
- Cooperación técnica recíproca y creación de un sistema cooperativo de investigación, transferencia de tecnología y capacitación de recursos humanos. Intercambio de experiencias sobre políticas agrícolas y otras que afectan al sector.
- Movilización y asignación de recursos en proyectos de carácter regional y subregional, como por ejemplo apertura de carreteras y ferrocarriles internacionales hacia nuevas zonas agropecuarias y ejecución de grandes proyectos de desarrollo integral y cuencas fronterizas.
- Desarrollo de proyectos conjuntos de carácter regional o hemisférico como los de sanidad animal y vegetal, planificación, análisis de políticas, capacitación, etc.

Existen elementos de interés común suficientes para consolidar una posición regional y desarrollar acciones consecuentes con esa posición. La ejecución de muchas de esas acciones debería hacerse a través de los diferentes sistemas de integración y cooperación regional y subregional que ya existen, los cuales tienen que ser fortalecidos. América Latina y el Caribe constituyen una región de contraste y gran heterogeneidad, existen países con más alto grado de desarrollo, que podrían aprovechar mejor el comercio intrarregional y por otro lado aportar recursos humanos y técnicos y capacitar personal de países de menor desarrollo relativo, en una actitud solidaria que puede además expresarse en apertura de mercados, tarifas especiales, contratos de abastecimiento en mediano plazo y otros aspectos.

Sólo con un entendimiento latinoamericano, basado en el consenso regional y en una actitud solidaria que preste apoyo especial a los países de menos desarrollo relativo y permita la elaboración de políticas concertadas ante la comunidad internacional, se alcanzará la cooperación que beneficie a la región como un todo. De lo contrario, continuará el esquema de países aislados, que haría a muchos de ellos más dependientes y dificultaría la concreción de las aspiraciones de consolidar una América Latina solidaria e integrada.

La continuación del diálogo Norte-Sur y un intercambio entre América Latina y los demás países del Tercer Mundo son condiciones que permitirían lograr una mejor posición en el concierto de la economía internacional.

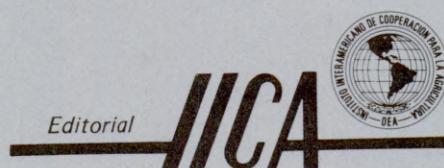
La búsqueda de una mayor cooperación hemisférica, en especial una cooperación más estrecha con Estados Unidos de América y Canadá, como se intentó a través de la Alianza para el Progreso en la década del 60, daría una oportunidad mayor para el desarrollo de América Latina. En este sentido muchos organismos de carácter hemisférico como el IICA, BID, OEA y OPS, entre otros, podrían servir como catalizadores de esos esfuerzos.

La experiencia del IICA señala que con el apoyo político de los países de la región es posible canalizar importantes fuentes de recursos externos hacia proyectos que pueden ser ejecutados por las diferentes instituciones (regionales, subregionales y hemisféricas).

En resumen, las palabras clave para el futuro de América Latina son solidaridad, integración, desarrollo endógeno, consenso, cooperación, posiciones conjuntas, intercambio y comercio regional. El bienestar y el desarrollo integral de los países latinoamericanos y caribeños serán logrados en la medida en que tengan capacidad y voluntad para analizar esos conceptos, comprender cabalmente su significado y hacer de ellos el tema cotidiano del diálogo de sus pueblos.

Puedo asegurarles que el IICA espera acompañarlos en este camino.

IICA-FIDIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia



SIMPOSIO IDE-IICA

"El Sector Agropecuario de América Latina
y la Crisis Financiera Internacional".

Montevideo, Uruguay, 22 de octubre de 1985