

# REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL DESARROLLO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

CÉSAR MORALES E.\*

## INTRODUCCIÓN

Una mirada de largo plazo, digamos treinta años, sobre el desempeño de la agricultura de la región, muestra que, a pesar de las grandes diferencias entre países y al interior de éstos, se configuran con claridad algunas situaciones y tendencias entre las que destacan las siguientes;

- a. Se redujo el empleo agrícola y la población económicamente activa agrícola
- b. Durante los noventa, la agricultura tuvo un desempeño mejor y un crecimiento más parejo que el que tuvieron los otros sectores de la economía durante los ochenta. No obstante, al interior de la agricultura hubo notorias diferencias entre los subsectores que la componen.
- c. Debido al distinto desempeño, se produjo una concentración de la producción en unos pocos productos estrella.
- d. Los precios internos se alinearon en forma progresiva con los precios internacionales.
- e. Se dismantelaron los subsidios y subvenciones entregados a la agricultura vía créditos y programas especiales y se redujo el gasto público agrícola, y por lo tanto la demanda.

---

\* Doctor en Economía Agrícola, División Agrícola CEPAL.

- f. Debido a que el proceso descrito alcanzó a ser compensado por el dinamismo de las exportaciones, disminuyeron en promedio los ingresos de los productores.
- g. Desde 1997, la producción de los rubros agropecuarios más importantes comenzó a declinar.
- h. Disminuyó el área cultivada.
- i. Aumentó la productividad total de factores, precedida inicialmente por el incremento de la productividad del trabajo y de la tierra.
- j. La región se ganaderizó, aumentó el área forestal plantada y disminuyeron los bosques naturales.
- k. Las exportaciones más importantes siguen siendo commodities y sus precios internacionales han tendido a la baja.
- l. Han aparecido nuevos rubros de exportaciones no tradicionales de gran dinamismo.
- m. En el ámbito social se constata que, no obstante lo anterior, la pobreza e indigencia persisten e incluso aumentan.
- n. La concentración de ingresos y activos, incluida la tierra, es una de las más inequitativas del mundo.
- o. Ha caído de manera significativa la contribución del sector al producto interno bruto, al empleo y a las exportaciones totales.
- p. Se han incrementado de manera importante los procesos de degradación de suelos, como consecuencia de la acción humana.
- q. La biodiversidad de la región ha experimentado pérdidas de magnitud y enfrenta amenazas de consideración.
- r. Se han configurado y consolidado cadenas productivas, que van desde la producción primaria hasta la distribución final, por lo general, en los mercados más dinámicos, tanto externos como internos. En estas cadenas se establecen jerarquías que ordenan el conjunto de agentes que en ellas intervienen.
- s. Cinco grandes conglomerados mundiales controlan la mayor parte de la producción y distribución de los principales insumos modernos y de las nuevas tecnologías necesarias para producirlos.
- t. A pesar de los esfuerzos realizados desde la primera Ronda Uruguay para la liberalización del comercio de productos agropecuarios, los países

desarrollados continúan manteniendo altos niveles de protección para sus agriculturas; obstaculizan así el desarrollo de una mayor corriente exportadora.

## **El comportamiento del sector agrícola en América Latina y el Caribe en las últimas décadas**

Hasta los años setenta, el sector agrícola desempeñaba un papel extremadamente importante en el modelo de desarrollo vigente, aunque subordinado a las necesidades del naciente sector industrial. En efecto, la agricultura tenía el papel de producir alimentos baratos para la población, generar divisas por medio de las exportaciones de productos agropecuarios, y financiar así el proceso de industrialización; finalmente, absorber una cantidad importante de empleos. Estas funciones consideradas básicas para el modelo hasta ese momento vigente, dieron lugar a un marco de políticas sectoriales subordinadas a las necesidades del desarrollo industrial, proceso considerado como condición del desarrollo general.

En este contexto, las exportaciones agropecuarias fueron un elemento clave para financiar las inversiones requeridas por el proceso de industrialización; y la producción de alimentos baratos era, a su vez, determinante para asegurar un nivel de rentabilidad adecuado para dichas inversiones, vía abaratamiento de los costos de la mano de obra en ella empleada.

Paralelamente, la existencia de un vasto sector de la población que vivía en el medio rural, estaba marginada del mercado y constituía un potencial importante de incorporar, a fin de aumentar el consumo y, con ello, reducir los elevados costos unitarios propios de establecimientos industriales de una escala mayor que la de mercados que efectivamente atendían en los países de la región. Por ello, entre las razones invocadas para sustentar los procesos de reforma agraria en los años sesenta y setenta, se destacaron especialmente la necesidad de desarrollar formas capitalistas de producción y la de incorporar a la vida económica social y política a vastos sectores rurales marginados. Para ello, se decía, era necesario remover el binomio latifundio - minifundio, elemento central de relaciones de producción precapitalista y calificada de feudales o semif feudales.

En este mismo sentido operó el modelo de oferta tecnológica subsidiada, construido sobre la base de las tecnologías de la revolución verde, que tenían por objeto conseguir un aumento de la productividad y la oferta de alimentos básicos a la población.

Tanto las transformaciones en la estructura y tenencia de tierra con los procesos de reforma agraria, como la modernización sobre la base de las nuevas tecnologías, tuvieron importantes consecuencias en las relaciones urbanorurales y en el empleo.

La población urbana creció fuertemente, debido a intensos procesos migratorios campocidad, mientras que en el ámbito rural se redujo el nivel de empleo total por la introducción de tecnologías capital intensivo; y aumentó el empleo temporal en detrimento del permanente.

En poco tiempo, entre los años 1950 y el 2000, América Latina y el Caribe, pasó de ser una región predominantemente rural, a una predominantemente urbana. En efecto, en los años cincuenta casi tres cuartas partes de la población vivían en el medio rural y solo un 25% en el ámbito urbano. Esa proporción se invirtió en solo cincuenta años, y se prevé que en unos pocos años más, alrededor del 80% de la población vivirá en el medio urbano.

**CUADRO 1.**  
**América Latina y el Caribe: Evolución de la población total, urbana y rural.**

	1970		1980		1990		2000	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Rural	121 558	42.27	169 150	41.8	128 456	29.1	152 093	26.6
Urbana	163 069	57.3	234 990	58.2	311 491	70.2	419 710	73.4
<b>TOTAL</b>	<b>284 627</b>	<b>100</b>	<b>404 140</b>	<b>100</b>	<b>439 947</b>	<b>100</b>	<b>571 803</b>	<b>100</b>

Fuente: CELADE.

En cuanto al comportamiento productivo del sector, éste ha sido modesto. En efecto, tal como se puede ver en el Cuadro 2, la tasa de crecimiento del PIB agrícola regional, que en los setenta era del 3.5% promedio anual, cayó al 2.1% entre 1980 y 1990, para recuperarse entre 1990 y el 2000 y alcanzar una tasa del 2.6%, bastante inferior a la del período inicial.

Si bien estos promedios esconden situaciones muy disímiles, se pueden agrupar aquellos países que descienden y los que mejoran su situación entre el período inicial y el final. Como puede verse, doce países experimentan reducciones en la tasa de crecimiento de sus agriculturas. De estos, los casos más

dramáticos son Paraguay, Haití, Colombia y República Dominicana. También están en este grupo dos de los países que por su tamaño son los que más inciden en el promedio final, como Brasil y México; este último es el más acentuado.

Siete países mejoran su dinamismo; destacan los casos de Perú y Nicaragua que pasan de crecimiento negativo a tasas elevadas positivas. También merecen resaltarse los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay, que tuvieron su mejor comportamiento en la década de los ochenta, que es precisamente la más compleja para la mayor parte de los países.

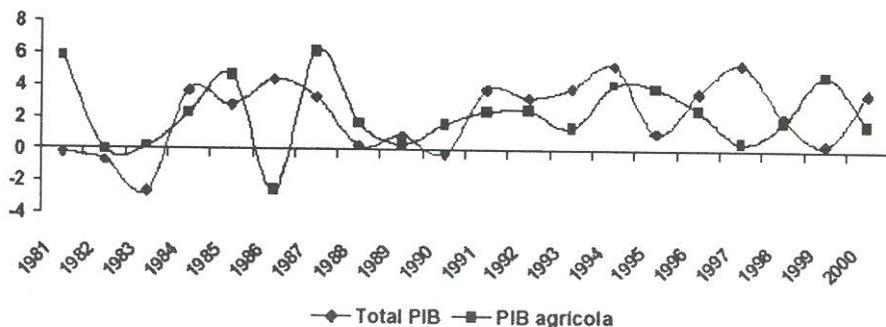
Argentina, el otro país que incide de forma importante en el promedio total, tiene tasas de crecimiento regulares en el primer período, que bajan en los ochenta y que más se recuperan en los noventa. Se trata, en este caso, de una agricultura de tamaño importante y que está consolidada frente a los mercados desde hace ya bastante tiempo.

**CUADRO 2.**  
**América Latina y el Caribe (19 países): Tasas de crecimiento de la agricultura.**

	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	2.1	1.6	2.6
Bolivia	4.1	1.9	3.0
Brasil	4.7	2.5	3.0
Chile	2.2	5.7	4.5
Colombia	4.4	3.0	1.5
Costa Rica	2.6	3.1	4.1
Ecuador	3	4.2	1.4
El Salvador	2.4	-1.4	1.4
Guatemala	4.7	1.3	2.8
Haití	1.5	-0.2	-2.9
Honduras	2.7	2.7	2.3
México	3.4	1.1	1.9
Nicaragua	-0.1	-0.7	1.7
Panamá	1.3	2.5	6.0
Paraguay	6.7	4.0	0.4
Perú	-0.6	2.2	2.2
República Dominicana	3.4	0.4	1.1
Uruguay	0.6	0.2	2.6
Venezuela	2.9	2.0	1.1
<b>América Latina</b>	<b>3.5</b>	<b>2.1</b>	<b>2.6</b>

Una característica propia de la agricultura, es el hecho de ser contracíclica, lo que queda claramente confirmado en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1.**  
**América Latina y el Caribe: Evolución del PIB total y el PIB agrícola.**



Entre las actividades que más contribuyeron al crecimiento del sector, destaca en primer lugar la ganadería, como se puede apreciar en el Cuadro 3.

**CUADRO 3.**  
**América Latina y el Caribe: aporte de la agricultura y la ganadería al producto sectorial.**

Producción agropecuaria	Estructura porcentual		
	1990	1995	2000
Total agrícola	64.2	60.5	57.2
Total pecuarios	35.8	39.5	42.8
Total en millones de dólares de 1990	155.181	194.995	219.268

Fuente: CEPAL; Base de datos BADECEL.

Las reformas estructurales implantadas en la región, apertura, desregulación y privatizaciones, buscaron potencializar y desarrollar los sectores con ventajas comparativas; en el caso de la región, principalmente los sectores primarios y algunas manufacturas a ellos vinculados. De este modo, la agricultura,

silvicultura, pesca y minería pasaron a ser actividades clave y no subordinadas al crecimiento industrial en el nuevo modelo surgido de las reformas aplicadas. Se esperaba que en las nuevas economías abiertas, el desarrollo de las exportaciones de estos sectores liderara el crecimiento y arrastrara a las otras actividades. Estas expectativas descansaban en el supuesto de que los países desarrollados serían un gran mercado para los nuevos flujos de exportaciones, toda vez que ellos también abrirían sus mercados y eliminarían los enormes subsidios que aplican a sus agriculturas, corrigiendo de este modo las enormes distorsiones que caracterizan este mercado.

En estas dos últimas décadas, los commodities que tradicionalmente han exportado los países de la región, han experimentado crecimientos importantes en volumen, pero menos en valor, característica que, por lo demás, es propia de este tipo de productos. Lo nuevo consiste en el surgimiento de una dinámica corriente de exportaciones no tradicionales, algunas de las cuales tienden ya a la “*commoditización*” en la medida en que aumentan sus volúmenes de producción como consecuencia del éxito inicial que tuvieron. Sin embargo siguen apareciendo nuevas exportaciones que se destinan a nichos específicos y de tamaño reducido, en los mercados de los países desarrollados, pero cuya importancia, justamente por el hecho de no representar grandes volúmenes, no es grande a pesar de que puedan mostrar un fuerte dinamismo.

De todos modos, cabe destacar que esto ocurre a pesar de que los países desarrollados mantienen elevados niveles de protección a sus agriculturas mediante subsidios directos e indirectos para proteger a sus productores y/o para desintensificar la estructura porcentual.

Como se puede ver en el Cuadro 4, las exportaciones de productos primarios de América Latina se multiplicaron por diez entre 1970 y el 2000, mientras que las exportaciones agropecuarias lo hicieron en una proporción algo menor, poco más de seis veces, perdiendo representación en las cifras totales. Las importaciones agropecuarias, por su parte, pasaron de 1.2 a 13 millones de dólares en el mismo período.

El balance comercial resulta positivo, pero aunque crece en todo el período, lo hace a tasas bastante menores desde 1980 en adelante. Como se desprende del Cuadro 4, el enorme esfuerzo exportador que realizó la agricultura regional, y el éxito logrado no se reflejan en la misma magnitud en el balance comercial. Adicionalmente, y tal como verá mas adelante en el Gráfico 1, hay una pérdida adicional debido a la caída de los precios de exportación de los principales productos agrícolas de exportación. En efecto, el volumen exportado ha crecido

mucho más aún, compensando la tendencia a la caída de los precios internacionales de estos productos.

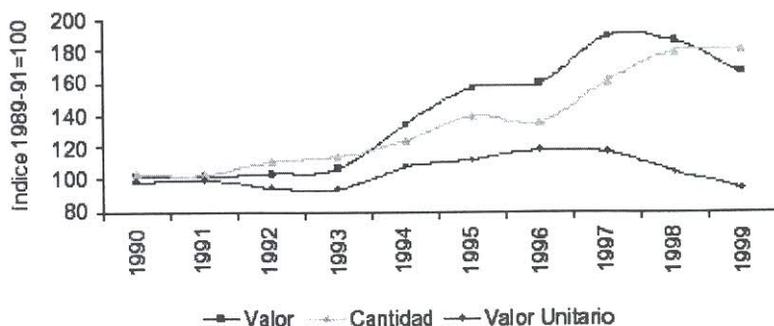
**CUADRO 4.**  
**América Latina y el Caribe: Exportaciones, importaciones y saldo comercial Agropecuario. En millones de US\$.**

	1970		1980		1990		2000	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Exportaciones</b>								
Bienes primarios	8 059 159	49.2	48 399 405	48.2	52 093 682	43.0	82 590 546	24.2
Agrícolas	4 489 088	27.4	16 746 124	16.7	18 175 660	15.0	28 514 917	8.3
<b>Importaciones</b>								
Bienes primarios	2 415 432	14.3	31 139 661	29.3	15 331 773	16.0	28 316 461	7.8
Agrícolas	1 213 279	7.2	7 448 060	7.0	5 444 309	5.7	13 001 445	3.6
<b>Balance</b>								
Bienes primarios	5 643 727		17 259 745		36 371 909		54 247 085	
Agrícolas	3 275 809		9 298 064		12 731 351		15 513 472	

**Fuente:** Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, División de Comercio Internacional, CEPAL.

Por su parte, el Gráfico 2 muestra la evolución experimentada por las exportaciones agropecuarias en la década recién pasada, que es la que marca más estos fenómenos.

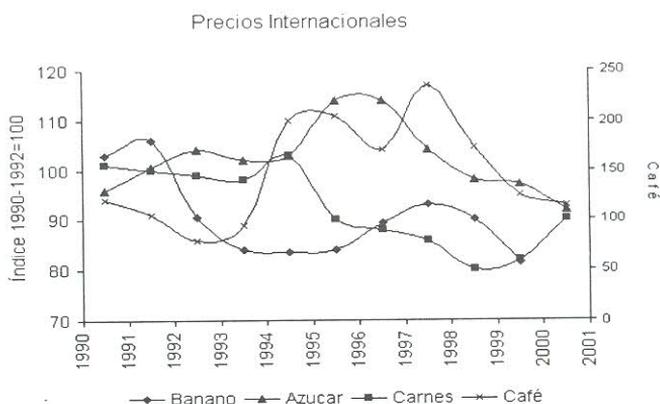
**GRÁFICO 2.**  
**Evolución de las exportaciones de América Latina y el Caribe.**



Como se puede ver, en los últimos años las cantidades crecen más que el valor, lo que muestra el deterioro experimentado por los precios de exportación de estos productos.

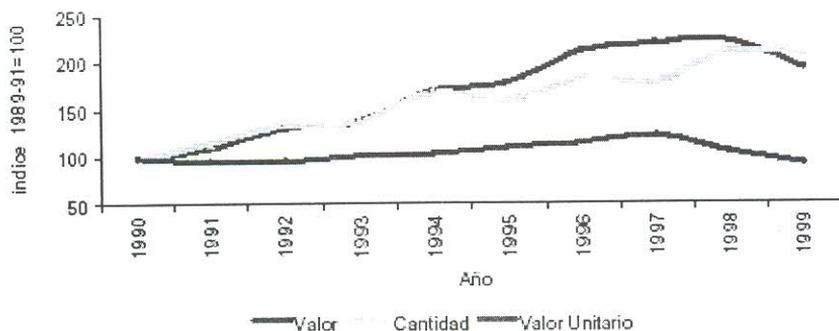
Un detalle de la desfavorable evolución de los precios de los principales productos de exportación agrícolas, se puede apreciar en el Gráfico 3.

**GRÁFICO 3.**  
Evolución de los precios internacionales de algunas de las principales exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe.



Por su parte, las importaciones de productos agropecuarios crecieron significativamente; a pesar de ello, el saldo comercial se mantuvo positivo. El gráfico 4 muestra el comportamiento de esta variable.

**GRÁFICO 4.**  
Evolución de las importaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe.



En este último período analizado, hay cambios importantes que destacar. Por un lado, las exportaciones no tradicionales han tenido una evolución especialmente favorable, mientras que lo contrario ocurre con las tradicionales, cuyos precios internacionales tienden a caer. Asimismo, se aprecia una disminución progresiva del número de productos no tradicionales exportados. Así, por ejemplo, el saldo positivo para productos como la carne disminuye sostenidamente, mientras que para lácteos y cereales se registró un saldo comercial negativo. En este mismo orden de cosas, las exportaciones de banano y caña de azúcar debieron ajustarse a la reducción de cuotas de importación dispuesta por la Unión Europea y Estados Unidos.

Como es evidente, la apertura comercial para los productos agrícolas fue marcadamente asimétrica, con lo cual los países en desarrollo no pudieron beneficiarse de las potencialidades de los mercados de los países desarrollados, como lo pregonaba el nuevo modelo.

Cabe destacar que el enorme esfuerzo exportador desarrollado por los países de la región implicó también una gran exigencia a la base de recursos naturales disponibles, lo que en último término se ha reflejado en su sobreexplotación y deterioro.

Entre las transformaciones más notables, cabe destacar un hecho que ocurre desde mediados de la década pasada: el desarrollo de los cultivos transgénicos en el mundo y en la región. Este proceso corresponde a un nuevo paradigma tecnológico basado en la ingeniería genética, que se difunde con gran rapidez a partir de cinco grandes conglomerados mundiales que controlan la producción y las tecnologías vinculadas a las semillas, agroquímicos y a la biotecnología moderna. Para América Latina y el Caribe, este fenómeno es especialmente importante por dos razones;

- a. La enorme biodiversidad que posee la región, y porque en ella se localizan los centros de origen de algunos de los principales cultivos alimenticios del mundo, como el maíz y la papa.
- b. Un país de la región, Argentina, es el segundo productor mundial de estos cultivos después de los Estados Unidos, y también el segundo productor mundial de soya transgénica, con más de 11 millones de hectáreas sembradas con este cultivo.
- c. Brasil, que es el país de mayor tamaño y el más biodiverso, ha optado por una estrategia basada en la exclusión de los transgénicos y el desarrollo de los cultivos convencionales.

**CUADRO 5.**  
**Área cultivada con transgénicos: Principales países.**

	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Área	%										
EEUU	1.5	51	8.1	64	20.5	74	28.7	72	30.3	68	35.7	67.9
Argentina	0.1	4	1.4	10	4.3	15	6.7	17	10.0	23	11.8	22.4
Canadá	0.1	4	1.3	11	2.8	10	4.0	10	3.0	7	3.2	6.0
Otros	1.9	41	1.9	15	0.2	1	0.5	1	0.9	2	1.9	3.7
Total	2.8	100	12.7	100	27.8	100	39.8	100	44.2	100	52.6	100

**Fuente:** Clive James, ISAAA, No. 17-2000, Global Status of commercialized transgenic crops: 1999 y 2001.

El último antecedente a considerar es la evolución que han experimentado las productividades agrícola y no agrícola. Como puede verse en el Cuadro 6, la productividad agrícola de todos los países, tanto los que están sobre el promedio regional como bajo él, creció más que la productividad no agrícola; en términos absolutos, el valor de ésta última se sitúa en casi todos los casos muy por encima de la productividad agrícola. Así, por ejemplo, en Costa Rica y Chile, dos de los países cuyas productividades agrícolas más crecieron, el valor de la productividad no agrícola es más del doble que la agrícola.

## Los grandes problemas

**Pobreza e indigencia:** Entre los principales problemas sociales del sector se cuentan la pobreza y la inequidad. A pesar de las grandes transformaciones ocurridas, la situación sigue siendo muy seria e incluso, en algunas ocasiones, se ha deteriorado. Las cifras disponibles para pobreza muestran que ésta ha aumentado en números absolutos, así como también la proporción de hogares y personas bajo la línea de pobreza. Más grave aún: los hogares y las personas en situación de indigencia también han aumentado. Ambos fenómenos ocurren no obstante la gran magnitud que adquirieron los procesos de migración campo-ciudad, con lo cual se ha transferido un enorme contingente de población desde el mundo rural al urbano, muchos de los cuales engrosan las estadísticas de la pobreza urbana.

**CUADRO 6.**  
**América Latina y el Caribe (23 países): Ranking de las productividades**  
**agrícola y no agrícola.**

		Productividad No-agrícola bajo el promedio regional de US\$ 8.172/EAP EN 2000.				Productividad No-agrícola sobre el promedio regional de US\$ 8.172/EAP EN 2000.				
		Crecimiento anual de la productividad desde 1990 al 2000 y productividad en el 2000.				Crecimiento anual de la productividad desde 1990 al 2000 y productividad en el 2000.				
		Agrícola		No-Agrícola		Agrícola		No-Agrícola		
		%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	
Productividad agrícola sobre el promedio regional de US\$ 2,414/EAP EN 2000.	Costa Rica	3.2	5 262	0.8	10 067	Barbados	3.0	16 667	-0.7	12 663
	Guyana	10.2	4 946	2.5	1 142	Argentina	2.8	9 311	1.8	18 978
	Venezuela	2.0	4 846	-1.1	7 815	Uruguay	2.4	7 842	1.8	13 832
	Brasil	4.5	4 620	-0.1	10 316	Chile	4.1	5 340	3.5	14 436
	Colombia	1.4	3 658	-0.7	5 737	Trinidad y Tobago	1.2	1 976	0.7	12 354
	Rep. Dominicana	5.6	3 163	2.0	5 091					
	Paraguay	-0.1	3 062	-1.9	4 661					
	Panamá	2.2	2 742	1.3	9 140					
	México	1.3	2 274	-0.6	14 261					
	Nicaragua	5.0	2 221	-2.1	0 988					
Productividad agrícola bajo el promedio regional de US\$ 2,414/EAP EN 2000.	Perú	4.0	1 914	0.2	8 132					
	Guatemala	0.8	1 879	0.2	6 337					
	El Salvador	0.1	1 684	0.4	5 046					
	Ecuador	0.7	1 659	-2.4	4 304					
	Jamaica	2.4	1 602	-1.4	4 603					
	Honduras	1.3	1 129	-1.7	2 279					
	Bolivia	0.9	752	0.7	3 589					
Haití	-3.8	377	-3.6	1 625						

**Fuente:** CEPAL. Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de información de FAO y de CELADE.

Como muestra el Cuadro 7, en el 2000 había alrededor de 212 millones de pobres en América Latina y el Caribe, de los cuales 135 vivían en el ámbito urbano y 77 millones en el mundo rural. El primer comentario que cabe es que la pobreza incide más fuertemente en el mundo rural, puesto que el 75% de la

población es urbana, pero el 36% de los pobres son rurales. En materia de indigencia, la situación es aún más grave, ya que de un total de 90 millones de personas en esa condición, más de la mitad corresponde a habitantes rurales. En cuanto a la evolución que ha experimentado la proporción de pobres, tanto en términos de personas como de hogares, se aprecia que proporcionalmente son más en 1999 de lo que eran en 1980, situación que es más pronunciada en el caso de los indigentes.

**CUADRO 7.**  
**América Latina: Hogares y población pobre e indigente<sup>a</sup> 1980-1999.**

	POBRES <sup>b</sup>				INDIGENTES <sup>c</sup>							
	Total		Urbana		Rural		Total		Urbana		Rural	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
<b>Hogares</b>												
1980	24.2	34.7	11.8	25.3	12.4	53.9	10.4	15.0	4.1	10.6	6.3	27.5
1990	39.1	41.0	41.0	35.0	14.4	58.2	16.9	17.7	8.5	15.3	8.4	34.1
1994	38.5	37.5	37.5	31.8	13.5	56.1	16.4	15.9	8.3	13.6	8.1	33.5
1997	39.4	35.5	35.5	29.7	14.3	54.0	16.0	14.4	8.0	12.3	8.0	30.3
1999	41.3	35.5	35.3	29.8	14.2	54.3	16.3	13.9	8.3	11.9	8.0	30.7
<b>Población</b>												
1980	135.9	40.5	62.9	29.8	73.0	59.9	62.4	18.6	22.5	10.6	39.9	32.7
1990	200.2	48.3	121.7	41.4	78.5	65.4	93.4	22.5	45.0	15.3	48.4	40.4
1994	201.5	45.7	125.9	38.7	75.6	65.1	91.6	20.8	44.3	13.6	47.4	40.8
1997	203.8	43.5	125.7	36.5	78.2	63.0	88.8	19	42.2	12.3	46.6	37.6
1999	211.4	43.8	134.9	37.1	77.2	63.7	89.4	18.5	43.0	11.9	46.4	38.3

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de las tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

- a. Estimaciones que corresponden a 17 países de la región.  
 b. Hogares y Población en Hogares en situación de pobreza. Incluye a los hogares (población) en situación de indigencia.  
 c. Hogares y Población en Hogares en situación de indigencia.

Los antecedentes disponibles muestran también grandes disparidades al interior de la región; en tres países, Guatemala, Honduras y Nicaragua, más del 65% de los hogares están bajo la línea de pobreza, y en cuatro más, Bolivia, El

Salvador, Paraguay y Perú, más del 50% de los hogares rurales son pobres. El Cuadro 8 que aparece a continuación da cuenta de esta situación.

**CUADRO 8.**  
**Magnitud e importancia de la pobreza rural.**

% de hogares rurales pobres	% de hogares pobres rurales respecto del total de hogares pobres		
	Menos del 35%	Entre 35% y 49%	50% y más
Más del 65%			Guatemala, Honduras, Nicaragua
Entre 51% y 65%		Colombia, Ecuador y México	Bolivia, El Salvador, Paraguay, Perú
Entre 31% y 50%	Brasil, Panamá, Venezuela	Rep. Dominicana	
Hasta el 30%	Argentina, Chile, Uruguay		Costa Rica

**Fuente:** Elaborado sobre la base del Panorama Social de América Latina.

**Inequidad:** Por otra parte, y tal como lo revelan los estudios especializados, la inequidad de la región respecto de ingresos y de activos, especialmente tierra, medidos por el Índice de Gini, se mantiene en algunos países y en otros se agrava. Lo que más preocupa de ello es que la región aparece como la más inequitativa del mundo en la materia.

Así, por ejemplo, persiste una elevada desigualdad en la distribución de la tierra, cuestión incompatible con los objetivos de equidad y eficiencia que supone el desarrollo sostenible. En el Cuadro 9 se muestran los resultados de cálculos del índice de Gini para medir la concentración de la tierra en varios países de la región. De acuerdo con los valores alcanzados por dicho índice, es posible distinguir tres grupos: el primero, integrado por México, Chile y Paraguay cuyos índices superan el valor de 0.90. El segundo, por Costa Rica, Colombia, Venezuela, Brasil, Argentina, El Salvador y Panamá, con índices de Gini entre 0.79 y 0.85. El tercer grupo está conformado por Uruguay, República Dominicana, Puerto Rico, Jamaica, con índices que fluctúan en torno a 0.75, y por último Honduras, con un índice de Gini de 0.66.

Como puede verse se trata de valores extremadamente elevados, particularmente en el primer grupo de países. Cabe resaltar el caso de Chile, país en que durante los años sesenta y setenta, se implementaron importantes procesos

de reformas agrarias; no obstante ello, el índice de concentración de la tierra ha permanecido inalterado.

**CUADRO 9.**  
**Índices de Gini de concentración de la tierra. América Latina 1969-1997.**

	Década 1970	Década 1980	Década 1990
México	0.93 (70)	—	—
Chile	0.92 (75)	—	0.92 (97)
Paraguay	—	0.93 (81)	0.93 (91)
Costa Rica	0.81 (73)	0.80 (84)	—
Venezuela	0.90 (70)	—	—
Brasil	0.84 (70)	—	0.81 (96)
El Salvador	0.80 (71)	—	—
Panamá	0.77 (71)	—	0.85 (90)
Perú	0.88 (72)	—	0.86 (94)
Ecuador	0.81 (74)	—	—
Colombia	0.86 (71)	—	0.79 (97)
Uruguay	0.81 (70)	—	0.76 (90)
República Dominicana	0.78 (70)	—	—
Puerto Rico	0.76 (70)	—	—
Jamaica	0.79 (69)	—	—
Honduras	0.71 (74)	—	0.66 (93)

**Fuente:** CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de Censos Agropecuarios y Encuestas Agrícolas.

**Degradación de recursos naturales:** En el campo de los recursos naturales, la región de América Latina y el Caribe asiste a un inquietante fenómeno de degradación de los mismos, como consecuencia de la creciente actividad humana, en especial vinculada a la sobrevivencia en áreas de pobreza. El Cuadro 10 muestra algunos de los antecedentes disponibles al respecto. Al mismo tiempo la biodiversidad de la región se ve seriamente amenazada, ya no solo por la tradicional biopiratería ahora practicada a gran escala y con gran eficiencia por grandes conglomerados sino, además, como consecuencia de la contaminación genética en los centros y subcentros de origen de los principales cultivos alimenticios del mundo y que están localizados en la región.

**CUADRO 10.**  
**Tierras secas y desertificación en América Latina y el Caribe.**

País	Superficie Territorial (1000 Km <sup>2</sup> )	Superficie %	Tierras Secas	
			Áreas afectadas (1000 Km <sup>2</sup> )	%
Argentina	2 740	75	625	30.5
México	1 923	66	309	24.3
Paraguay	397	60	17	7.1
Chile	749	43	13	3.8
Bolivia	1 089	41	73	16.2
Perú	1 280	38	85	17.5
Ecuador	277	27	5	6.7
Brasil	8456	11	181	19.4
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>19 909</b>	<b>25.3</b>	<b>1394</b>	<b>27.6</b>

Fuente: CLD (2000); CLD (2001).

Sobre este panorama, muy sucintamente esbozado, se plantean a continuación algunos comentarios acerca del futuro del desarrollo agrícola en la región de América Latina y el Caribe.

## Posibles escenarios futuros del desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe

### *La evolución de los mercados*

En primer lugar cabe destacar que el desarrollo del sector agrícola está contextualizado en el marco del desarrollo global. Algunos modelos de equilibrio general plantean la conocida idea de la característica contracíclica de la agricultura. A la luz de los antecedentes antes expuestos, solo en el caso de algunos países como Chile y Costa Rica se puede verificar dicha aseveración, ya que cuando más crecen es justamente en la llamada década perdida, al tiempo que la mayor parte de los otros países de la región retrocede. De todos modos, esta hipótesis se sustenta en que, bajo políticas contractivas, la agricultura tiene un mejor comportamiento, debido a la incidencia de un dólar elevado, tanto en las

exportaciones como por efecto de proteger el mercado interno al encarecer las importaciones.

Dadas estas razones, correspondería examinar en primer término el comercio exterior, identificado en el actual modelo de apertura como la principal fuente de dinamismo de la producción agropecuaria de la región. Al respecto, cabe recordar que, si bien se avanza en el reconocimiento de la necesidad de eliminar las trabas al libre comercio y, de esta manera, favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, y en especial las de América Latina y el Caribe, nada sustantivo se ha logrado en las discusiones surgidas en torno a la Ronda Uruguay y en los foros especializados. Incluso en el marco de los acuerdos comerciales, la agricultura es el sector más difícil de tratar, salvo en aquellas actividades en las que no hay producción competitiva ni que haya sido objeto de otros tratamientos preferenciales, como los de algunos países de la Unión Europea con sus ex colonias.

Es difícil pensar que los países desarrollados estarán dispuestos a tomar medidas que afecten sus agriculturas y sus agricultores. En el caso de EEUU, eso sucede por el poder de lobby que poseen estos sectores, lo cual ha quedado recientemente ilustrado de manera muy clara con las medidas proteccionistas y por los subsidios establecidos por el Gobierno de Bush al respecto y, en el caso de la UE, por las elevadas asignaciones de recursos destinados a hacer menos intensiva la agricultura mediante subsidios a los productores, encubiertos como subsidios ambientales. Se trata, en este caso, de una concepción que tiene que ver también con una visión de un equilibrio entre lo rural y lo urbano y con el medio ambiente. En Japón y en Corea se aplican elevados subsidios a la agricultura bajo el argumento de que se trata de cuestiones que aluden a las tradiciones y a la cultura.

En síntesis, pareciera razonable no albergar grandes expectativas de cambio respecto de esta situación. Si ella se produce, lo más probable es que sean fenómenos poco significativos, por las razones antes aludidas. No es casual que el tema más complicado, en todos los acuerdos bilaterales y multilaterales, es precisamente este punto.

Respecto de los precios, se sabe que en el caso de los *commodities* estos tienden a la baja en el largo plazo. También la introducción de nuevas tecnologías de mayor productividad y la entrada de nuevos países al mercado, son elementos que apuntan en la misma dirección. A modo de ejemplo, el caso del café permite ilustrar bien esta situación.

En la misma línea de razonamiento, es interesante considerar cuál ha sido la evolución que han experimentado los términos de intercambio. Un estudio hecho recientemente y que aún no ha sido publicado, muestra que el índice total de productos básicos no petroleros presenta caída persistente y escalonada a lo largo de todo el siglo XX. Si se toma como índice alternativo el de la revista *The Economist*, que cubre los años 1880 a 1999, se obtienen resultados similares. Como puede verse en el Cuadro 11, los productos alimentarios perdieron la mitad de su capacidad de compra, a pesar de la mejoría que experimentaron la carne de res y de cordero, la madera y el tabaco.

**CUADRO 11.**  
**Precios e índices de productos básicos deflactados por el valor unitario de las Manufacturas de las Naciones Unidas.**

Productos	1900-2000	Valor relativo 1996-2000/1900-1904
Aceite de Palma	-0.3	98.7%
Algodón	-1.0	34%
Arroz	-1.1	33.1%
Azúcar	-1.3	34.6%
Banano	0.0	92.5%
Cacao	-1.3	38.2%
Café	-0.1	145.3%
Carne de res	1.0	234.6%
Caucho	-2.8	6.6%
Cordero	1.6	499.3%
Cuero	-0.8	36.4%
Lana	-1.2	23.4%
Madera	1.1	308.1%
Maíz	-0.8	38.1%
Tabaco	0.8	200.4%
Té	-0.7	43.8%
Trigo	-0.6	53.6%
Yute	-0.4	69.6%
<b>Índices</b>		
GYCPI *	-0.7	52.2%
Alimentos	-0.8	50.2%
No Alimentos	0.0	85.4%
Economist	-1.0	39.9%

**Fuente:** Ocampo y Parra (2003) sobre datos de Grilli y Yang (1988) y *The Economist*.

**Índice GYCPI:** Índice total ponderado por la participación de cada producto en las exportaciones totales en 1977-1979. De éste se obtienen tres subíndices: alimentos, no alimentos y metales.

GRÁFICO 5.

Índice total de precios de productos básicos no petroleros, GYCPI, 1900=100.



En cuanto a las exportaciones no tradicionales, que han mostrado un gran dinamismo en estos últimos años, éstas pueden seguir siendo muy atractivas en la medida en que no tiendan a masificarse o “commoditizarse”, en otras palabras, siempre que no entren masivamente otros países al mismo tipo de producción especializada para nichos. Un comentario al respecto, que puede ser interesante, es el caso de los productos orgánicos, ya que ésta es una alternativa posible no solo para los países en desarrollo, sino también para la agricultura de países desarrollados y, más aún, que puede darse a cambio de la reducción de parte de los subsidios entregados a sus agriculturas. En este caso, esta posibilidad que se discute en algunos círculos de la Unión Europea, implicaría liberalización a la entrada de un conjunto de productos agrícolas convencionales provenientes de América Latina y el Caribe pero, al mismo tiempo, supone la extensión de la producción orgánica en los países europeos y el cierre de estas posibilidades a los países del sur, salvo en productos tropicales.

### ***El medio ambiente y los recursos naturales***

En cuanto se refiera a los recursos naturales y el medio ambiente, es importante destacar que es imperativo detener su rápido avance de procesos de deterioro y de degradación. Cabe recordar rápidamente las magnitudes asumidas por los procesos de desertificación. El problema es el enorme costo que esto

implica. El caso de Chile permite ilustrar esta situación; este país es el más avanzado en materia de combate a la desertificación. Anualmente se invierten alrededor de 115 millones de dólares estadounidenses en distintos programas destinados a este fin, y se recuperan 150.000 hectáreas al año. A pesar del ritmo de recuperación logrado, se requerirá mucho tiempo para lograr recuperar la totalidad de las áreas afectadas.

Si se toma en cuenta que en América Latina y el Caribe existen unos 40 millones de hectáreas afectadas por procesos de degradación de suelos y que recuperar una hectárea en promedio cuesta aproximadamente 1000 dólares, queda en evidencia la magnitud de los recursos requeridos. Si a ello se agrega la degradación por deforestación, estas cifras aumentan notablemente.

### ***La biodiversidad***

Respecto a la biodiversidad, se da la paradoja de que a pesar de que la región cuenta con una de las mayores riquezas del planeta en la materia y que en ella se localizan los centros y subcentros de origen de algunos de los principales cultivos alimentarios del mundo, como el maíz, la papa y los frijoles, la amenaza de pérdida de biodiversidad es muy elevada en la actualidad. La razón de ello radica no solo en la pérdida de bosques tropicales y de su flora y fauna asociada, ni en la biopiratería que desde hace mucho se practica, sino en la contaminación genética a especies relacionadas y no relacionadas a causa de los cultivos transgénicos, las dificultades de controlar este proceso y la imposibilidad de volver atrás una vez ocurrido el fenómeno. Baste recordar al respecto los enormes gastos en que ha debido incurrir Estados Unidos para retirar el maíz transgénico Star Link del mercado y de los campos de agricultores.

### ***Las nuevas tecnologías y el surgimiento de un nuevo modelo***

A lo antes mencionado, se suman otros impactos a considerar. En primer término está la posible modificación del mapa de las ventajas comparativas, sobre las cuales se ha sustentado el desarrollo agrícola de los países de la región en la última década y media. La posibilidad de agregar nuevas características que permiten prolongar el almacenaje de productos agrícolas sin que se alteren sus características organolépticas, disipa la ventaja de contra estación que, con respecto al hemisferio norte, tienen los países del sur. Igual cosa ocurre con el desarrollo de nuevas variedades de productos tradicionalmente tropicales y semitropicales, adaptados gracias a la ingeniería genética, para crecer en condiciones de países de clima templado.

No menos importante es la dependencia tecnológica, ya que tras estos enormes avances científicos, están cinco grandes conglomerados que controlan a nivel mundial la producción y la comercialización de las semillas de estos nuevos productos, así como de los agroquímicos a ellos asociados y, lo más importante, el conocimiento científico y las reglas de exclusión a terceros de los beneficios de la innovación.

**Un nuevo modelo de organización de la producción agropecuaria:** sobre la base de los impresionantes avances logrados en ingeniería y recombinación genética, surge en algunos países un nuevo modelo de organización de la agricultura, que convive con el modelo actualmente vigente. El primero se funda en la producción y el control tecnológico de semillas transgénicas y animales modificados con características que jamás se hubieran podido lograr con los métodos convencionales de mejoramiento genético e hibridación. Se trata de los primeros pasos de un proceso de artificialización hasta hace poco inimaginable para una parte importante de la agricultura.

Argentina es el país paradigmático en este sentido. Se trata de un país con una capacidad productiva de magnitud importante y que posee claras potencialidades asociadas a una favorable dotación de recursos naturales. Como ya se dijo, Argentina es el segundo productor mundial de transgénicos después de EE.UU., con casi 11 millones de hectáreas de soya. Lo notable del caso, es la rapidez del proceso de incorporación de la soya transgénica. Explican productores altamente informados y con un gran nivel de capacitación, tierras de gran potencial, y un débil marco de protección a los derechos de propiedad intelectual para las semillas transgénicas, que por razones de estrategia de la compañía propietaria de las patentes, ese recurso ni siquiera fue utilizado. A esto se suman un período de favorables precios en los mercados internacionales para la soya y la disponibilidad de tierras aptas de incorporar a bajo costo con las nuevas tecnologías. En síntesis, se suma: productores conocedores y dispuestos a incorporar nuevos cambios tecnológicos, menores costos que aquellos en que deben incurrir los productores de soya en otros países, por el hecho de que la semilla transgénica no está cubierta por patentes, y tierras disponibles para emplear tecnologías de labranza cero empleando agroquímicos de bajo costo asociados a la semilla transgénica.

Este rápido proceso de adopción local de nuevas técnicas, ocurre bajo una lógica ahorradora de costos y se lleva a cabo, en buena medida, por medio de la fuerte presencia de empresas de capital internacional ubicadas en sectores claves de los diversos tramados agroalimentarios. Esta vez, su magnitud es tal que

cataliza y refuerza el uso de otras tecnologías y tiende a establecer un nuevo modelo de organización de la producción primaria.

A grandes rasgos, el nuevo modelo de organización se conforma sobre la base de:

- Un fuerte predominio de la oferta de insumos modernos en la producción primaria, distribuidos por una red comercial privada, que es un canal expedito de difusión de las nuevas tecnologías.
- La conformación de paquetes tecnológicos completos y cerrados ofrecidos por un reducido número de grandes conglomerados empresariales. Este hecho les otorga una posición de predominio jerárquico respecto de los otros agentes que intervienen en las ramas de producción o cadenas. Las fuertes imperfecciones de los mercados crediticios, hacen que el financiamiento por parte de los proveedores de insumos tienda a consolidar este modelo.
- La no vigencia de un adecuado mecanismo de protección a los derechos de propiedad intelectual, como ocurre en Argentina, es solventada o reforzada, según sea el caso, con sistemas de contratos que operan estos conglomerados.
- A los avances científicos propios de estos conglomerados, se agregan también avances a nivel local centrados en los institutos públicos de investigación y en algunas empresas privadas nacionales.

La creciente concentración mediante compras y fusiones de empresas, apunta a la consolidación de este proceso a escala mundial. A nivel de los productores, y en especial de los pequeños, se plantean nuevos problemas, en particular la dependencia respecto de unas pocas empresas proveedoras de los nuevos insumos modernos. Se trata en este caso de nuevas formas de dependencia, basadas en la exclusión controlada a terceros de los beneficios de la innovación, a no ser que medie un pago o tasa tecnológica determinada por los mismos proveedores de los insumos modernos. Esto conlleva la posibilidad de que los productores pasen a ser, en el futuro, simplemente arrendatarios de germoplasma. En el caso de las comunidades campesinas indígenas, que por cientos de años han permitido preservar la biodiversidad de la cual se beneficia todo el planeta, se pueden ver reducidas a esa condición sin ninguna injerencia ni control sobre sus recursos productivos.

## **Comentarios finales**

La lección que se puede extraer es que los problemas que enfrenta el sector —y todo indica que seguirá enfrentando por un buen tiempo más, básicamente los

de pobreza y concentración de activos e ingresos, de degradación de recursos y pérdida de biodiversidad— son asuntos que requieren medidas muchísimo más profundas que las tomadas hasta ahora y, por cierto, de costos muchísimo mayores. La pregunta es: ¿Tiene capacidad la sociedad, y si la tiene, está dispuesta a gastar significativamente más en la reducción de la pobreza e indigencia? ¿En los equilibrios entre lo rural y lo urbano? ¿En las tensiones y conflictos derivados de enfrentar el tema de la propiedad y tenencia de la tierra? ¿En el acceso al capital? ¿En la preservación del capital natural y la biodiversidad?

Los problemas antes anotados implican desafíos de enorme magnitud; su abordaje resulta imposible de imaginar sin considerar cambios sustantivos en el modelo o, lisa y llanamente un cambio de modelo. Lo anterior implica al menos dos condiciones, que no resulta fácil; contar con poder político y disponer de un modelo alternativo que considere la activa participación del sector público en los nuevos tiempos y de cara a las nuevas demandas. El punto es que, después de años de pregonar la reducción del sector público y de implementar esta receta en casi todos nuestros países, las capacidades disponibles son hoy mucho menores y los problemas mucho mayores y más complejos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bárcanas, Alicia y De Miguel Carlos (compiladores). 2003. Financiamiento para el desarrollo sostenible. Visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. CEPAL.División de Desarrollo sostenible y asentamientos humanos.
- CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Varios años hasta 2002.
- CEPAL. Informe económico, varios años.
- CEPAL e IICA. Panorama de la Agricultura de América Latina y el Caribe 1990 - 2000 Unidad de Desarrollo Agrícola.
- Morales, César. El impacto económico y social de los transgénicos en América Latina. CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola (en publicación).
- Morales, César y Rodríguez, Mónica. Desarrollo rural en América Latina y el Caribe; un nuevo modelo de desarrollo? En: Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2001
- Ocampo, J.A. y Parra, M.A. Los términos de intercambio en el largo plazo. CEPAL, 2003
- Panorama Social de América Latina. Varios años hasta 2002 - 2003.
- Panorama de la Inserción de América Latina y el Caribe. Varios años hasta 2002.