
ESTUDIOS INTERNACIONALES

Cooperación regional para la seguridad alimentaria

Obra editada bajo la dirección de
RAYMUNDO BARROS CHARLIN
y *JOSE GARRIDO ROJAS*

**Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile**

ESTUDIOS INTERNACIONALES
Colección dirigida por el
INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE
CALLE CONDOLL Nº 249, SANTIAGO, CHILE

EL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales,
en sus aspectos políticos, jurídicos,
económicos, sociales e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado
en la Universidad de Chile y
coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249, Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile.
Teléfonos: 740850 - 740155.

COOPERACION REGIONAL
PARA LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA

Obra editada bajo la dirección de
RAYMUNDO BARROS CHARLIN
y
JOSE GARRIDO ROJAS

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE
SANTIAGO DE CHILE

La publicación de esta obra forma parte de las actividades contempladas en el Convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto para la Integración de América Latina.

Las opiniones vertidas en esta obra representan únicamente el pensamiento de cada autor y no comprometen al Instituto para la Integración de América Latina ni al Instituto de Estudios Internacionales.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

© Universidad de Chile, 1986

Inscripción Nº 65.474

Derechos reservados para todos los países

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Instituto para la Integración de América Latina

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*
e impreso en los talleres de Soc. Linográfica Ltda.

Av. Pdte. José Joaquín Prieto 3535

Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

ALAB LA VHSK I

PARTE PRIMERA

DIMENSION MUNDIAL DEL PROBLEMA ALIMENTARIO

La noción de seguridad alimentaria y dimensión mundial del problema alimentario. <i>Prof. Norberto Frigerio.</i>	19
Situación actual y perspectivas de la nutrición mundial en el Siglo xx. <i>Dr. Fernando Mönckeberg B.</i>	39
Comentario al trabajo del Doctor Mönckeberg. <i>Luis López Cordovez</i>	96
El desarrollo alimentario y su relación internacional. <i>Manuel Valdés.</i>	103
Comentario al trabajo de Manuel Valdés V. <i>José Garrido Rojas.</i>	124

PARTE SEGUNDA

SEGURIDAD ALIMENTARIA: DESAFIOS Y EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Pobreza extrema en América Latina. <i>Sergio Molina.</i>	134
Evolución de los sistemas alimentarios y opciones de estrategia: algunos alcances sobre la experiencia latinoamericana. <i>Alexander Schejtman.</i>	159
Seguridad alimentaria en América Latina. <i>Iris Vittini G.</i> . . .	199
La propuesta de un mecanismo regional de asistencia recíproca para emergencias alimentarias. <i>Marcelo Halperin.</i>	230
Seguridad alimentaria y protección respecto del exterior. <i>Augusto Aninat del Solar.</i>	243
Programas alimentarios nacionales en América Latina y el Caribe: una respuesta a la crisis económica. <i>Arturo L. Goetz.</i>	263
Política agrícola común europea y América Latina. <i>Dieter Oldekop.</i>	295

P A R T E T E R C E R A

PESCA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

- El desarrollo del sector pesquero industrial en Chile. *Santiago Canessa C.* 307
- Las bases de una política de desarrollo pesquero oceánico. *María Teresa Infante C. y Juan Reutter.* 319
- Chile: Imágenes y alternativas preliminares de una potencia pesquera. *Guillermo Montt G.* 339

P A R T E C U A R T A

AGRICULTURA Y COMPLEMENTACION CHILENO-ARGENTINA

- Complementación agrícola chileno-argentina. *Raúl García A.* 350
- Comentario a la presentación "Complementación agrícola chileno-argentina", del señor Raúl García A., Secretario General de la Sociedad Nacional de Agricultura. *José Garrido Rojas.* 357

INTRODUCCION

A fines de noviembre de 1985, en la sede de la FAO para América Latina, tuvo lugar el Seminario sobre Seguridad Alimentaria en la región, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile con el auspicio de la Corporación de Estudios Internacionales y con la utilísima colaboración y participación de la FAO.

Tanto la calidad de los trabajos presentados, como la indiscutible actualidad de la materia debatida ampliamente en aquella ocasión, han determinado la publicación de una obra que los comprenda y divulgue y que, por cierto, resulta de indudable interés.

No es necesario destacar el grado de preparación y de vocación por el tema que presentan los diferentes autores que participaron en el Seminario aludido, cuyos estudios se recopilan en esta publicación. Sus nombres son vastamente conocidos, ya que se trata de reputados especialistas de organismos internacionales y de la comunidad académica y empresarial chilena, los cuales permanentemente se han preocupado del tema materia del Seminario. Es así como, para el análisis de la dimensión mundial del problema alimentario se incluyen los trabajos de Norberto Frigerio, Fernando Mönckeborg y Manuel Valdés y los comentarios de Luis López Cordovez y José Garrido Rojas. Los desafíos y experiencias latinoamericanas sobre el tema, son analizados por Sergio Molina, Alexandre Scheitman, Iris Vittini, Marcelo Halperin, Augusto Aninat y Dieter Oldenkop. En cuanto a la pesca y la seguridad alimentaria, se presentan los trabajos de Santiago Canessa, María Teresa Infante y Juan Reutter.

Finalmente, la promisoriosa cooperación chileno-argentina sobre la materia es analizada por Raúl García y comentada por José Garrido Rojas.

La seguridad alimentaria, como se sabe, es la principal expresión que puede manifestarse en relación al concepto de "seguridad económica regional" que se postula actualmente en vastos círculos políticos e intelectuales de América Latina, como un objetivo relevante de la integración y cooperación regional. Aquel concepto, se

manifiesta, genéricamente, en el conjunto de principios, objetivos, instituciones, instrumentos y estrategias destinados a reducir la grave y creciente vulnerabilidad externa del área.

En el Seminario aludido, se debatieron, con profundidad y franqueza, los rasgos más sobresalientes de la dimensión mundial del problema alimentario; el cuadro de la extrema pobreza en la región y la situación actual y perspectivas de la nutrición mundial en el umbral del siglo xxi.

De otra parte, se discutieron las experiencias y posibilidades latinoamericanas sobre la materia que, aunque insuficientes y precarias las primeras frente a las segundas, abren, indiscutiblemente, un ancho campo donde urge la colaboración y el entendimiento efectivos más allá de la retórica tradicional.

Como los ejemplos más relevantes de la preocupación "institucionalizada" que el tema ha suscitado, y crecientemente seguirá preocupando en el área, cabe mencionar la creación del Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), que es una organización de los gobiernos de América Latina y el Caribe creada en 1983 en el marco institucional del Sistema Económico Latinoamericano. Se incluye en esta publicación, el último informe de su Secretario, el argentino Arturo L. Goetz, que participó activamente en el Seminario que dio origen a esta obra colectiva. Dentro del ámbito subregional andino, los países miembros del Acuerdo de Cartagena han suscrito, por su parte, el Convenio "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente, incorporado al ordenamiento jurídico del Acuerdo mediante la Decisión 182.

En el Seminario aludido, se estimó, asimismo, que el desarrollo pesquero industrial, dadas especialmente las características económicas de Chile, guarda obviamente, una relación bastante estrecha y promisoría con la seguridad alimentaria, siendo una parte inseparable de la misma.

Como una experiencia ilustrativa digna de mención, fueron objeto de un debate especial las estructuras que se ha dado la Comunidad Económica Europea en relación a su situación alimentaria. Esto es, la denominada "política agrícola europea" y su repercusión en América Latina.

Los estudios incluidos en este volumen responden al análisis de esos temas y, en los casos en que fue posible, se incluyen los comentarios pertinentes. Debe señalarse que, por razones imposibles de superar, no se pudo contar con expertos de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Grupo Andino. Con todo, se tuvo presente el valioso aporte de ambas instituciones en el enfoque del tema.

Una dimensión insoslayable de las materias tratadas en el Semi-

nario aludido, la constituye "la cooperación chileno-argentina" sobre complementación agropecuaria. Esta perspectiva del problema es vastamente analizada por un representante de la comunidad productiva nacional y por el sector académico.

Obviamente, el debate en torno a esta dimensión bilateral de la cooperación económica, está en sus comienzos y habrá de continuar mereciendo nuevos aportes técnicos esclarecedores.

Como consta a la comunidad intelectual latinoamericana, el Instituto de Estudios Internacionales, desde el momento mismo de su fundación, hace ya veinte años, le ha otorgado una preminencia cierta y continuamente renovada a la integración económica y a la cooperación regional a través de numerosos seminarios, cursos y publicaciones. Lo ha hecho siempre con renovadas esperanzas aún en momentos en que aquella idea hubo de padecer una subvaloración incomprensible¹.

El Instituto de Estudios Internacionales cree que es, precisamente, en torno a cuestiones tan vitales como las planteadas en la búsqueda de la seguridad alimentaria, que la cooperación regional debe ejercer su acción creadora y solidaria y es su propósito continuar con los análisis teóricos y prácticos que digan relación a la materialización del concepto de la "seguridad económica regional".

R. BARROS CH.

¹Véase en la página siguiente la nómina de las principales publicaciones aparecidas sobre el tema desde 1976 a la fecha.

El Instituto ha publicado las siguientes obras directamente vinculadas a la integración y cooperación regional:

- ORREGO VICUÑA, FRANCISCO: Cambio y estabilidad en la integración económica: el marco conceptual y la experiencia del Grupo Andino (1976).
- BARROS CHARLÍN, RAYMUNDO: Vigencia y proyección de ALALC y del Grupo Andino (1976).
- ARMANET A., PILAR: Mecanismos financieros de ALALC: la aceptación bancaria latinoamericana (1977).
- ORREGO V., FRANCISCO: La seguridad económica internacional: una alternativa para un orden mundial solidario (1978).
- RIOSECO VÁSQUEZ, ALBERTO: El proceso de retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena (1978).
- VOLOCHINSKY, MA. ISABEL: La Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República (1979).
- VITTINI G., IRIS y BITRÁN A., RIGARDO: Integración fronteriza: algunas experiencias en América Latina (1979).
- GARRIDO ROJAS, JOSÉ: La agricultura en la integración latinoamericana (1978).
- BARROS CH., RAYMUNDO: La industria en la integración latinoamericana (1978).
- El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina (1978).
- BARROS CH., R. y ARMANET A., P.: Reestructuración de ALALC (1980).
- ORREGO V., FRANCISCO e IRIGOIN B., JEANNETTE: Nuevas instituciones de integración en América Latina (1982).
- BARROS CH., RAYMUNDO: Estudios sobre Integración Económica y Cooperación Regional en el Cono Sur (1985).

P A R T E P R I M E R A

DIMENSION MUNDIAL
DEL
PROBLEMA ALIMENTARIO

P A R T E S E G U N D A

SEGURIDAD ALIMENTARIA: DESAFIOS Y
EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

P A R T E T E R C E R A

PESCA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

P A R T E C U A R T A

AGRICULTURA Y COMPLEMENTACION
CHILENO-ARGENTINA

P A R T E P R I M E R A

**LA NOCION DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
LA DIMENSION MUNDIAL DEL PROBLEMA
ALIMENTARIO**

**SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA
NUTRICION MUNDIAL EN EL SIGLO XXI**

**EL DESARROLLO ALIMENTARIO Y SU RELACION
INTERNACIONAL**

LA NOCION DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA DIMENSION MUNDIAL DEL PROBLEMA ALIMENTARIO

Prof. Norberto Frigerio

1. EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

A partir de la crisis alimentaria mundial de 1972-74, la FAO ha insistido en que el concepto de seguridad alimentaria mundial no tiene que relacionarse necesariamente con elementos que hacen sólo a los temas de reservas o la regulación de los mercados, las negociaciones internacionales para un acuerdo sobre cereales u otras medidas destinadas a garantizar la disponibilidad material de alimentos, que hacen a la solución de un problema inmediato. Su punto de vista es que hay que atender también al problema de la insuficiente producción de alimentos.

Los componentes básicos de la seguridad alimentaria mundial, bajo el nuevo concepto ampliado, incluyen entre otros, el aumento de la producción local de alimentos; la insuficiencia de alimentos y la estabilización de los suministros alimenticios; la eliminación del hambre y de la desnutrición crónica; la ayuda de socorro en casos de calamidades naturales o provocadas por el hombre y las medidas preventivas; la ayuda técnica, económica y en alimentos a países y grupos humanos vulnerables; el aumento de los ingresos en divisas y la estabilización de los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo; y el aumento equilibrado del poder adquisitivo de la población y la reducción de la pobreza.

En esencia, entonces, el nuevo concepto de seguridad alimentaria mundial¹, propuesto por el Director General en el Octavo Período de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) y acogido por el Consejo y la Conferencia de la FAO, y por el Consejo Mundial de la Alimentación y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, considera:

“El *objetivo final* de la seguridad alimentaria mundial es asegu-

¹Para un examen detallado de este tema puede consultarse el documento de FAO “Informe del Director General sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Reconsideración de los Conceptos y Métodos”. (CFS:83/4, diciembre, 1982).

rar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten”.

“La seguridad alimentaria debe tener *tres propósitos específicos*: asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos; y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan”.

“Se requerirá una acción en un amplio frente que incluye todos los factores que influyan sobre la capacidad, tanto de los países como de la población, para producir y adquirir alimentos. Mientras que los cereales continuarán siendo el principal foco de atención, la acción debe abarcar todos los alimentos básicos necesarios para la salud. El desarrollo agrícola y rural, la producción de alimentos, las reservas de alimentos, el funcionamiento de los mercados nacionales e internacionales de cereales, las necesidades de divisas de los países importadores, la liberalización del comercio y las ganancias obtenidas con las exportaciones, el poder de compra de los estratos más pobres de la población, los recursos financieros y la asistencia técnica, el flujo de ayuda alimentaria y los acuerdos para satisfacer necesidades de emergencia: estas son algunas de las áreas específicas, aunque no todas, donde se requiere acción para mejorar la seguridad alimentaria”.

“Esta acción debe traducirse en medidas específicas a los niveles nacional, regional e internacional, tomando en cuenta la necesidad esencial de reforzar la seguridad alimentaria local (nacional) y distinguir entre los requerimientos de las poblaciones rural y urbana, y los de aquellas que viven en áreas remotas o aisladas”.

2. EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS SITUACIONES DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA².

El logro de la seguridad alimentaria se plantea como objetivo central de la política alimentaria, con frecuencia cada vez mayor, logrando un consenso que trasciende los regímenes políticos, y la posición de los países en el mercado alimentario mundial. Se ha dado a este concepto múltiples connotaciones que, en rigor, están referidas a problemas alimentarios de naturaleza muy diversa. Por ello, parece prudente tratar de precisar sus diversos alcances antes de considerar la dimensión mundial del problema alimentario.

En términos generales pueden distinguirse cuatro tipos distintos

²Esta sección se cife al contenido del documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO “Agricultura, Alimentación y Desarrollo en América Latina”, presentado en la Consulta CEPAL/FAO de Expertos sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrícolas, Santiago de Chile 7 al 11 de noviembre de 1983, pp. 69-71.

de problemas de "inseguridad alimentaria", que, como se verá, no guardan entre sí una interdependencia obvia. (Cuadro 1).

Cuadro 1

DISTINTOS PROBLEMAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

	<u>Coyuntural o Cíclico</u>	<u>Estructural</u>
Disponibilidad	A	B
Acceso	C	D

En primer lugar, están los problemas relativos a la disponibilidad global de alimentos (nacional, regional o local), que dicen relación con la capacidad del respectivo ámbito geográfico para satisfacer con su propia producción la demanda alimentaria existente. Estos problemas de disponibilidad pueden ser de carácter puramente coyuntural o cíclico (casos tipo A) como los provocados por las variaciones climáticas en una economía que, como tendencia, logra satisfacer la demanda interna con un grado aceptable de autosuficiencia o, por contraste, ser estructurales o crónicos (tipo B) como ocurre con los países que, por diversas razones, muestran una tendencia al incremento del déficit entre producción interna y demanda alimentaria.

En segundo lugar, están los problemas relativos a la dificultad de acceso a niveles mínimos normativos de nutrición por parte de determinados grupos sociales. Los problemas de acceso pueden tener también un carácter meramente coyuntural (tipo C), como el que se daría, por ejemplo, para campesinos afectados por una sequía que, en condiciones normales, logran con su producción satisfacer sus necesidades alimentarias; o pueden tener un carácter estructural (tipo D), derivado de la presencia de subempleo crónico en las áreas urbanas y rurales.

De la propia naturaleza de los diversos tipos de problemas alimentarios mencionados se desprenden tres corolarios inmediatos: en primer lugar, que una estrategia agroalimentaria debe prever, en forma directa o indirecta, todos y cada uno de los cuatro tipos de problemas indicados; en segundo lugar, que las políticas alimentarias que componen dicha estrategia sólo pueden incidir, de manera directa, sobre los problemas de disponibilidad (A y B) o de acceso coyuntural (C), mientras que los problemas estructurales de acceso

dependen del estilo de desarrollo, que involucra a la economía en su conjunto. Sin perjuicio de lo anterior, las políticas destinadas a resolver los problemas de disponibilidad de carácter estructural pueden conducir simultáneamente a resolver un problema de acceso de carácter estructural para algunos sectores sociales (v. gr. el campesinado). Por otra parte, la solución a problemas de disponibilidad de carácter estructural pueden también conducir a hacer más accesibles los alimentos básicos a los sectores urbanos pobres por la vía de incremento de la productividad y descensos en los costos. En tercer lugar, la distinta naturaleza de los problemas envueltos en las cuatro situaciones planteadas, hace que las políticas destinadas a superarlos tengan un grado suficiente de especificidad como para que se tienda a analizarlos separadamente, sin considerar que las distintas opciones para resolver alguno de los cuatro tipos de problemas que pueden tener efectos distintos sobre los demás. Así, por ejemplo, una estrategia que favorece la solución de los problemas de disponibilidad de carácter estructural puede hacerlo apoyándose ya sea en el sector de agricultura empresarial moderno, ya sea en el sector de agricultura campesina: una y otra opción tendrán, como es evidente, distinto efecto sobre los problemas estructurales de acceso.

Dada la definición de seguridad alimentaria en que "... el objetivo final de la seguridad alimentaria mundial debe ser asegurar en todo momento y a toda la población la posibilidad material y económica de obtener los alimentos básicos que necesita", y reconociendo como constitutivos de la seguridad alimentaria los cuatro tipos de problemas descritos, en la selección de estrategias o de políticas específicas destinadas a resolver los problemas cíclicos de disponibilidad y los problemas de escasez crónica global de alimentos, deberían elegirse aquellas que mejor contribuyen a la solución de los problemas estructurales de acceso alimentario, aun cuando su solución final depende, según ya se dijo, de acciones que trascienden el ámbito de la política alimentaria.

La constitución de un sistema alimentario que tienda a resolver los problemas de inseguridad alimentaria mencionados antes, supone el avance progresivo hacia un sistema que sea suficiente, confiable, autónomo, sostenible en el largo plazo y, por sobre todo, equitativo.

El atributo de *suficiencia* se refiere a la disponibilidad global de alimentos (problemas de tipo A y B); la *confiabilidad* se refiere a la existencia de mecanismos que permitan paliar las fluctuaciones coyunturales o cíclicas en los volúmenes de producción y o/en los precios de los componentes principales de las dietas de los sectores mayoritarios (problemas de tipo A y en alguna medida de tipo C); la *autonomía* (que no implica necesariamente autarquía) hace referencia a la necesidad de reducir, a niveles política y socialmente

aceptables, la vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios (para algunos productos, esto puede significar la búsqueda de la autarquía nacional, subregional o regional); la *sustentabilidad* en el largo plazo implica la necesidad de usar los recursos renovables y no renovables, de manera que no se ponga en peligro el sostenimiento de las anteriores condiciones del sistema; y la *equidad distributiva*, que supone la desaparición de sectores sociales que no logren acceder a los mínimos nutricionales.

3. DIMENSIÓN MUNDIAL DEL PROBLEMA ALIMENTARIO

A la luz del marco de referencia dado por el concepto ampliado de seguridad alimentaria y los problemas de inseguridad alimentaria, corresponde analizar la dimensión mundial del problema alimentario.

3.1. EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN GLOBAL

En lo que hace a la disponibilidad de alimentos, cabe destacar los siguientes hechos del panorama económico general que afectaron la alimentación y la agricultura en 1984³.

a) Una proporción anormalmente grande de los ingresos de exportación fue utilizado para atender el servicio de las deudas externas en cambio de ser empleado para importar los alimentos necesarios para mantener o mejorar las dietas o para importar los bienes o servicios esenciales para el desarrollo agrícola.

b) En la medida en que las importaciones agrícolas continuaron creciendo en forma relativamente lenta, los precios mundiales de los productos básicos declinaron, en particular como consecuencia de grandes cosechas en 1984 en el Hemisferio Norte.

c) El proteccionismo agrícola fue objeto de renovado y creciente escrutinio. Aunque en los países desarrollados hubo una toma de conciencia de que la agricultura no puede ser permanentemente excluida de los procesos de ajuste, los problemas socioeconómicos intensificaron la presión doméstica por la protección tanto de los productos industriales como agrícolas.

Las tasas de interés relativamente altas en términos reales y la fortaleza del dólar causaron graves problemas financieros a los agricultores en los Estados Unidos de América —cerca de 200.000 de ellos están en bancarrota o en dificultades financieras— lo que seguramente influirá en la política agrícola norteamericana en lo que resta de la década. Por otra parte, las reformas a la Política Agrícola Común de la Comunidad Económica Europea han encon-

³FAO Council, Eighty-seventh Session. Rome, 17-28 June 1985, *Current World Food Situation*, Document CL 87/2 May 1985.

trado una fuerte resistencia política, en particular en lo que se refiere a la reducción de los precios garantizados de los cereales⁴.

El hecho de que los excedentes de los principales países productores y exportadores afecten a prácticamente a todas las líneas de producción ha complicado considerablemente la tarea de los responsables de la política agrícola y estrechado las posibilidades de los agricultores para reasignar sus recursos productivos en empresas alternativas.

d) La necesidad de implementar restricciones presupuestarias por parte de los donantes se reflejó en la declinación en 1983, último año para los que existen cifras, del flujo de compromisos oficiales de asistencia externa a la agricultura, lo que vino a confirmar la desaceleración ya notada en los primeros años de la presente década. La caída en los compromisos de concesiones multilaterales a la quinta parte representa un serio golpe a los esfuerzos de desarrollo agrícola de los países de bajos ingresos a mediados de la década de los años 80. Sin embargo, hechos recientes dan lugar a un cauto optimismo en el sentido de que al menos en situaciones de emergencia los fondos estarán disponibles cuando se necesiten.

3.2. PRINCIPALES HECHOS EN LA ACTUAL SITUACIÓN ALIMENTARIA MUNDIAL

a) El substancial crecimiento de la producción agropecuaria mundial en 1984, del 4,2%, contrasta con el del año 1983, en que se registró una pequeña caída de 0,2%. El crecimiento de 1984 resulta de un aumento del 6% en la producción agrícola y del 2% en la producción ganadera.

b) Todas las regiones produjeron más alimentos en 1984, con excepción de Oceanía, cuya producción había sido excepcionalmente alta en 1983. El mayor incremento tuvo lugar en Norteamérica, donde las condiciones favorables del tiempo en los Estados Unidos de América y una reducción en los programas que estimularon a retirar tierras de la producción en 1983, resultaron en un aumento de la producción que sobrepasó la disminución en Canadá.

El incremento también fue impresionante en Europa, pero la producción agrícola declinó significativamente en la URSS.

c) África produjo más alimentos en 1984, pero el crecimiento de la población y las condiciones excepcionalmente difíciles de abastecimiento de alimentos que todavía se experimentaban en algunas áreas hicieron que la producción per cápita fuera sólo 1% más elevada que en 1983 y 11% inferior al promedio 1974-76. La situación en África será considerada más adelante, ya que justifica un tratamiento diferenciado por la gravedad de la crisis alimentaria.

⁴FAO Council, Eighty-seventh Session, Op. cit., Sup 1.

Los aumentos de la producción de alimentos en las economías de mercado del Lejano Oriente y en las Economías Centralmente Planificadas del Asia (ECPA) fueron modestos en 1984, del 1,3 y 3,1% respectivamente, pero siguieron a tasas de incremento excepcionalmente altas en 1983 del 8,2% en el Lejano Oriente y 6,5% en las ECPA, cifra significativamente afectada por el peso de China. El incremento en los dos años 1983 y 1984 es de cerca del 10%.

América Latina produjo más alimentos en 1984, un aumento de 3,1% en relación a 1983, en que se había registrado una caída de un 1% con relación al año anterior. Sin embargo, la producción per cápita fue de sólo 4% superior al promedio 1974-75 e inferior a los niveles alcanzados en 1981 y 1982. Diecisiete (17) de los países de la región produjeron menos alimentos per cápita que a mediados de la década de los años 70.

d) A pesar del substancial aumento de la producción de alimentos a nivel global, 52% de los 144 países para los cuales hubo información preliminar disponible, produjeron menos alimentos per cápita en 1984 que en el período 1974-76. Este porcentaje varió del 86% de los países de África al 18% en los países desarrollados, siendo del 61% en América Latina, 43% en el Cercano Oriente y 36% en Asia y el Pacífico.

e) Aparte de la situación en África, se ha informado de escasez de alimentos en otras regiones, aunque menos difundidas. En Asia, hubo una marcada reducción en 1984 de la principal cosecha en Bangladesh y otros tres países de las economías centralmente planificadas de Asia eran afectadas por guerras. Cuatro países de América Latina y el Caribe fueron afectados: escaseces locales pueden haberse dado por sequía en Haití y por inundaciones en el Nordeste del Brasil. La situación alimentaria se mantiene precaria en El Salvador y Nicaragua. En el Cercano Oriente, Jordania y el Líbano son los dos países afectados.

3.3. COMPARACIONES DE MÁS LARGO PLAZO

La Quinta Encuesta Alimentaria Mundial⁵ proporciona un panorama completo de la situación alimentaria y nutricional mundial, de sus cambios en las décadas de los años 60 y 70, sus causas e implicaciones de política.

El Cuadro 2 explicita la evolución de los suministros alimentarios mundiales en las décadas de los años 60 y 70. Los cambios en los suministros alimentarios resultan de cambios en la producción de alimentos, en las importaciones netas de alimentos, en la utilización para semillas y forrajes, en las existencias y en la población.

⁵FAO, "The Fifth World Food Survey". versión mimeografiada en proceso de publicación.

Cuadro Nº 2

SED PER CAPITA POR REGION Y GRUPO ECONOMICO
(1961-63, 1969-71 Y 1979-81)

Región o grupo económico	1961-63	1969-71	1979-81	Tasa anual - Promedio de crecimiento	
				1961-63 1969-71	1969-71 1979-81
	(kcal/diarias per cápita)		 %	
<i>Países desarrollados</i>	3.110	3.280	3.390	0,7	0,3
Economías desarrolladas de mercado	3.090	3.260	3.380	0,7	0,4
Norteamérica	3.280	3.480	3.620	0,8	0,4
Europa Occidental	3.150	3.300	3.440	0,6	0,4
Oceanía	3.160	3.270	3.150	0,4	-0,4
Europa oriental y URSS	3.170	3.330	3.420	0,6	0,3
<i>Países en desarrollo</i>	1.980	2.140	2.350	1,0	0,9
Economías de mercado en desarrollo	2.060	2.160	2.320	0,6	0,7
África	2.120	2.170	2.260	0,3	0,4
Lejano Oriente	1.940	2.020	2.160	0,5	0,7
América Latina	2.370	2.500	2.620	0,7	0,5
Cercano Oriente	2.230	2.400	2.840	0,9	1,7
<i>ECPA</i>	1.830	2.100	2.430	1,7	1,4
Grupos económicos de los países en desarrollo					
Menos desarrollados	1.980	2.060	2.070	0,5	0,1
Deficitarios alimentos, bajos ingresos	1.920	2.070	2.270	1,0	0,9
De bajos ingresos	1.910	2.060	2.240	1,0	0,8
De ingresos medios a altos	2.150	2.310	2.590	0,9	1,1
<i>Mundo</i>	2.340	2.470	2.630	0,7	0,6

NOTA: SED per cápita es medido por los equivalentes en energía de cantidades de artículos alimentarios disponibles para el consumo humano.

FUENTE: FAO, "The Fifth World Food Survey", versión mimeografiada en proceso de publicación.

Estos factores están a su vez determinados por las condiciones climáticas, las políticas gubernamentales, los mercados de productos básicos, el crecimiento económico general, desarrollos demográficos y otros fenómenos económicos, sociales y técnicos.

Los suministros energéticos de la dieta (SED) a nivel mundial, mejoraron un 12%, de 2.340 a 2.630 kcal diarias, entre 1961-63 y 1979-81. Aunque la brecha entre países desarrollados y en desarrollo sigue siendo amplia, se ha achicado. El suministro energético de la dieta (SED) per cápita en los países en desarrollo aumentó del 64 al 70% en comparación con el de los países desarrollados. En los años 70 hubo una caída substancial en la tasa de aumento en los países desarrollados y una ligera desaceleración en la más alta tasa de aumento en los países en desarrollo.

Cada región en desarrollo y grupo económico mejoró en suministros per cápita en los años 60 y 70, pero la situación fue de cierto estancamiento para los países menos desarrollados en los años 70. Por mucho, los mayores incrementos fueron en el Cercano Oriente y en las economías centralmente planificadas de Asia (ECPA). Pero hubo también mejoras impresionantes en los países de bajos ingresos, aunque menores que las que tuvieron lugar en los países de ingresos medios a altos, en la década de los años 70. El menor incremento tuvo lugar en África en los años 60, pero éste se aceleró algo en los años 70.

La brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo de ingresos medios a altos se ha estrechado, mientras que la brecha entre estos dos grupos y los países en desarrollo de bajos ingresos se ha ampliado. Las caídas en los SED afectaron principalmente a los países africanos, donde los suministros ya eran bajos.

A principios de la década de los años 80, los SED se nivelaron en alrededor de 3.390 kcal diarias per cápita en los países desarrollados, pero continuaron creciendo en los países en desarrollo a una tasa de 1% anual. Pero este crecimiento está altamente influido por el notable desempeño de China. Si se excluye China, la tasa se reduce en más de la mitad (Cuadro 3).

Desde una perspectiva regional, el Lejano Oriente, el Cercano Oriente y las ECPA (excluyendo China) registraron tasas de crecimiento de los SED cercanas al 1% en principio de la década de los años 80; la tasa de crecimiento del Cercano Oriente se redujo en la mitad de 1% en comparación con la década de los años 70. Agregando China a las ECPA, la ganancia en SED per cápita aumenta de 1,4% en los años 70 a una tasa impresionante del 2,2% anual en los primeros años de la década del 80 (Cuadro 3).

Tanto África como América Latina, en que las tasas de crecimiento de los SED fueron más bien bajas en los años 70, exhibieron tasas de crecimiento declinantes a principios de la década de los

Cuadro Nº 3

SED PER CAPITA POR REGION Y GRUPO ECONOMICO 1979-81 Y 1981-83

Región o grupo económico	1979-81	1981-83	Tasa anual-Promedio de incremento		
			1969-71 1979-81	1979-81 1981-83	
	(kcal diaria per cápita)		....	%	....
PAÍSES DESARROLLADOS	3.390	3.390	0,3		0,0
PAÍSES EN DESARROLLO	2.350	2.400	0,9		1,1
(Excluyendo China)	(2.320)	(2.340)	(0,7)		(0,5)
<i>Economías de mercado en desarrollo</i>	2.320	2.340	0,7		0,5
Africa	2.260	2.230	0,4		-0,7
Lejano Oriente	2.160	2.190	0,7		0,9
América Latina	2.620	2.620	0,5		0,0
Cercano Oriente	2.840	2.900	1,7		1,1
ECPA	2.430	2.540	1,4		2,2
(Excluyendo China)	(2.320)	(2.380)	(0,3)		(1,2)
<i>Grupos económicos de países en desarrollo</i>					
Menos desarrollados	2.070	2.080	0,1		0,2
Deficitarios alimentos/bajos ingresos	2.270	2.320	0,9		1,2
(Excluyendo China)	(2.160)	(2.180)	(0,5)		(0,5)
De bajos ingresos	2.240	2.300	0,8		1,4
(Excluyendo China)	(2.080)	(2.110)	(0,2)		(0,7)
De ingresos medios a altos	2.590	2.610	1,1		0,4
MUNDO	2.630	2.660	0,6		0,6

Fuente: FAO, "The Fifth World Food Survey", versión mimeografiada en proceso de publicación.

años 80. En América Latina prácticamente no hubo crecimiento, mientras que en África hubo realmente una caída. Esta declinación en África es particularmente seria debido a que los SED per cápita, representaban un nivel bajo de sólo 2.260 kcal diarias en 1979-81.

Las situaciones a que se ha hecho referencia reflejan problemas de disponibilidad de carácter estructural y de carácter cíclico o coyuntural. Estos últimos, como en los casos de las sequías en África, de las inundaciones o de las guerras en otros países, afectan o pueden afectar también en forma coyuntural la capacidad de las poblaciones afectadas para tener acceso a los alimentos. Desde el punto de vista estructural, la mayor limitante para el acceso a la alimentación sigue siendo la pobreza.

Respecto a esta situación de más largo plazo, quisiera citar algunos de los párrafos del prefacio a la Quinta Encuesta Alimentaria Mundial, firmada por el Director General de la FAO, señor Edouard Saouma, quien expresa:⁶

“Una de las primeras tareas de la FAO después de su creación en 1945 fue preparar la Primera Encuesta Alimentaria Mundial, que fue publicada el 5 de julio de 1946. Sucesivas Encuestas Alimentarias Mundiales fueron realizadas aproximadamente cada diez años. En forma significativa, las conclusiones de cada una de ellas han sido idénticas a aquellas de la primera Encuesta: “... hay muchas muertes por hambre y desnutrición en el mundo”.

“Y en verdad, este lúgubre reconocimiento es también la conclusión de la Quinta Encuesta Alimentaria Mundial. Pero hay evidencia de un cambio en la marea. Esta Encuesta muestra que una aceleración del crecimiento del abastecimiento de alimentos per cápita en las economías de mercado en vías de desarrollo ha reducido la proporción de la población que sufre de subalimentación”.

“Sin embargo, aunque la proporción es menor, como resultado del crecimiento de la población, el número absoluto de subalimentados es mayor. Y como hemos visto de la reciente y todavía actual crisis alimentaria en África, una situación de subalimentación extendida puede rápidamente convertirse en una verdadera hambruna y en muertes por inanición”.

“Las causas de la desnutrición son multidimensionales, involucrando factores económicos, sociales, culturales y ambientales. Los efectos relativos de cada uno de ellos son difíciles de determinar. Sin embargo, la pobreza es indudablemente la causa más importante. Y casi todos los factores inciden más pesadamente sobre las criaturas. Los niños rurales parecen correr aún más riesgo que los de las áreas urbanas. En general, las criaturas constituyen un número

⁶Saouma, Edouard, Prefacio “The Fifth World Food Survey”, FAO, versión mimeografiada en proceso de publicación.

desproporcionadamente grande de la población subalimentada de los países en desarrollo".

"Las políticas para atacar la desnutrición también deberían ser multidimensionales. Sólo el desarrollo agrícola y económico acelerado y una más equitativa distribución del ingreso proveerán la solución de largo plazo. Pero entretanto mucho más debe ser hecho por aquellos que por un largo tiempo serán dejados de lado en el proceso de crecimiento general y desarrollo".

"A fin de hacer un mejor uso de los recursos financieros y de otros recursos, se requiere un equilibrio apropiado entre medidas de corto y largo plazo y en su aplicación en las áreas rurales y urbanas. La preocupación por la nutrición y la prioridad que se le asigna requieren su mayor jerarquización en el planeamiento nacional y en la formulación de políticas".

3.4. LA SITUACIÓN EN AFRICA

La interrelación entre los distintos problemas de inseguridad alimentaria categorizados al comienzo de este trabajo puede ser visualizada a través de la crisis alimentaria en África, donde corresponde deslindar los problemas cíclicos o coyunturales de abastecimiento de aquellos que son estructurales.

Dos años sucesivos de sequía redujeron la producción agrícola y dejaron a 21 países africanos con problemas excepcionales de abastecimiento de alimentos en 1984/85: 15 de esos países ya habían tenido problemas de abastecimiento de alimentos en 1983. En un cierto número de países, la situación se ha deteriorado posteriormente. La FAO estima que los países más golpeados por la crisis son Chad, Etiopía, Malí, Mozambique, Níger y Sudán. Las necesidades de estos seis países han sido estudiadas en particular, en una conferencia especial de donantes y países víctimas de la crisis, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas (Ginebra, marzo de 1985) para examinar la situación alimentaria en África.

La última estimación de la producción cerealera global de los 21 países víctimas de la crisis en 1984 es de 22,2 millones de toneladas, 12% inferior a la producción de 1983, ya reducida por la sequía, y 20% por debajo del promedio del quinquenio anterior. Sus necesidades totales de importación de cereales fueron estimadas en 12,2 millones de toneladas, 5 millones de toneladas más que las importaciones efectivamente realizadas en 1983/84⁷.

Las importaciones comerciales de 1984/85 deberían alcanzar un total de 5,3 millones de toneladas, es decir, alrededor de 1,4 millo-

⁷FAO, Comité de la Sécurité Alimentaire Mondiale. Dixième session, Rome. 10-17 Avril 1985. "Situation de la Sécurité Alimentaire Mondiale et Nouvelles Orientation. Mise a Jour. Documento cfs: 85/2 Supp. 1 Avril 1985.

nes más que el año anterior. En consecuencia, las necesidades de ayuda alimentaria de los 21 países víctimas de la crisis fueron estimadas en 6,9 millones de toneladas, lo que representa más del doble de la ayuda alimentaria recibida por esos países en 1983/84.

Frente a las necesidades totales de ayuda alimentaria de 6,9 millones de toneladas, las promesas de contribuciones de ayuda alimentaria a los países afectados se elevaban a fines de marzo de 1985, a 5,7 millones de toneladas, inferiores, por lo tanto en 1,2 millones de toneladas a las necesidades estimadas. El déficit era particularmente importante en los casos de Chad, Malí, Níger, Etiopía y Sudán.

La FAO había alertado anticipadamente sobre la posibilidad de que una situación de subalimentación extendida se convirtiera rápidamente en una verdadera hambruna y en muertes por inanición.

El Director General de la FAO ha analizado las condiciones que generan una situación de inseguridad alimentaria estructural por el lado de la disponibilidad de alimentos en África, señalando que, "en lo que se refiere a la agricultura, los problemas a corto plazo —dejando de lado la sequía— son en gran parte, aunque no por completo, la manifestación de cuestiones más profundas"⁸.

Según el Director General de la FAO, existen tres problemas interrelacionados que merecen atención particular. Ellos son: las consecuencias del crecimiento demográfico y de la urbanización; la opción entre importaciones de alimentos y el aumento de la producción nacional; y las respectivas funciones del desarrollo de la pequeña agricultura y de los planes en gran escala.

En relación al primero, afirma que el carácter único de la demografía africana reside en la ausencia, hasta ahora, de cualquier reducción importante en la tasa de nacimiento. El pequeño número de países donde la tasa bruta de mortalidad cayó por debajo de 1,5% está ahora en una fase de crecimiento explosivo de la población, que llega a alrededor del 4% anual. Y no parece imposible que otras naciones lleguen a tener cifras similares.

¿Cómo se puede esperar, pregunta el Director General, que una nación de campesinos aumente su producción a un ritmo del 4 por ciento anual para alimentar nuevas bocas? "En las difíciles condiciones de los cultivos africanos, incluso un índice de crecimiento del 3 por ciento —el promedio de crecimiento de la población al sur del Sahara— probablemente supera las posibilidades de la mayor parte de los programas para el desarrollo agrícola". El resultado es que "el crecimiento demográfico ha venido sobrepasando la producción de alimentos en África casi en uno por ciento anual".

⁸Saouma, Edouard, "Seguridad Alimentaria: su marco político. Hacia el renacimiento de la producción alimentaria africana". *Ceres* N° 101 (Vol. 17, N° 5). Septiembre-Octubre 1984.

Asociado al crecimiento demográfico, un problema también preocupante es el de la rápida urbanización. "Ciudades como Abidjan, Dakar, Dar-es-Salaam y Lagos han duplicado su población cada cinco años. Desde 1960, el aumento de las poblaciones urbanas de África ha sido el mayor del mundo. Incluso si se reduce la migración rural a las ciudades, la población de éstas continuará creciendo a ritmos muy elevados por el impulso del crecimiento natural".

"Debemos, pues, considerar no sólo el aumento de las necesidades totales de alimentos sino también el aumento de esas necesidades en las zonas urbanas. Ese es el punto central del problema alimentario en África. El problema fundamental es cómo aumentar los suministros comerciales, como concepto distinto a la producción de subsistencia".

"A la urbanización se añade otro factor que hace el problema aún más difícil de resolver. Los habitantes de las ciudades han tendido a cambiar sus hábitos alimentarios. Cultivos tradicionales como la yuca, el mijo o el sorgo, se substituyen gradualmente con trigo y sus productos, que deben importarse, y en menor grado con otros cereales que no pueden cultivarse en la mayor parte de África".

"En este punto, los problemas del crecimiento demográfico y de la urbanización se combinan en la segunda de las cuestiones principales: hasta qué punto debe cubrirse el déficit de alimentos mediante un aumento de la producción nacional y hasta qué punto mediante importaciones, incluida la ayuda alimentaria".

En relación a este problema, el Director General señala que en los primeros días de la Independencia resultaba más conveniente importar. Debido a la distorsión de los tipos de cambio, las importaciones comerciales resultaban incluso más baratas que los alimentos de producción nacional y por otra parte, las importaciones dejaban a los planificadores una relativa libertad de acción para desarrollar otros sectores más prestigiosos de la economía, en vez de abordar los difíciles problemas de la producción nacional.

"En consecuencia, las importaciones de cereales en el África subsahariano han aumentado a un ritmo vertiginoso: más del 10% al año desde 1970. Comenzaron a partir de una base muy baja y el problema no es su nivel absoluto, sino el ritmo a que crecen. Ello, a su vez, refleja el aumento del déficit de alimentos en los países, y en particular las necesidades de alimentos de los centros urbanos".

El problema que se plantea en primer lugar es cómo seguir financiando importaciones comerciales crecientes de alimentos con la venta de productos agrícolas en mercados mundiales estancados; y en segundo lugar, "la cuestión fundamental es más bien cómo pueden (esas economías) financiar su desarrollo general cuando tienen que dedicar una proporción cada vez mayor de sus recursos en divisas a la compra de alimentos".

La conclusión lógica a la opción planteada entre importaciones de alimentos o aumento de la producción nacional en que "en África es necesaria una reorientación fundamental de la política hacia un aumento de la producción nacional de alimentos"... "pero tal empresa no puede considerarse sólo como una actividad de planificación del sector alimentario, o incluso de la agricultura globalmente considerada. Es todo el modelo de desarrollo el que debe cambiar".

Pero, dice el Director General, "incluso si se toma una decisión de apoyar sin reservas a los agricultores, los dilemas no terminan aquí".

En este punto hace su aparición el problema de definir las funciones de desarrollo de la pequeña agricultura y de los planes en gran escala.

En muchos países africanos la mayor parte de la superficie cultivada está en manos de pequeños agricultores que practican sistemas tradicionales de cultivo, de donde resulta que a escala nacional un mejoramiento inmediato de la producción interna sólo puede lograrse mediante el desarrollo de la pequeña agricultura. "Por desgracia, el problema de movilizar una masa de pequeños agricultores, en su mayoría analfabetos, y orientarles hacia un aumento dinámico de la producción por unidad de superficie y/o trabajo, sigue en gran parte sin resolver".

Por otra parte, "los planes en gran escala no plantean menos problemas. La dificultad radica en que la tecnología mecanizada de tipo occidental no es apropiada para las condiciones de suelos y climas existentes en África, fuera de ciertas zonas privilegiadas". Por otra parte, el desarrollo de proyectos de irrigación implica costos que pueden llegar a 30.000 dólares por hectárea, monto varias veces superior al que tienen lugar en Asia.

La revisión analítica de la situación en África por el Director General de la FAO, nos lleva a la afirmación inicial de nuestra presentación, en el sentido que la solución a los problemas de disponibilidad, dentro de un proceso de formulación de las políticas agroalimentarias, debe ser pensada para simultáneamente tratar de resolver, aunque sea en forma parcial, los problemas estructurales de acceso a la alimentación.

Los problemas estructurales de la agricultura y la alimentación en África presenta semejanza, aunque reconociendo la disparidad en niveles de desarrollo, con los que se han dado en América Latina y el Caribe. Cabe por lo tanto plantear que en esta región, de extenderse la condición de subalimentación que afecta a una parte de la población, podrían generarse casos de hambruna y mortalidad por inanición en situaciones de emergencia.

3.5. LA COMPETENCIA POR LOS CEREALES.

Una de las razones por la que subsisten problemas de subalimentación y desnutrición, a pesar del aumento de los niveles de ingreso en las décadas de los años 60 y 70, reside en la competencia por los cereales entre los sectores que lo demandan para alimentación humana y los sectores que lo demandan como pienso para alimentación animal. Este fenómeno se agrega a una distribución sesgada de los ingresos.

En el proceso de convertir la energía de los cereales en energía contenida en las proteínas, la cantidad de alimentos se "contrae". La razón grano/carne, expresada por sus equivalentes en calorías, oscila entre dos y uno en el caso de las aves y entre siete y uno en el del vacuno engordado en corral⁹.

Aparentemente, y en base a datos provisionales, la elasticidad de la demanda de granos forrajeros es muy elevada cuando se franquea un umbral del ingreso. Los cereales son un producto indispensable —de demanda directa— para el pobre; y un producto de demanda indirecta —"suntuaria"— para las clases de ingresos medios. Pero en el proceso de formación de precios, el incremento de la demanda por forrajes eleva el precio de los granos para consumo directo, haciendo que disminuya el ingreso real de los pobres y se contraiga la demanda de granos comestibles.

4. DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.

La crisis alimentaria mundial de 1972-74 marcó la transición de una era de abundancia de alimentos baratos a otra de existencias y precios sumamente inestables. La FAO insistía en que el problema de la seguridad alimentaria mundial podía resolverse, siempre que hubiera voluntad política por parte de la comunidad internacional; y que había que distinguir entre el problema inmediato de compensar las fluctuaciones estacionales de las cosechas, y la insuficiente producción de alimentos, que no era un problema inmediato, punto de vista que fue compartido por el ECOSOC y por el Consejo de Administración de la FAO en su 16º Período de Sesiones de julio de 1973.

La *Conferencia Mundial de la Alimentación* que se celebró en Roma en noviembre de 1975 fue la primera reunión a nivel ministerial sobre los problemas mundiales de la alimentación patrocinada por las Naciones Unidas desde la Conferencia de Hot Springs de 1943.

⁹Yotopoulos, Pan A., "La competencia por los cereales: la conexión alimentos-forrajes". *Ceres* Nº 101. (Vol. 17, Nº 5). Septiembre-Octubre, 1984.

Según la estrategia recomendada por esta Conferencia, la seguridad alimentaria mundial en el dominio de la alimentación tendría que conseguirse combinando una serie de medidas: los elementos del Compromiso Internacional, a los que se añadía el de proporcionar cada año por lo menos diez millones de toneladas de cereales en concepto de ayuda alimentaria. Ese compromiso requería medidas nacionales e internacionales para acelerar el aumento de la producción de alimentos, constituir reservas siguiendo ciertas normas, conceder ayuda especial a los países en desarrollo, un sistema mundial de información, y consultas regulares entre los gobiernos.

Actualmente, frente a la gravedad de la situación alimentaria en África y en un cierto número de países en desarrollo (Bangladesh, Bolivia, El Salvador, Jordania, Kampuchea, Laos, Nicaragua y Vietnam) se ha asistido a un aumento del volumen de ayuda alimentaria, estimado en 11,7 millones de toneladas, superando por primera vez el objetivo anual mínimo de 10 millones de toneladas adoptado por la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974.

El *Sistema Mundial de Información y Alerta* para la agricultura y la alimentación se ha revelado como un mecanismo seguro, desde su creación en 1975, alertando a los gobiernos y agencias de socorro y contribuyendo a mejorar los resultados de la ayuda en alimentos asignados.

Para socorrer con alimentos en casos de emergencia opera desde 1975 la *Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia* (RAIE), con una meta de 500.000 toneladas de cereales al año, que es modesta en relación a sus necesidades, y que fue alcanzada sólo una vez en 1981.

El *Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola* (FIDA), caracterizado por la asociación entre donantes tradicionales, países de la OPEP y países en desarrollo con menores ingresos, permitió aumentar el flujo de recursos externos para la producción de alimentos y el desarrollo rural.

Otras iniciativas de la FAO en el campo de la seguridad alimentaria fueron el *Plan Internacional de Suministros de Fertilizantes* (IFS), preparado en 1974, el *Plan de Asistencia para Seguridad Alimentaria* (PASA, 1976) y el *Programa de Acción para Prevenir las Pérdidas de Alimentos* (1978).

El *Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria* ha aumentado la asistencia de la FAO a los países con objeto de mejorar la estabilidad de sus suministros alimentarios. A través de proyectos de campo se hace hincapié en el establecimiento de reservas alimentarias estratégicas y en los problemas de mercadeo, transporte y distribución, en el contexto de un enfoque general del tema de suministros alimentarios. Se está apoyando también la creación de sistemas de información y alerta a nivel nacional y subregional que

complementen el Sistema Mundial de Información y Alerta de FAO.

Mientras el Plan sigue coordinando sus actividades con otras dependencias de la FAO, incluso el Programa de Cooperación Técnica, el Director General, a fin de aprovechar al máximo los limitados recursos de la Organización, propuso al Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) en 1983 el establecimiento en la FAO de un *Programa de Acción para la Seguridad Alimentaria* (PROASA), como mecanismo para la preparación y ejecución de programas nacionales de seguridad alimentaria y para la movilización de la asistencia externa a dichos programas. Estaba previsto que el PROASA funcionara principalmente a través de los planes existentes, vinculando el apoyo del *Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria* (PASA) con otros programas de la FAO estrechamente vinculados a la seguridad alimentaria, en particular los de semillas, fertilizantes y prevención de la pérdida de alimentos.

Después de escuchar las observaciones del CSA, el Director General presentó una propuesta más detallada sugiriendo que "la naturaleza y el ámbito del PROASA propuesto se basan en tres principios generales: en primer lugar, el programa debe ser selectivo en cuanto a los países, concentrándose en los más gravemente afectados por la escasez de alimentos, desastres naturales, crisis de balanza de pagos y otras limitaciones a la autosuficiencia. En segundo lugar, la asistencia debe destinarse a la solución de los problemas fundamentales de seguridad alimentaria determinados por los países mismos en sus programas o estrategias nacionales al respecto. En tercer lugar, de conformidad con el concepto ampliado de seguridad alimentaria, el campo de acción del PROASA debe ser lo suficientemente amplio para cubrir adecuadamente los principales aspectos técnicos, organizativos y económicos de la producción, el almacenamiento y el consumo de los alimentos más importantes"¹⁰.

Al menos en principio, es posible aumentar la seguridad alimentaria nacional en sus tres aspectos mediante la cooperación regional y subregional, basada en la complementariedad de recursos y posibilidad de distribuir los riesgos entre países vecinos; economías de escala implícitas en ciertos grandes proyectos; y, en general, reducciones potenciales de costos de las medidas relacionadas con la seguridad alimentaria realizada conjuntamente por países integrantes de una agrupación geográfica y política.

Los esfuerzos para fomentar la autosuficiencia colectiva en materia de seguridad alimentaria a los niveles regional y subregional adoptan diferentes formas según las distintas estructuras institucionales en que se realizan; por ejemplo, los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema Económico Latinoamericano

¹⁰FAO, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Documento cfs: 84/4, (páginas 8-11).

(SELA), el Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en la Zona Saheliana (CILSS), la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del África Austral (SADCC) y Organización Árabe para el Desarrollo Agrícola. Algunas de las medidas regionales se refieren a medidas conjuntas o existencias de reserva, incluida su utilización en situaciones de emergencia. Otras tratan sobre acuerdos comerciales especiales entre países importadores y exportadores y sobre la organización conjunta de sistemas de alerta y de adquisición de alimentos para la importación. En algunas regiones, se han establecido sistemas de "buena vecindad" con un criterio *ad hoc* para la asistencia en casos de urgencia.

En América Latina y el Caribe, se destacan toda una serie de esfuerzos regionales o subregionales que directa o indirectamente trabajan por aumentar la seguridad alimentaria: el *Convenio "José Celestino Mutis" sobre "Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente"* firmado en 1983 entre los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena; en el mismo año los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) resolvieron apoyar una *Estrategia Regional sobre Alimentos y Nutrición*. También en 1983 se constituyó en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el *Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional (CASAR)*. También en el ámbito del SELA se constituyó en 1983 el *Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA)*, que realiza acciones tendientes a mejorar la situación alimentaria en esa subregión. El *Mercado Común Centroamericano*, a través de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) ha puesto en marcha mecanismos comunes sobre el comercio de granos. En ese mismo ámbito se ubican los recientes esfuerzos del *Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica (CORECA)*, con participación de Panamá y República Dominicana, que contempla la implementación de programas subregionales de prevención de pérdidas postcosecha de granos básicos, el fomento de la producción de semillas mejoradas de granos básicos, la evaluación de paquetes tecnológicos para la producción de granos básicos y el establecimiento de un sistema regional de seguridad alimentaria. La *Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)*, aun cuando no realiza actividades de seguridad alimentaria en forma específica, está desarrollando esfuerzos conjuntos para la promoción y expansión del comercio intralatinamericano de alimentos y materias primas agrícolas. La FAO coopera con la mayor parte de estos esfuerzos regionales y subregionales.

Finalmente, y como corolario a todos los esfuerzos mencionados, que prueban que el concepto y la preocupación por la seguridad alimentaria han calado muy hondo en movilizar la decisión política

de los gobiernos y las agencias para dar prioridad a los planes, programas y estrategias de seguridad alimentaria, el Director General de la FAO ha llevado a consideración de la Conferencia de la FAO, en su actual 23º Período de Sesiones, del 9 al 28 de noviembre de 1985, la propuesta de un *Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial*, basado en el consenso contenido en compromisos y acuerdos alcanzados en el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO y en otros órganos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria mundial. El Pacto se diseñó de manera que plasmará e incorporará los principios incluidos en esos compromisos y acuerdos anteriores, y fue sancionado por la Conferencia con las abstenciones de los Estados Unidos de América, Canadá y Australia.

El Director General hizo hincapié desde un principio en que el Pacto no sería un instrumento que entrañase compromisos de índole jurídica o financiera, sino que más bien supondría el compromiso moral de trabajar para conseguir el reforzamiento de la seguridad alimentaria¹¹.

¹¹FAO, "Pacto de Seguridad Alimentaria Mundial", Conferencia, 23º Período de Sesiones, Roma. 9-28 de noviembre de 1985. Doc. C. 85/23, octubre 1985.

SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA NUTRICION MUNDIAL EN EL SIGLO XXI

Dr. Fernando Mönckeberg B.

INTRODUCCIÓN

La historia del hombre ha sido siempre la historia del hambre. Sus luchas, sus esfuerzos, sus conquistas, directa o indirectamente han estado siempre motivados por la inseguridad alimentaria. Desde que se tiene información, siempre ha estado presente el fantasma del hambre y la realidad de la subalimentación crónica (1). Tal vez, sólo en el presente siglo, y como consecuencia del enorme avance científico y tecnológico, el hombre se ha acercado más hacia su sueño de la seguridad y estabilidad alimentaria. Bien puede afirmarse que en la época actual, la humanidad ha alcanzado la mejor situación alimentaria de toda su historia. Con todo, aún se está lejos de haber erradicado la desnutrición y el riesgo del hambre. Por el contrario, las perspectivas futuras no se ven claras.

Hasta hace muy poco, la vida del hombre sobre el planeta era muy insegura. Cálculos indirectos estiman que la mortalidad infantil del siglo XVIII, en Europa Central, era superior a 500 por mil. Ya a fines del siglo pasado, había descendido a cifras cercanas a 200 por mil (2). Pero en esa época, más de dos tercios de las muertes se producían antes de los 15 años de edad. En la actualidad, el cambio ha sido sorprendente. La muerte prematura ha descendido en forma notable y la mortalidad infantil promedio, para todo el mundo, es inferior a 90 por mil y sólo el 25% de las muertes se producen antes de los 15 años de edad. Hace 150 años, la expectativa de vida del hombre en la tierra era de 25 años. En la actualidad sobrepasa los 62 años (2).

Muchas han sido las causas por las cuales han disminuido los riesgos de muerte prematura, pero todas ellas han sido la consecuencia del enorme avance de los conocimientos, que le han permitido al hombre minimizar los riesgos, controlando mejor su propio medio ambiente. A través de la implementación de los conocimientos adquiridos, ha mejorado también notablemente todo el sistema alimentario, incrementando la producción de alimentos, su conser-

vación y disponibilidad (5). Todo ello ha llevado que la vida sea más segura y que su nutrición y alimentación haya progresado en forma considerable.

Con todo, aún persiste la desnutrición en la mayor parte de las regiones del mundo. En la actualidad, si bien es cierto que los promedios han mejorado notablemente, también es cierto que como consecuencia del explosivo aumento de la población, nunca como ahora, ha habido tantos pobres y desnutridos. Aproximadamente 500 millones de seres humanos (en su mayor parte niños) están desnutridos y dos mil millones están subalimentados (4). En la actualidad, la población del mundo ya alcanza los 4,7 mil millones de habitantes y se puede afirmar que aún hoy, casi la mitad de ellos no está recibiendo alimentos en cantidad y calidad suficientes como para que puedan expresar totalmente su potencial genético o para que puedan alcanzar condiciones óptimas de salud.

Es necesario reconocer que la enorme génesis de conocimientos del siglo actual, han cambiado substantivamente las condiciones de vida, pero sin embargo, ello no ha beneficiado a todos los seres humanos por igual. Mientras algunas regiones del mundo, por razones históricas que no es del caso analizar, han sido capaces de generar y aplicar conocimientos eficientemente, otras no han participado de este proceso, persistiendo en condiciones de vida deteriorada o muy primitivas. Ha sido característica de este siglo, una diferenciación creciente de regiones que viven cada vez mejor (desarrollo) que otras que se han estacionado o aún deteriorado (subdesarrolladas). En estas últimas, se concentra la gran masa de individuos subalimentados o desnutridos.

Los que sufren las consecuencias con mayor intensidad, son siempre los niños, especialmente durante los primeros años de edad. Ello es explicable porque sus requerimientos nutricionales son más elevados y específicos dependen además de terceros para su alimentación y cuidado. Como consecuencia de sus restricciones alimentarias, sus riesgos de enfermar y de morir son también más elevados. El solo análisis de las tasas de mortalidad en los primeros años de vida (mortalidad infantil y pre-escolar), ya da una idea de la situación alimentaria en los diferentes países y regiones del mundo (Gráf. 7). Mientras en Asia y África, aún hay cifras de mortalidad superiores a 150 por mil y mortalidad del preescolar superiores a 30 por mil, en Europa, Estados Unidos y Japón, son inferiores a 15 por mil o menos de 1 por mil, respectivamente. En la mayor parte de esos países atrasados, más de dos tercios de los niños menores de dos años, presentan limitaciones en su crecimiento debido a restricciones crónicas alimentarias. Esos mismos países, por sus ineficiencias estructurales, son vulnerables a los fenómenos climáticos o económicos y constantemente (aún hoy día), son víctimas de ham-

brunas periódicas que afectan a toda la población, produciendo estragos en ellas.

TENDENCIA ACTUAL Y FUTURA

Durante los últimos años, la separación entre las regiones que viven bien y los deteriorados continúa aumentando. Ello se ve muy claro al analizar la producción y disponibilidad de alimentos. Así por ejemplo, la disponibilidad de cereales por habitante, que representa aproximadamente el 70% de las calorías consumidas por los seres humanos, sigue aumentando en los países desarrollados, mientras se estabiliza o aún disminuye en los países pobres (6). Durante la última década, los países desarrollados, han aumentado a un ritmo de 3% al año, mientras que su población ha crecido a menos de 1% al año. Esto ha dejado un exceso de más de 2% al año. En los países subdesarrollados, en cambio, la producción de cereales ha aumentado a razón de 3% al año, pero su población ha crecido a un 2,5% al año (7). Como consecuencia, la población de los países ricos ha aumentado la calidad y cantidad de su dieta, porque el exceso de la producción de cereales se ha usado para la alimentación animal, aumentando así el porcentaje de proteínas de origen animal de su dieta. En cambio en los países pobres, casi todo el aumento de la producción de cereales, ha tenido que usarse directamente para el consumo humano.

En los últimos años, el contraste se ha intensificado, especialmente en los países más pobres, cuyo ingreso per cápita es inferior a 300 dólares anuales. En ellos, la producción de cereales ha aumentado sólo a razón de 1,5% al año y el crecimiento de la población ha superado el 2,5% anual. Es importante considerar que la población de países extraordinariamente pobres, representan el 56% de la población total de los países subdesarrollados (Afganistán, Bangladesh, Burma, Camerún, Etiopía, Ghana, Guatemala, India, Madagascar, Mali, Mozambique, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Sudán, Tanzania, Uganda y Alto Volta).

El destino de los cereales da también una idea de la diferente calidad de la dieta que los habitantes están recibiendo. Mientras en USA, el 88% del consumo de cereales se destina a consumo animal, en los países subdesarrollados, sólo el 12% tiene este uso, siendo el resto directamente consumido por el hombre. Como consecuencia de ello, la disponibilidad de proteínas animales per cápita, varía grandemente de acuerdo al desarrollo de las diferentes regiones.

El futuro no se ve promisorio, debido al rápido crecimiento de la población en los países pobres y en buena parte lo que suceda en las próximas décadas, dependerá mucho de este factor. Afortunadamente, el explosivo crecimiento está tendiendo a disminuir.

Hasta hace algunos años, los demógrafos de Naciones Unidas predecían que para los primeros 25 años del siglo XXI, la población mundial alcanzaría a los doce mil millones de habitantes. Sin embargo, por lo observado recientemente respecto a las tasas de fertilidad de la mayor parte de los países densamente poblados, es posible que la población no sobrepase para aquella época los 8 mil millones de habitantes. Es predecible que más adelante las tasas continúen descendiendo y que la población llegue a estabilizarse a fines del siglo XXI (9). En todo caso, en los próximos 35 años, habrá 3 mil millones de habitantes en la tierra y la casi totalidad de ellos, estará en las regiones subdesarrolladas, donde ya existen muy graves problemas de desnutrición. Se calcula que en el siglo XVII, murieron de hambre aproximadamente dos millones de habitantes, elevándose esta cifra en el siglo XVIII a 10 millones y en el siglo XIX a 25 millones (8). Por lo ya transcurrido en el siglo actual, esta cifra más que se duplicará. El siglo XXI aparece como muy crítico para la humanidad y lo probable es que sea una época de transición y ajuste, con un alto costo en vidas humanas.

La perspectiva varía grandemente de región a región. En los países que hoy son desarrollados, la población ya se ha estabilizado y es posible que para los primeros 25 años del siglo XXI, ésta aumente sólo en un 15%. En Asia y América Latina, es posible que el balance entre alimento y población, alcance un equilibrio si las condiciones económicas mejoran y si continúan disminuyendo las tasas de fertilidad. Ello, claro, se lograría pasando por numerosas dificultades de transición, incluyendo la turbulencia política y las presiones continuas de migraciones urbanas (9).

La región más difícil es y será África, donde el crecimiento de la población está sobrepasando en mucho las posibilidades de disponibilidad de alimentos. Ya en la actualidad África está viviendo una emergencia, consecuencia de su primitiva e ineficiente estructura socio-económica. Por una parte, se está intensificando su dependencia externa alimentaria y es probable que continúen las migraciones masivas en búsqueda de alimentos, con sus subsecuentes factores desestabilizadores.

LA POTENCIALIDAD DE PRODUCIR ALIMENTOS

Diversos estudios concuerdan que es perfectamente posible producir la suficiente cantidad de alimentos para la población de hoy y la que poblará el mundo en el siglo XXI (6). No cabe ninguna duda que para ello, los conocimientos ya existen. El error en las predicciones malthusianas, radicó precisamente, en no haber sido capaz de predecir la enorme cantidad de conocimientos que condujeron a la revolución industrial y más tarde a la revolución tecnológica. Sería absurdo pensar que la génesis de conocimientos se detendrá.

Todo parece indicar lo contrario ya que, hasta ahora los conocimientos continúan generándose a una velocidad creciente y cada vez con mayor rapidez se implementan para ser utilizados. Una nueva revolución de conocimientos se está generando en la denominada "bioingeniería" e "ingeniería genética", la computación y la robótica, que tendrá enormes repercusiones en la producción y conservación de alimentos en los próximos años (10). Sin embargo, aún prescindiendo de estos nuevos avances, las posibilidades de producir alimentos en cantidades suficientes para los requerimientos de la población del siglo XXI, son muy positivas. Sin lugar a dudas que la limitante no está en los conocimientos. Ello se desprende de un simple análisis de la realidad en el momento actual y de los recursos básicos disponibles para el futuro.

De acuerdo a FAO, la disponibilidad de alimentos en el mundo de hoy, sería suficiente para proporcionar una alimentación cuantitativamente adecuada a toda la población, si es que imagináramos una distribución homogénea de ellos. Sin embargo, la realidad no es así. Los países industrializados (países occidentales de economía de mercado y los de Europa Oriental, incluyendo la Unión Soviética), que representan el 30% de la población del mundo, consumen más del 50% de los alimentos. El restante 70% de la población mundial, consume menos del 50% de los alimentos que se producen (5). Informes del Banco Mundial (11) señalan que el déficit real de cereales es sólo de aproximadamente 36 millones de toneladas métricas, lo que representa sólo el 3,8% de la producción actual de cereales. El costo en dinero de este déficit de cereales es de aproximadamente 7 mil millones de dólares, lo que a su vez equivale al 2,4% del total del PNB de todos los países subdesarrollados o, expresado en otros términos, el 0,3% del PNB de todos los países del mundo.

Todas estas consideraciones, aunque interesantes, tienen sólo un valor académico. Es cierto que en la actualidad se está produciendo una cantidad adecuada de alimentos, como para alimentar a toda la población del mundo, siempre y cuando todos los seres humanos se conformen con consumir una dieta, en que el 80% de las calorías provinieran de granos. Ello significa que los países desarrollados tendrían que restringir drásticamente el consumo de proteínas animales y regalar el excedente de granos así generados a los países subdesarrollados. Ello es irreal y altamente improbable. No puede pensarse que los países ricos vayan a alimentar a los países pobres. La única posibilidad real es que los países pobres puedan por sí mismo aumentar considerablemente la producción y productividad de alimentos. Aun cuando sea cierto que, en la actualidad, la humanidad está produciendo la cantidad de alimentos suficiente para la población, la única solución posible y realista, para mejorar la alimentación del mundo, es que se produzcan más alimentos

en aquellos países que lo necesitan y para satisfacer aquellas bocas que lo requieran.

De acuerdo a estas consideraciones, para adecuar la alimentación en los próximos 30 años y erradicar la desnutrición, se debería en ese período, más que duplicar la actual producción de alimentos. Ello parece perfectamente posible. De Hoogh y col. (12), analizando diferentes variables, predicen que con los conocimientos actuales, es posible aumentar la producción de alimentos en 2,5 veces en relación a lo que se produjo en 1975. Por otra parte, Buring y col (13), afirman que teniendo en consideración las restricciones naturales de la agricultura, en el planeta se podría producir 30 veces la actual producción de alimentos. Ello, claro está, desde un punto de vista teórico, pero para su factibilidad real, es necesario analizar diversos factores.

a. Disponibilidad de tierra. Aún las más pesimistas evaluaciones, calculan que es posible aumentar al doble el número de hectáreas actualmente en cultivo, siempre y cuando se contara con las inversiones de capital correspondiente. Las nuevas tierras que habría que incorporar, se encuentran especialmente en el continente africano y Latinoamérica.

Aparte de ello, la producción de alimentos puede incrementarse notablemente mejorando el rendimiento de la tierra actualmente en cultivo. Así por ejemplo, de los 1.300 millones de hectáreas, que hoy se cultivan tienen rendimientos muy diferentes, siendo éstos muy bajos en los países subdesarrollados. Sólo una pequeña fracción rinde más de una cosecha al año (14). Por otra parte, puede obtenerse un sustantivo aumento de la productividad en cada cosecha si se utiliza una tecnología apropiada, energía y un correcto uso de fertilizantes. La India, por ejemplo, tiene casi la misma cantidad de tierra de cultivo que EE. UU., con un potencial comparable en suelo y régimen de agua. Sin embargo tiene un rinde que es sólo la tercera parte de lo obtenido por EE. UU. Fertilizantes, agua, tecnología, pesticidas e incentivos hacen la diferencia (14).

b. Disponibilidad de agua. El agua es también un recurso fundamental para aumentar la producción de alimentos. En la actualidad, las áreas cosechables irrigadas, constituyen sólo el 15% de la tierra cultivable total (15). Sin embargo, las tierras irrigadas producen sobre el 30% del total de los alimentos. El recurso agua es fundamental si se quiere incrementar substantivamente la producción de alimentos, más aún si se adoptan las variedades nuevas de alto rinde (revolución verde). La irrigación de las tierras se ha intensificado en algunos países y así por ejemplo, China, India, EE.UU., Pakistán y Unión Soviética, poseen más del 70% de las tierras irrigadas del mundo.

En la actualidad, menos del 4% del agua del total de los ríos,

irriga ahora 160 millones de hectáreas y el resto de las aguas se pierde en los océanos (14).

Es evidente que se puede incrementar notablemente la cantidad de tierras irrigadas y el mejor manejo de las aguas puede influir enormemente en la producción de alimentos. Sin embargo, ello requiere de fuertes inversiones de capital. A quien más beneficiaría el aumento de la irrigación es a la región de América del Sur y África, pero se carece de los medios económicos para ello. Se requiere construir diques, barreras, canales, cursos de agua para almacenar, divergir y distribuir las aguas de los ríos para la irrigación. En otras partes se requiere construir grandes pozos con bombas motoras, para captar reservas subterráneas. Para el mejor uso de las aguas y aumentar al doble la tierra irrigada, se ha calculado una inversión de aproximadamente 16 mil millones de dólares (14).

c. Disponibilidad de fertilizantes. La productividad de la tierra, está directamente relacionada con el uso de fertilizantes. El 40% de la productividad agrícola de Estados Unidos, es directamente atribuible al uso de fertilizantes (15). Nuevas variedades de semillas de alto rendimiento, han traído nuevas demandas de fertilizantes, pesticidas y agua. En 1982 aproximadamente 45 millones de toneladas de nitrógeno sintético, fueron aplicadas en todo el mundo (14), pero de éstas, el 86% fue utilizado en los países desarrollados y sólo el resto (14%) se utilizó en los países subdesarrollados (14). Para los primeros años del siglo XXI, para alimentar esa población y eliminar la desnutrición, se requerirán 160 millones de toneladas anuales de nitrógeno sintético. Para producir los fertilizantes nitrogenados, se requiere de petróleo. Aproximadamente 150 kilos de combustible fósil, se requieren para producir 100 kilos de nitrógeno, de modo que para producir la cantidad de fertilizantes necesaria, se requerirían, entre 250 a 300 millones de toneladas de combustible fósil. Esto corresponde aproximadamente al 4% del actual consumo mundial de combustible fósil (14). En términos de costo, debería gastarse en fertilizantes, entre 30 a 40 mil millones de dólares anuales.

Durante los próximos 30 años, para satisfacer esa necesidad, se necesitaría construir aproximadamente 400 nuevas plantas de fertilizantes nitrogenados; cada una capaz de producir mil toneladas de amonio diario (o una cantidad equivalente de urea). El costo total, sería de aproximadamente 40 mil millones de dólares (14). Obviamente esas plantas debieran construirse en los países que actualmente las necesitan, es decir los países subdesarrollados.

No sólo se requieren fertilizantes nitrogenados, sino también fertilizantes fosforados. Para alcanzar las metas señaladas, deberían llegar a utilizarse, entre 30 y 40 millones de toneladas (14). Las reservas conocidas de piedras de alto contenido de fosfato, han sido calculadas en 18.000 millones de toneladas métricas. De acuerdo al

promedio de uso calculado para los comienzos del siglo XXI, estas reservas alcanzarían para un período de 400 a 600 años.

Junto al mayor volumen de fertilizantes, también se requieren mayores cantidades de insecticidas, que costarían a los países subdesarrollados, aproximadamente mil millones de dólares anuales (15).

d. Disponibilidad de energía. El enorme incremento en la producción de alimentos, logrado durante el presente siglo, ha sido la consecuencia de dos factores primordiales. Por una parte, la capacidad inventiva y de investigación del ser humano y por otra el descubrimiento de la energía fósil, energía muy barata, que permitió implementar los nuevos conocimientos. La energía fósil permitió reemplazar el trabajo humano y animal, por la máquina, del mismo modo que se inició el abastecimiento masivo de fertilizantes, derivados del petróleo. La industrialización de la agricultura indujo la migración desde el campo a la ciudad, ya que disminuyó el requerimiento de mano de obra (5). Ello llevó a la formación de grandes centros urbanos-industriales, y como consecuencia cambió todo el sistema alimentario y lo hizo más dependiente aún de la energía fósil. Se desarrolló el transporte, fue necesario implementar el almacenamiento de alimentos, la elaboración de ellos para su preservación y finalmente la comercialización. Cada uno de estos nuevos pasos, significó que la alimentación cada vez fue más dependiente de la energía fósil (16). En los países industrializados, como es el caso de EE. UU., el consumo de energía fósil, aumentó 25 veces, en el período comprendido entre los años 1940-1970, mientras que la energía consumida por los alimentos, sólo aumentó dos veces, en igual período de tiempo (Graf. 1) (17). Como un ejemplo de la dependencia del petróleo, se ha calculado lo que cuesta en petróleo, un kilo de pan (16). Según esos cálculos, un kilo de pan puesto en una casa, significa un consumo de 0,5 kilos de petróleo. El 20% de ese petróleo se gasta en la producción y cosecha de trigo, mientras el 80% restante, se gasta en el transporte, almacenamiento, elaboración del grano, elaboración del pan, empaquetaje, comercialización y mercadeo.

Pimentel (17), da el siguiente ejemplo: un tarro de maíz en conserva, que proporciona 270 calorías como alimento, sumando todo lo que se gasta en fertilizantes, maquinarias, procesamiento, transporte hasta que el tarro llegue a la mesa, significa un gasto de 2.790 calorías puestas en el sistema como energía fósil (un galón de gasolina contiene 38.000 calorías). En el caso de productos alimenticios de origen animal, la diferencia es aún mayor. Así por ejemplo, si se consume un trozo de carne, que proporciona las mismas 270 calorías como alimento (\pm 100 gr. de carne), ha habido que introducir en el sistema, 22 mil calorías como energía fósil. Es decir, cuando se consume un trozo de carne de 100 gr., se está consumiendo casi dos litros de gasolina.

El sistema alimentario, en los países desarrollados ha llegado a un alto grado de perfeccionamiento y eficiencia, pero ello ha sido posible tanto por el desarrollo tecnológico, como porque estuvo disponible una fuente de energía muy barata. Por el contrario, en el mundo subdesarrollado, el sistema alimentario es deficiente y por lo tanto su dependencia de la energía fósil es mucho menor. Si el mundo adoptara bruscamente los métodos agrícolas, de procesamiento y comercialización de alimentos, hasta alcanzar los niveles que actualmente tienen los países desarrollados, el consumo de energía fósil llegaría a un agotamiento de las reservas conocidas de petróleo en los próximos 13 años (18). Evidentemente que ésa es una situación teórica, ya que no es eso lo que se pretende, pero en todo caso los antecedentes indican que el aumento de la producción de alimentos, necesariamente va a estar ligada a la disponibilidad de energía fósil y que esto constituye un serio factor limitante para lograr el adecuado abastecimiento de alimentos en los próximos 30 años.

Como ya se señaló, el mayor gasto energético del sistema alimentario, está dado por el procesamiento y transporte de los alimentos, después que éstos han sido producidos en el campo (80%). Sin embargo la realidad de los países subdesarrollados es diferente, dado que la mayor parte de la población es aún rural (Asia y África, tienen aún sobre el 80% de población rural) y por lo tanto el alimento aún no necesita del nivel de procesamiento y transporte de los países urbanizados. Por otra parte, el costo energético tan alto en los países de Europa Occidental y USA, está dado por el elevado consumo de proteínas de origen animal, que evidentemente no es necesario ni deseable.

La energía fósil, especialmente la de fácil extracción, está siendo rápidamente agotada (19). Se espera que la mitad de las reservas mundiales, conocidas de petróleo, estén agotadas en los próximos 25 años (20). Sin embargo, se puede suponer que las reservas por conocerse sean aún mayores que las reservas conocidas, de modo que el agotamiento puede prolongarse por algunos años más. Por otra parte, el alto precio que ha ido alcanzando el petróleo en los últimos años, ha hecho disminuir el consumo excesivo, lo que permite prolongar las expectativas de abastecimiento.

Al analizar todos los recursos básicos disponibles para aumentar la producción de alimentos, para el futuro inmediato (30 años), lo más inseguro es la disponibilidad de energía fósil. El hombre ha sido capaz, a través del desarrollo de los conocimientos, de sobrepasar muchas de las fronteras que antes parecían limitantes y es entonces muy probable que nuevas fuentes de energía puedan descubrirse y perfeccionarse para reemplazar así la energía fósil en agotamiento. Sin embargo, se visualizan dos factores preocupantes: a) el tiempo para lograr ese reemplazo en forma substantiva es dema-

siado corto; y b) cualquier otra forma de energía que llegue a utilizarse, tendrá costos significativamente más elevados. Ya no será la energía que se acumuló durante millones de años en la tierra y cuya utilización fue barata. Toda nueva energía necesitará de un proceso previo de transformación y ello requerirá de nuevas y costosas inversiones y mayor costo de operación.

En resumen, respecto a los cuatro elementos básicos necesarios para aumentar la producción de alimento (tierra, agua, fertilizantes y energía), se desprende que sólo la energía ofrece dudas, siendo los otros tres elementos relativamente abundantes, como para tener una sobrada expectativa real de aumentar la producción de alimentos en los próximos 30 ó 40 años.

Parece obvio que la limitante para los próximos años, no está en los conocimientos, ni tampoco en la disponibilidad de recursos básicos. Sin embargo, el aumento en la producción de alimentos tiene que lograrse en los países subdesarrollados, que son los que presentan los problemas de nutrición y en los que los recursos están mal utilizados. El mundo desarrollado ya está produciendo con gran eficiencia (Graf. 2). Para alcanzar este objetivo, se vislumbran dos problemas; a) lograr que los países pobres adopten las tecnologías, las adapten y las utilicen, y b) que cuenten con el capital necesario para invertir en el sector agropecuario y puedan así utilizar los recursos básicos que poseen.

Estos dos problemas son probablemente los más limitantes. Los países subdesarrollados se caracterizan por no poseer infraestructura científica y tecnológica apropiada para absorber o adaptar lo que ya se conoce. Su infraestructura social, económica y administrativa es primitiva o ineficiente y por lo tanto renuente al cambio y al progreso.

El segundo problema, son los recursos de capital. Los países pobres no lo poseen y ellos necesariamente deberían venir del mundo desarrollado. Para llegar a producir los alimentos que se necesitan para alimentar la población del siglo XXI y eliminar la desnutrición, se requerirá aproximadamente una inversión, en el sector agropecuario de los países subdesarrollados, de mil millones de dólares (14). Esa cantidad habría que invertirla en Asia, África y América Latina. La suma es superior a la deuda externa total de los países subdesarrollados, pero también es muy semejante al gasto mundial anual en armamentos.

Es decir, la posibilidad real de eliminar la desnutrición en el siglo XXI, depende de la alternativa de que el mundo desarrollado, transfiera recursos económicos y tecnológicos en las cantidades ya señaladas. Ello tendría que producirse, a pesar de la abultada deuda externa que ya han acumulado los países subdesarrollados. La verdad es que esta posibilidad aparece como poco probable. De no producirse este cambio y de continuar aumentando el crecimiento

vegetativo de la población, los efectos negativos se sumarán a los ya existentes y necesariamente tendrán que ser desastrosos. Si en Asia, África y algunos países latinoamericanos continúa el nivel de desarrollo agrícola, por lo menos 64 de esos países (que representan el 60% de la población subdesarrollada) serán incapaces, al final de este siglo de mantener el actual precario nivel nutritivo y necesariamente tendrá que deteriorarse aún más (9).

Si ello llegara a suceder, los efectos negativos serían sumatorios. El aumento de la población en los países pobres, trae como consecuencia efectos colaterales de presión poblacional y daños en el ecosistema. Talas y desaparición de árboles y bosques, roces de pastos y hierbas, avance de la desertificación, erosión por sobreexplotación de tierras marginales, en un esfuerzo desesperado por producir más alimento, etc. Todo ello, conduce indefectiblemente a la pérdida de la capacidad productiva, muy difícil de recuperar.

LA FACTIBILIDAD REAL DE ELIMINAR EL HAMBRE Y LA DESNUTRICIÓN

Hemos analizado la posibilidad teórica de producir alimentos en el mundo subdesarrollado y a través de ello, eliminar el riesgo de hambre y desnutrición en el próximo siglo. Ello puede ser posible si se dan circunstancias favorables, pero debemos reconocer que es poco probable.

Los alimentos deben producirse donde se necesitan y al mismo tiempo deben estar disponibles para aquellos que los necesitan. El problema no es sólo la inversión en el sector agropecuario para llegar a utilizar los recursos de tierra y agua que esos países tienen, sino que además mantener el sistema económico en marcha. Producir alimentos tiene sus costos y esos costos alguien tiene que pagarlos. No basta sólo con una elucubración teórica si es o no posible producirlos, sino que además hay que considerar si es o no posible pagar los costos de los alimentos producidos.

En los países subdesarrollados, los individuos están desnutridos no sólo porque no saben qué comer o porque no existe disponible una variedad adecuada de alimentos, sino porque carecen de los medios económicos necesarios para adquirir una variedad adecuada de su dieta usual. En todo caso, en los países en que existe desnutrición, se puede observar una relación directa entre los ingresos y la cantidad de calorías que consumen (21). Los grupos socio-económicos más altos, que poseen mayor ingreso, consumen también una mayor cantidad de calorías y en la medida que se baja en los estratos sociales y disminuyen los ingresos, disminuye también el consumo de calorías y baja la calidad de la dieta (22).

En los países subdesarrollados, la distribución del ingreso es muy regresiva, concentrándose la mayor parte de éste, en un pequeño porcentaje de la sociedad. Sin embargo también es cierto que en

todos los países subdesarrollados (exceptuando los países productores de petróleo), no hay suficientes ingresos que distribuir (22). En el año 1982, en EE. UU., el gasto promedio anual per cápita, destinado a adquirir alimentos, fue aproximadamente de 1.790 dólares. Esta cantidad es superior al ingreso "per cápita anual", de casi todos los países subdesarrollados. En EE. UU., se gasta en la actualidad el 16,8% de los ingresos en alimentación. En Latinoamérica, en un esfuerzo por impedir el hambre, se ven obligados a gastar como promedio, el 64% del ingreso en comer y en la India, llega hasta el 84%. No debemos olvidar que más de la mitad de la población del mundo subdesarrollado, tiene ingresos per cápita anuales, inferiores a 300 dólares. Se estima que no más del 30% del ingreso se debe gastar en comer (21). Sólo cuando se destina menos del 30% del ingreso en comer, es cuando se alcanza el punto en que el hombre puede elegir alimentos. Ello es un indicador de que su ingreso es adecuado. Si su ingreso es bajo, y por lo tanto tiene que invertir el 60% o más de su ingreso para satisfacer el hambre, pierde la posibilidad de elegir sus alimentos y se tiene que adaptar a adquirir el máximo de volumen de ellos, al mínimo de costo, para así poder satisfacer el hambre, con ello necesariamente la dieta pierde calidad.

De este análisis resulta evidente que en los países subdesarrollados, no sólo hay una mala distribución del ingreso, sino que además no hay suficiente ingreso que distribuir. Es decir, el problema no es sólo producir alimentos, sino que hay que considerar el otro extremo del sistema: "Quién tiene dinero para comprar alimentos". Va a ser muy difícil derrotar la desnutrición, si no se produce un significativo aumento del ingreso del grupo familiar. No se puede olvidar que la desnutrición, no es la resultante de la escasez de la producción de alimentos, sino de la pobreza. El desempleo, el subempleo y los bajos ingresos, son los causantes en último término de la desnutrición. Si el ingreso aumenta, se desencadenan inmediatamente una serie de hechos, que en definitiva terminan en aumento en la producción de alimentos. La producción de alimentos depende de la demanda, y la demanda, a su vez, depende de la capacidad de compra, la capacidad de compra depende del ingreso y el ingreso depende del desarrollo económico y social. Es muy difícil imaginar el mecanismo al revés: que aumente la producción de alimentos sin que aumente la demanda y sin que progrese el desarrollo económico y social.

Finalmente cabe señalar que aparte de la producción, disponibilidad y poder adquisitivo de los alimentos, hay que considerar una serie de otros factores, tanto o más importantes que ellos. Desde luego, la falta de saneamiento ambiental, las infecciones, las diarreas y las enfermedades en general condicionan y agravan la desnutrición. La ignorancia, la incultura, el analfabetismo, que llevan al mal uso de los escasos recursos de que se dispone. A ello hay

que agregar la ineficiencia o existencia de infraestructuras básicas, especialmente las que se refieren a salud y educación. En fin, la ineficiencia de todo el sistema económico y social. Es decir, la desnutrición no es sólo la consecuencia de la baja productividad de los alimentos, sino que es el resultado final del subdesarrollo.

No es fácil erradicar la desnutrición, sin que se produzcan avances importantes en el desarrollo económico de los países pobres. Sólo los países con desarrollo intermedio, con algún grado de eficiencia y cobertura de sus infraestructuras básicas, pueden aspirar a progresar en la lucha contra el hambre y la desnutrición en los próximos años, aun cuando su progreso económico no sea significativo. Los programas e intervenciones dirigidas a los grupos más vulnerables, pueden en ellos dar resultados positivos, si alcanzan una amplia cobertura y mantienen su eficiencia en función del tiempo. En algunos casos así se ha demostrado, como se analizará más adelante.

CONCEPTO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Un grupo de expertos, reunidos a petición de FAO, en el año recién pasado, han emitido un informe respecto a la estrategia necesaria para erradicar el hambre en el mundo (23). Allí se analiza el concepto de seguridad alimentaria, dentro de un contexto mucho más amplio que lo que anteriormente se había considerado. Durante la década recién pasada, en FAO se insistía mucho en el concepto de seguridad alimentaria, pensando sólo en función de la producción de alimentos y reservas mundiales y/o nacionales. El informe, en cambio, señala que la seguridad alimentaria de un país se alcanza cuando se puede asegurar el acceso a los alimentos, tanto física como económicamente para todos los ciudadanos a corto y largo plazo. Detrás de esta definición tan simple, hay un complejo proceso y muchos componentes, tales como producción agrícola, mercado internacional, interdependencia económica, política de almacenamiento, ingresos, empleos, condiciones de salud, educación y saneamiento. De la interrelación y eficiencia de todos ellos, depende en definitiva el concepto de seguridad alimentaria.

En este mismo informe, se analizan además los factores internacionales que inciden en los riesgos y seguridad alimentaria (23). Durante la última década ha sido evidente un aumento de la complejidad del sistema internacional, aumentando la interdependencia y haciendo más vulnerables a los países en desarrollo. El intercambio internacional de alimentos y rubros relacionados, durante el último decenio, se ha incrementado notablemente. Al mismo tiempo se ha hecho más compleja la interdependencia de otros factores no agrícolas, como mercado de capitales, disponibilidad de monedas extranjeras, etc., todo lo cual ha influido directamente en los problemas alimentarios.

Desgraciadamente la dependencia se ha polarizado sólo en un sentido. 25 países, los mayores productores de alimentos, manejan el 50% de la oferta y la demanda y determinan lo que sucede en el comercio agrícola, que sólo considera sus propias realidades económicas y que la mayor parte de las veces, repercute negativamente en el resto. Ello imposibilita cualquier diálogo entre países ricos y países pobres.

En el período 1982-83, la producción de granos a nivel mundial, alcanzó a 1.700 millones de toneladas, lo que es un 3% superior a la del año anterior (1981-82). En el período 83-84, volvió a incrementarse en un 4,5%, pero nuevamente disminuyó la disponibilidad per cápita en muchos países subdesarrollados, especialmente África y Latinoamérica (24). Los stocks alcanzaron niveles record, de 217 millones de toneladas. Sin embargo, el intercambio internacional cayó en un 7%, debido probablemente a la recesión mundial; no obstante, si se toma toda la década, el intercambio internacional fue casi el doble de la década anterior.

Desgraciadamente, el aumento del intercambio internacional en el área de alimentos, no fue debido a que participaran más los países pobres, sino por el contrario, porque han ido cambiando los hábitos alimentarios de los países ricos. En el período 82-83, casi la mitad del trigo que se exportó, fue a la Unión Soviética, Europa y Japón. Si se incluye a China y los países de la OPEP, esta cifra se eleva al 90%. Son estos los países que al aumentar su ingreso, importan más granos destinados a la alimentación animal y mejoran así la calidad de su dieta. Los países pobres se han estado quedando fuera del sistema de comercio internacional de alimentos. Han aumentado sus compras, pero el porcentaje dentro de todo el sistema, es muy bajo (12 millones de toneladas en el período 1982-1983, de los cuales, más de la mitad han ido a América Latina).

En todo caso, cada día los países pobres se están convirtiendo en importadores netos de alimentos. Es decir, sus importaciones de alimentos (en dólares) están siendo mayores que sus exportaciones y si tal tendencia continúa, la posibilidad de que satisfagan sus necesidades va a depender de su capacidad de exportar otros productos que no sean agrícolas, especialmente manufacturados, para así disponer de las divisas necesarias.

Eso se ve como poco probable frente a la falta actual de divisas y a su alto endeudamiento (especialmente América Latina). El pago de las deudas y sus altos intereses dejan cada vez menos margen para importar alimentos y otros productos no alimenticios que se requieran para el desarrollo. Esto hace la situación extraordinariamente difícil para el corto plazo. Por otra parte, se notan tendencias de los países grandes que producen alimentos a tomar medidas en su política agraria que perjudican a los países subdesarrollados. En forma unilateral, por ejemplo, subsidian su pro-

pia producción o ponen directamente barreras para la importación desde los países subdesarrollados, perjudicando seriamente sus posibilidades de participar en el mercado internacional de alimentos. Ellos, arbitrariamente pueden aislar su mercado interno del mercado internacional, afectando así a este último. Un ejemplo muy claro es el azúcar. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y muchos países de Europa, entraron en una política destinada al autoabastecimiento en la producción de azúcar. Por el hecho de no tener las condiciones climáticas necesarias (propias del trópico tuvieron que subsidiar la producción de azúcar de remolacha y paulatinamente bloquear la importación de azúcar de caña. Esto ha afectado seriamente a los países pobres, productores de azúcar de caña, que no tenían otras alternativas. Como consecuencia su precio ha caído enormemente durante los últimos años. El problema se ha agravado más, cuando Estados Unidos, últimamente ha estimulado la utilización de substitutos del azúcar, subsidiando el empleo de subproductos del maíz (jarabe de maíz, con alto contenido de fructosa). En los últimos años el mercado del azúcar se ha visto más afectado todavía, con la determinación de la URSS y los países de Europa Oriental de limitar la importación de azúcar de caña para incentivar la producción de azúcar de remolacha. Estos hechos, ajenos a sus propios países, han precipitado una crisis económica en los países pequeños de Centroamérica, llevándolos directamente al caos político. Se suma así la propia ineficiencia de los países pobres, a las medidas unilaterales de los países grandes que ponen sus propias reglas del juego, distorsionando el libre mercado.

En general puede afirmarse que el actual "espectrum" macroeconómico, afecta negativamente a los países subdesarrollados y a su seguridad alimentaria. Sus grandes deudas, los altos intereses, la carencia de capital para inversiones a largo plazo y las tendencias proteccionistas de los países desarrollados, están constituyendo serios obstáculos para alcanzar la solución de los problemas de la desnutrición mundial. Es difícil ser optimista para el próximo siglo si no se enfrentan las desigualdades internacionales y si no presentan una posición más solidaria los países ricos con respecto a los países pobres. Lo probable es que esto no suceda y que por lo tanto la situación empeore, incrementando más la brecha entre los que viven bien y los que se debaten entre la pobreza y la miseria.

REALIDAD Y POSIBILIDADES DE AMÉRICA LATINA

A alguien se le ocurrió afirmar que América Latina era la clase media del mundo y muchos lo han repetido, probablemente debido a que su situación socioeconómica coloca a esta región en una posición intermedia entre los países desarrollados (Estados Unidos, Eu-

ropa, Japón y Australia) y los más gravemente afectados, que de preferencia se encuentran en Asia y África. Sin embargo la comparación no parece feliz. En el concepto de clase media, se entiende el grupo socioeconómico, colocado entre los extremos, pero que goza de una situación socioeconómica, relativamente aceptable. Sin duda que no es esa la situación de América Latina desde el punto de vista de nutrición y salud.

En la actualidad, más del 40% de sus habitantes son menores de 15 años de edad. Durante los últimos treinta años, su población se ha más que duplicado, manteniéndose su ritmo de crecimiento de 2,8% al año; aun cuando ha habido una disminución de la fecundidad, el número total de nacimientos continúa aumentando. Entre los años 1950 y 1955, se produjo un promedio de siete millones de nacimientos por año. Entre 1955 y 1980, el promedio anual de nacimientos, se elevó a 13 millones (25) y continúa aumentando.

Más del 40% de las familias, vive en situación de pobreza crítica (26). Ello significa que 60 millones de niños viven en estas condiciones. Más aún, el 20% de las familias, vive en estado de pobreza absoluta, definida como que el ingreso total de las familias, no es suficiente para satisfacer el hambre. Como consecuencia de la desnutrición, la mortalidad infantil es 6 veces más elevada en América Latina que en Estados Unidos, mientras que la mortalidad del pre-escolar es 20 veces más elevada. En la gran mayoría de los países, aún existen extensas áreas donde la mortalidad infantil se eleva a 150 por mil o más. Numerosas encuestas realizadas, muestran que en la región, el 65% de niños menores de 6 años, sufren de desnutrición de diverso grado (leve, mediano o grave) (27).

Durante los últimos años, la producción de alimentos en términos de disponibilidad per cápita, está disminuyendo (9). Si bien tiene una gran cantidad de tierras no utilizadas o mal utilizadas, también presenta serios problemas estructurales. El 70% de la población rural, sólo posee el 2% de la tierra (9). Por otra parte, el 25% de la población de América Latina vive en zonas que potencialmente no tienen valor agrícola. Ellos, ubicados a lo largo de Los Andes, están presentando un rápido proceso de degradación y desertificación.

En los últimos decenios, se ha experimentado una enorme migración desde el campo hacia las ciudades. Durante los últimos treinta años, la población de América Latina se ha duplicado, pero la población urbana, ha aumentado seis veces. Ya la población urbana sobrepasa el 65% del total de la población (29). Masas de campesinos empobrecidos han migrado empujados por la pobreza, hacia las ciudades que no estaban preparadas para recibirlos. Grandes cordones de miseria se han formado alrededor de todas las ciudades. La marginalidad, la insalubridad y las condiciones miserables de vivienda, son la regla. Todo ello agravado por la cesantía y sub-

empleo, que en la zona urbana se estima sobre el 40% de la población.

Las perspectivas inmediatas de desarrollo económico no son alentadoras. La mayor parte de los países enfrentan una enorme deuda externa, que en conjunto sobrepasan los 360 mil millones de dólares. Gran parte de los dólares generados por sus exportaciones (46%) deben destinarse al pago del servicio de su pesada deuda externa. Aun cuando la región tiene una gran potencialidad agrícola, se ve difícil poderla explotar, por la incapacidad de inversión. El excesivo endeudamiento, hace muy improbables, en el futuro inmediato, la obtención de nuevos créditos frescos.

La región es básicamente exportadora de materias primas, aun cuando algunos países han alcanzado un cierto grado de desarrollo industrial. En los últimos años, la recesión de los países industriales, ha repercutido muy negativamente sobre toda la región. Por una parte, se ha visto reducida la demanda de sus productos, disminuyendo notablemente el precio internacional de ellos (café, cobre, azúcar, trigo, carne, harina de pescado, etc.). Por otra, la inflación internacional, ha aumentado el precio de los productos industriales que ellos necesitan adquirir para su propio desarrollo. Más aún, la creciente tendencia proteccionista de los países desarrollados, hace cada vez más difícil colocar sus productos en esos países.

Sin duda, que la transición de América Latina al siglo XXI, va a ser difícil y es probable que la situación de pobreza y desnutrición se agrave, con la consiguiente conmoción política y social. Ya en los últimos años la producción de alimentos ha estado cayendo por debajo de las necesidades de su explosivo crecimiento poblacional (9). La mayor parte de los países han descuidado su desarrollo agrícola y este sector no ha recibido suficientes incentivos como para aumentar su producción. Por el contrario, la inflación crónica que ha afectado a todos los países, ha obligado a la fijación de precios de los alimentos, en un esfuerzo por mantenerlos bajos y al alcance de la creciente población urbana. Como consecuencia de ello, ha aumentado progresivamente la dependencia de la importación de alimentos. Así por ejemplo, los países del Área Andina (Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Ecuador), han ido progresivamente incrementando la importación de trigo, para alimentar a su población. En el año 1950, las importaciones totales de trigo, alcanzaron las 200 mil toneladas. Quince años más tarde, ya se habían elevado sobre los dos millones de toneladas (Gráf. 3) (28). En la actualidad, la importación total de trigo, sobrepasa los 4 millones de toneladas. Durante este periodo, no sólo ha disminuido la productividad, sino también han disminuido las hectáreas de tierra dedicadas a este cultivo (28).

Con todo, las potencialidades de América Latina, para aumentar

su producción de alimentos son enormes. Casi todos los países, tienen grandes recursos de tierras no utilizadas o inadecuadamente utilizadas. Dentro de las regiones subdesarrolladas, sin lugar a dudas que América Latina es la que tiene las mejores expectativas de progreso (9). Para ello, el desarrollo de la agricultura, de la agroindustria y de la ganadería debieran tener una alta prioridad en la estrategia de desarrollo. No sólo para solucionar los problemas nutricionales de la región, sino también como un elemento clave en la modernización de toda su economía (25). Pero ello va a depender, tanto de reformas estructurales como de la implementación de políticas adecuadas de desarrollo del sector agropecuario, concordantes con la macroeconomía del país. Se deberá ser extraordinariamente cuidadoso en las decisiones macroeconómicas, que aunque no se desee, directa o indirectamente repercuten en el sector agropecuario. La política monetaria es un ejemplo; muchas veces la sobrevaluación de la moneda, influye en el costo de los insumos y lleva a la toma de decisiones erráticas, tal vez ventajosas a corto plazo, pero dañinas a largo plazo. Por ejemplo, puede aparecer en un momento dado más favorable adquirir fertilizantes u otros insumos en el extranjero, que incentivar la propia producción, con el consiguiente daño a largo plazo. Otras veces las condiciones del mercado hace aparecer artificialmente más barato los alimentos en el mercado internacional, que los producidos en el mismo país. Del mismo modo es importante considerar que las políticas de impuestos y créditos que favorezcan el sector industrial, terminan repercutiendo negativamente en el sector agrícola. Tasas aduaneras, normas de cambio, medidas de distribución del ingreso, necesariamente influyen en el sector alimentario y deben estudiarse cuidadosamente en su relación costo/beneficio y en su repercusión a largo plazo. Todo ello requiere de información valedera y en tiempo real, del mercado internacional y de la realidad nacional. Los errores de la macroeconomía y la discontinuidad de políticas, son en gran parte los culpables del estancamiento del sector, en la mayor parte de los países de la región.

Finalmente, América Latina debe desarrollar la capacidad científica y tecnológica, que le permita adaptar las tecnologías ya conocidas y generar nuevos conocimientos que lleven a optimizar la utilización de los recursos agropecuarios. Es de fundamental importancia el desarrollo de la infraestructura de investigación, en el área agrícola, pecuaria, del mar y de la ciencia de la nutrición, algo que hasta la fecha se ha subestimado.

Es también importante una mayor integración de los países de América Latina, para la toma de decisiones en conjunto, especialmente frente a medidas discriminatorias, provenientes de los países industrializados.

Las posibilidades también van a depender del comportamiento,

comprensión y ayuda de la comunidad desarrollada. Es necesario que los países desarrollados se integren a un sistema que conduzca a mantener precios de alimentos reales, con transparencia de los costos de producción. Contrariamente a lo que se puede creer, el subsidio de la producción agrícola de los países desarrollados, puede parecer favorable a corto plazo (al disminuir los precios internacionales), pero son muy perjudiciales a largo plazo, porque inhiben el desarrollo agrícola de los países subdesarrollados. El caso de los granos y la leche, han sido ejemplos muy claros. Los gobiernos se ven tentados a adquirir a precio internacional y no incentivar el desarrollo de los propios recursos locales.

Las tendencias proteccionistas de los países desarrollados deberían también eliminarse. Es un hecho que virtualmente todos los países industrializados, excluyen sus sectores agrícolas de las negociaciones internacionales, lo que casi siempre ha perjudicado a los países más pobres. Los países desarrollados deberían también eliminar las excesivas barreras aduaneras, las cuotas de importación o trucos que impiden o limitan la importación de productos agropecuarios provenientes de la región (23).

Finalmente, debe necesariamente incrementarse la ayuda a los países de la región, favorecer la inversión, buscar nuevos aportes de capital y créditos frescos destinados a invertirse en el sector.

De lo dicho se deduce que América Latina tiene posibilidades de enfrentar con éxito la realidad del siglo XXI y durante esa época mejorar notablemente la situación de pobreza y desnutrición. Para ello depende de numerosas variables que no son fáciles de coordinar y que muchas veces exceden las propias decisiones de los propios países. Disminuir el ritmo del crecimiento vegetativo, parece indispensable. Generar nuevas oportunidades de trabajo, rentables y estable para la ya excesiva población joven, ociosa o subempleada, es tal vez el más grande desafío. El desarrollo agropecuario puede contribuir a ello, para así aliviar las tensiones sociales y políticas que necesariamente deben incrementarse durante el período de transición. Pero para mejorar las expectativas, se requiere además, de nuevos y más justos mecanismos de entendimiento entre nuestros países y los que han alcanzado el desarrollo. Sin ello, las expectativas son necesariamente pesimistas.

DESARROLLO ECONÓMICO, VERSUS DESARROLLO SOCIAL

Para algunos especialistas, la única solución posible para eliminar la desnutrición y el hambre, es el desarrollo económico. Por lo tanto, todos los recursos deberían destinarse a lograr esto, incluso sacrificando una o más generaciones en este esfuerzo. Los que sostienen este punto de vista afirman que la desnutrición y el hambre son la consecuencia de la pobreza y que ésta a su vez es la conse-

cuencia del subdesarrollo. Según ellos, el crecimiento económico, lleva a la creación de riqueza y ésta debe filtrar progresivamente y automáticamente hacia todos los estratos de la sociedad, mejorando así la situación de cada vez más y más individuos. Sin embargo los hechos han probado que esta aseveración es falsa. Si se analiza el caso de América Latina, se puede observar que durante los últimos 20 años, se ha producido un persistente desarrollo económico, pero el aumento de la riqueza, no ha beneficiado a todos los estratos sociales por igual. Es así como en los últimos veinte años el 20% más pobre de la población, no ha aumentado su ingreso "per cápita", mientras que el 10% más rico, lo ha aumentado por sobre 400 dólares (29). Esto señala, que en los países subdesarrollados, donde existen grandes diferencias sociales, el desarrollo económico por sí solo, no necesariamente llega a mejorar las condiciones de vida. Es cierto que el desarrollo económico es necesario para elevar la calidad de vida, pero hay que considerar también otros factores, especialmente en América Latina. Ya no basta mejorar la agricultura de subsistencia, porque hay que mejorar y alimentar una parte importante de la población que vive en los cordones de miseria de las grandes ciudades (sobre el 60% de la población) y ello requiere de la creación de nuevas fuentes de trabajo productivo, que sólo lo da el desarrollo económico sostenido y acelerado.

El desarrollo económico aislado, no basta. La concentración de la riqueza en pocas manos, como es el caso de la mayor parte de los países de América Latina, termina por bloquear o limitar el mismo desarrollo económico. Es sólo cuando el ingreso se distribuye, que se crea un mercado estable, cualitativa y cuantitativamente adecuado, lo que en definitiva hace posible el mayor desarrollo económico. Si sólo un pequeño sector tiene un gran poder de compra y la gran mayoría carece de él, se hace imposible el desarrollo económico, ya que no se puede desenvolver una economía en escala, ni menos un desarrollo estable y eficiente del mercado (5). Por otra parte, hoy en día, en que se ha perfeccionado tanto la comunicación, no se pueden postergar las expectativas surgentes, porque pone a la sociedad entera en situación de absoluta inestabilidad, lo que termina en la violencia y el caos político.

Hay también otro factor que explica, por qué la mayor generación de riqueza en los países subdesarrollados, no llega a beneficiar a los estratos bajos de la sociedad, que tienden a perpetuar las condiciones de miseria. Es que la desnutrición y la miseria, que afecta al individuo, desde el momento de nacer o aún antes, llega a producir un verdadero daño (daño sociogénico biológico), que es difícil de reparar (30). Este daño es, en buena parte, el que dificulta la incorporación del individuo al proceso de desarrollo de la sociedad. Tanto las cualidades físicas como psíquicas que el individuo logra desarrollar a lo largo de la vida, son la resultante de dos factores:

la información genética que todo individuo trae consigo en el momento de nacer y la influencia del medio ambiente, en el que se va desarrollando. El individuo, en el momento de nacer, trae consigo un potencial genético, que se va a poder expresar en su totalidad, en la medida que el medio ambiente sea lo suficientemente generoso en alimentación y rico en estímulos. Es decir, si el medio ambiente le proporciona condiciones de vida adecuada, alimentación equilibrada, estímulo afectivo, educacional e intelectual, podrá desarrollarse y crecer integralmente. En el caso de la marginalidad y la miseria, estas condiciones no se dan, por el contrario, son acompañantes permanentes de la miseria, la enfermedad, la desnutrición, la inseguridad, la falta de afecto y la pobreza intelectual del medio ambiente.

Existen diferentes estudios que señalan, por ejemplo, que la baja estatura de la población es la resultante de la desnutrición y la miseria (31). Los individuos que están en estas condiciones, presentan además una escasa resistencia física y fatigabilidad y lo que es más grave, un significativo retardo de sus capacidades intelectuales (32). En un estudio, en la ciudad de Santiago (33), en el que se determinó el nivel intelectual de las madres pertenecientes a dos grupos socioeconómicos diferentes, se pudo ver una diferencia significativa. El primer grupo estaba constituido por esposas de obreros de ocupación estable y que podían ser catalogados como pertenecientes a un estrato medio bajo. El otro grupo estaba formado por madres de bajo nivel socioeconómico, de un tugurio de Santiago. En el primer grupo, sólo un 4% de las madres presentaba un cociente intelectual menor que lo normal, mientras que en el segundo, un 77% de las madres presentaba una significativa disminución del cociente intelectual (Tabla 3) (33). Estas cifras alarmantes, posteriormente han sido confirmadas por numerosos otros investigadores.

El submundo de la miseria daña al hombre y a la sociedad. El medio ambiente comienza a pesar negativamente, aún antes que el individuo nazca. Así por ejemplo, la mala nutrición de la madre, previa al embarazo y durante él, repercute en el feto, produciendo un menor crecimiento y daño cerebral (34). Después de nacer, lo frecuente es que la situación no mejore, sino que por el contrario, el medio ambiente se torne aún más adverso. Por una parte, la subalimentación continúa pesando negativamente sobre el desarrollo físico y psíquico y por otra, el pauperismo cultural llega a constituir un medio ambiente muy precario para el desarrollo intelectual del niño. Los primeros años de vida son de una importancia fundamental. Durante esa época, en que el niño comienza la exploración del mundo que lo rodea, se encuentra en un medio ambiente gris y aplastante, que no estimula su imaginación ni exacerba su curiosidad. La estimulación verbal es escasa, ya que como promedio, las madres que viven en ese medio ambiente, tienen un voca-

Tabla 3

CUOCIENTE INTELECTUAL DE MADRES DE NIVEL MARGINAL
URBANO Y CLASE MEDIA BAJA

Cuociente Intelectual	Marginal (96) ¹	Grupo Medio Bajo (98) ²
Normal (sobre 90)	6%	96%
Subnormal (80 - 90)	17%	4%
Deficiente (menor 80)	77%	0%

¹Tugurio de Santiago de Chile.

²Esposas de obreros de ocupación estable.

bulario muy precario, que no pasa de 180 palabras (33). Su mundo, en estas condiciones, es muy restringido, sus escasos temas de conversación son muy concretos y contingentes y sólo se refieren al micromundo que los rodea. La capacidad de abstracción es escasa, como también lo son las proyecciones hacia el futuro e inclusive el pasado es nebuloso, sin dejar experiencias que sirvan de enseñanza. Las relaciones interfamiliares son muy primitivas, lo que produce una tremenda sensación de inseguridad en el niño. El efecto es escaso y la imagen del padre no existe o está muy deteriorada. La relación entre padre e hijo es muy débil y la estructura familiar si es que existe, es distorsionada (35). En ese medio, el niño nace y se desarrolla en un ambiente de inseguridad física y psíquica. Si más tarde ingresa a la educación primaria, su rendimiento será pobre y lo probable es que debido a ello, abandone la escuela con uno o dos años de escolaridad y en condiciones de analfabetismo (36). En América Latina, el analfabetismo es elevado y en la actualidad, de cada 100 niños que inician la educación primaria, sólo 10 la finalizan y la gran causa de la alta deserción, es el daño cerebral, que imposibilita al niño para responder a las exigencias de la educación (37).

Todos los factores condicionantes del submundo de la miseria y de la marginalidad, actúan negativamente sobre el individuo, deteriorándolo orgánica y psíquicamente. Su situación de salud no es normal, siendo lo más grave el deterioro psíquico, que incapacita al marginado el poner fin por sí mismo a la miseria. Lo más grave, es que quien padece de la miseria, no tiene real conciencia de ello. Él nació en esa situación y probablemente fue hijo y nieto de marginado y para él, es esa la situación normal. De generación en generación, repite las mismas restrictivas imágenes parenterales (38), persistiendo en su ambiente limitante. Para el individuo que se encuentra en esas circunstancias, no es prioritario salir de esa situación y muchas veces, ni siquiera lo vislumbra como necesario. Aun cuando lo vislumbra, no tiene ni los medios, ni la información necesaria para ello. Por otra parte, carece de autoestima y dignidad humana y acepta la situación de paria.

Los niveles de participación son nulos y en la realidad, se encuentra completamente marginado del sistema económico y social. No tiene ni empleo estable, ni ingresos propios, ni tampoco cuenta con los servicios básicos. La vivienda es miserable, las condiciones sanitarias son deplorables y existe entre ellos un alto grado de analfabetismo, alcoholismo, delincuencia, desnutrición, etc. (35).

Es difícil precisar qué porcentaje de la población de América Latina ha sufrido el "daño sociogénico biológico" de la pobreza, pero sin duda que es alto. Se estima que 52 millones de habitantes viven en condiciones similares a las descritas (29), lo que representa un 20%. Los porcentajes pueden variar entre un 40 y un 10% en los diferentes países del área, de acuerdo al grado de desarrollo económico y social.

Dentro de este contexto, se hace difícil concebir que el solo desarrollo económico, por simple derrame, vaya a beneficiar y rescatar a estos individuos de la situación en que se encuentran. Existe en ellos, una pobreza interna, en que además de ausencia de riqueza, se ha producido un daño en el individuo o grupo de individuos que la sufren.

Aceptada esta premisa, para eliminar la desnutrición, no sólo deben desarrollarse estrategias de desarrollo económico o medidas convencionales de distribución de ingreso, sino además de acciones específicas dirigidas a los grupos de marginalidad absoluta. La estrategia tiene que contemplar, como objetivo de desarrollo social, prevenir el daño "sociogénico biológico" en la nueva generación y al mismo tiempo incorporar al adulto al sistema económico y social del país. Para ello, se requiere que el individuo esté protegido desde el momento de nacer o aún antes, contando con una alimentación adecuada, una familia protegida, un medio ambiente sanitariamente adecuado, vivienda digna, control de salud preventiva, es-

timulación sociocultural, educación y capacitación. Ello no se produce espontáneamente, aunque haya un desarrollo económico. :

Evidentemente que el proceso no es fácil, por lo multifactorial de la causalidad del fenómeno. Más aún, hay que considerar, que aun cuando se implementen las acciones adecuadas, nunca los resultados son a corto plazo. La posibilidad de prevenir la desnutrición de América Latina, para el siglo XXI, depende de que esto sea posible. Se requiere, en primer término, de la comprensión global del problema, que induzca a la toma de una decisión, política, que asigne los recursos necesarios y que sea capaz de montar infraestructuras básicas adecuadas, especialmente en las áreas de salud, educación y saneamiento, que lleguen en el tiempo a tener una cobertura total. A través de esas mismas estructuras, deben implementarse intervenciones y programas que vayan directamente dirigidos a los grupos más vulnerables y marginados. Las posibilidades de desarrollo económico de la región, pasan primero por la prevención del daño del recurso humano. Sólo así la sociedad, en los diferentes países, puede aspirar a elevar la calidad de vida y llega a producir un desarrollo económico sostenido, protegido y estable, que en último término significa la solución definitiva.

Tampoco puede esperarse el desarrollo económico, para luego iniciar la estrategia de desarrollo social. La segunda posibilidad puede adelantarse a la primera y lograr resultados sociales y nutricionales, que vayan más allá de la realidad económica de un determinado país. En el área de nutrición y salud, por lo menos hay tres países en América Latina (Cuba, Costa Rica y Chile), que han logrado avances substantivos, que han ido más allá que su propia realidad económica.

Es cierto que si se toma como parámetro, la situación nutritiva de la población infantil (0-4 años), en la mayor parte de los países se produce una correlación positiva, entre el grado de desarrollo económico y el porcentaje de niños que sufre desnutrición crónica. Sin embargo, en el caso de Chile y Cuba, esta relación no se produce. Es decir, en estos dos países, la situación nutritiva de la población infantil es muy superior a su realidad económica, al igual que otros parámetros de calidad de vida (25). En el Gráfico 4 se puede observar este fenómeno. Para elaborar dicho gráfico, se utilizó el índice de desarrollo, elaborado por el Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo, que toma en cuenta 80 ítemes diferentes (kilowatt de electricidad consumidos per cápita, kilómetros de caminos pavimentados, número de automóviles, número de televisores por habitante, número de escuelas, etc.) para calcular el grado de desarrollo alcanzado por un determinado país. Se da un valor determinado a cada uno de estos ítemes y calcula su desarrollo, en relación al más alto, que le da un valor de 100.

A su vez, la situación nutritiva de la población infantil, se ha

calculado indirectamente, por las tasas de mortalidad infantil y pre-escolar. La relación entre mortalidad infantil y mortalidad del pre-escolar, parece ser un buen indicador de la situación nutritiva de ese grupo etario (reconocido por la Organización Mundial de la Salud). En países desarrollados, donde la desnutrición no constituye una causa de muerte, la relación entre mortalidad infantil y mortalidad del pre-escolar, es entre 20 a 1 ó 25 a 1. Por el contrario, en los países subdesarrollados, en que la desnutrición es todavía una importante causa de muerte, la relación es de 1 a 5 ó de 1 a 10. Es decir, en la medida que mejora la situación nutritiva, el riesgo relativo se desplaza del pre-escolar al lactante (25). Puede entonces observarse, en el Gráfico 4, una correlación muy significativa, entre el grado de desarrollo económico y la nutrición de los niños menores de 4 años de esos países. Sin embargo, en el caso de Cuba y Chile, esa correlación no se produce; siendo muy superior la situación nutricional que el desarrollo económico correspondiente. Estos casos demuestran que es posible mejorar la situación nutricional y salud, independiente del desarrollo económico.

CASO DE ESTUDIO: CHILE

Durante las últimas tres décadas, se ha producido en Chile una mejora notable de la situación de salud y nutrición de la población infantil, que evidentemente ha ido más allá que su realidad económica (39). Es importante un cuidadoso análisis de esta situación, porque constituiría una demostración de que es posible mejorar la salud y nutrición, aun cuando no se produzca un progreso sustantivo en el desarrollo económico. El hecho es de extraordinaria importancia para la mayor parte de los países de América Latina que se encuentran en una situación crítica de desnutrición, acompañada de pobreza, desempleo y elevadas tasas de crecimiento vegetativo y cuyas perspectivas económicas para el futuro no se ven claras.

El estudio y evaluación de los niños, es doblemente importante, tanto para conocer la situación nutritiva de la población en general, como también para tener información de esta etapa crítica del desarrollo humano. Es una recomendación general, que para conocer la situación nutritiva de la población general, hay que analizar con especial cuidado la situación de nutrición del menor de 6 años (5). Como ya hemos afirmado, cuando en una sociedad existe un déficit cualitativo o cuantitativo de nutrientes, quien sufre el impacto con mayor intensidad, es siempre el niño por sus altos y específicos requerimientos. Estudiar al menor de 6 años, es como mirar el problema a través de un lente de aumento. Cuando la situación nutritiva de la población infantil es adecuada, se puede asumir de que no hay un déficit importante de nutrientes en la población adulta, cuyos requerimientos son más fáciles de satisfacer.

El otro grupo etario importante es la mujer embarazada, en que aumentan notablemente sus requerimientos nutritivos. Si previamente al embarazo está en una situación límite, puede fácilmente caer en déficit y afectarse su propio organismo y el organismo del feto, naciendo éste con menor peso que lo normal.

Debido a estos antecedentes, es que para valorar los cambios ocurridos en Chile, analizaremos específicamente estos grupos etarios. La situación nutricional de la población infantil, puede evaluarse tanto por parámetros indirectos, como directos. Entre los primeros, están las tasas de mortalidad específicas para esas edades (40). Entre los segundos, la medición del peso y la talla en relación a la edad. A su vez, la situación nutricional de la mujer embarazada, la hemos evaluado por un parámetro muy objetivo, cual es el porcentaje de niños de bajo peso al nacer, lo que es dependiente, en los países subdesarrollados, fundamentalmente del estado nutricional de la madre.

a) *Evolución de la mortalidad infantil y del pre-escolar*

Hasta comienzos de la década del 60, Chile tenía una de las tasas de mortalidad infantil más altas de América Latina (108 por mil), desde entonces ha disminuido notablemente, hasta llegar en la actualidad a 20 por mil (Tabla 4).

Al analizar separadamente la mortalidad neonatal, de la mortalidad tardía, se ve que la tasa de mortalidad infantil se ha reducido especialmente en la etapa tardía. Esto ha conducido a que entre el quinquenio inicial (1962-1966) y el quinquenio final (1977-1981) del período analizado, la importancia relativa de la mortalidad de menores de 28 días, aumentó de un 34%, al 48%. Más aún, en 1982, la mortalidad neonatal ya fue superior a la mortalidad post-neonatal. Esto indica que aunque ha habido una disminución, la mortalidad que depende de la adecuada atención del parto y del cuidado del recién nacido, ha sido más importante la reducción de la mortalidad atribuible a factores externos, fundamentalmente desnutrición.

Al analizar las causas de la mortalidad infantil, puede observarse un enorme descenso de las muertes debidas a enfermedades respiratorias y diarreas (Tabla 5). En 1962, la tasa (por 100 mil nacidos vivos), de mortalidad en menores de un año debida a enfermedades respiratorias, fue de 4.118, descendiendo en 1982 a 440. Igual descenso se produjo también en el número de muertes por diarrea. La tasa por 100 mil nacidos vivos, fue en 1962 de 1.350, descendiendo en 1982 a 189 (Tabla 5).

Igual fenómeno se produjo también en las muertes de 1 a 4 años (1 por mil en 1982), reduciéndose en igual período, la mortalidad por enfermedades respiratorias, por infecciones intestinales y por

Tabla 4

CHILE: MORTALIDAD INFANTIL, MORTALIDAD NEONATAL Y MORTALIDAD POSTNEONATAL DESDE 1949 - 1983

Año	Mortalidad Infantil	Mortalidad Neonatal	Mortalidad Postneonatal	Año	Mortalidad Infantil	Mortalidad Neonatal	Mortalidad Postneonatal
1940	192,8	75,8	117,0	1962	108,0	33,9	74,1
1941	178,7	71,8	106,9	1963	100,2	35,7	64,5
1942	173,7	66,3	107,4	1964	102,9	34,0	68,9
1943	172,8	65,1	107,7	1965	95,4	33,5	61,9
1944	161,6	64,8	96,8	1966	97,7	34,8	62,9
1945	164,5	62,2	102,3	1967	94,3	34,3	60,0
1946	142,8	55,7	87,1	1968	83,5	31,6	51,9
1947	142,8	53,3	89,5	1969	78,7	31,1	48,6
1948	145,9	52,8	93,1	1970	79,3	31,3	48,0
1949	150,3	54,1	96,2	1971	70,5	28,3	42,2
1950	136,2	50,4	85,8	1972	71,1	29,0	42,1
1951	131,5	48,0	83,5	1973	65,2	27,0	38,2
1952	117,8	43,7	74,1	1974	63,3	25,8	37,5
1953	106,9	39,9	67,0	1975	55,4	24,8	30,6
1954	120,7	41,0	79,7	1976	54,0	23,6	30,4
1955	116,5	40,0	76,5	1977	47,5	20,9	26,6
1956	108,1	35,8	72,3	1978	38,7	18,5	20,2
1957	112,5	35,6	76,9	1979	36,6	18,3	18,3
1958	118,1	35,0	83,1	1980	31,8	16,3	15,5
1959	114,2	35,7	78,5	1981	27,2	13,3	13,9
1960	120,3	35,2	85,1	1982	23,4	12,1	11,3
1961	108,9	35,7	73,2	1983	21,5	11,1	10,4
				1984	20,8	10,4	9,9

Fuente: Ministerio de Salud - Anuario de Defunciones y Causas de Muerte.

*Cifras provisoria, aún no publicadas.

Tabla 5

CHILE: MORTALIDAD NEONATAL, POSTNATAL E INFANTIL POR ENFERMEDADES RESPIRATORIAS Y POR DIARREAS ENTRE 1962 Y 1981
(Tasas por 100 mil nacidos vivos)

Año	Enfermedades respiratorias			D i a r r e a s		
	Neonatal	Postnatal	Infantil	Neonatal	Postnatal	Infantil ¹
1962	989,4	3.128,6	4.118,0	96,4	1.253,7	1.350,1 (2.071,6)
1963	1.081,7	3.025,7	4.107,6	102,1	1.137,1	1.239,7 (1.669,2)
1964	905,4	2.809,9	3.715,3	93,4	1.541,9	1.635,3
1965	926,9	2.674,9	3.601,8	90,9	1.353,8	1.444,7
1966	893,6	2.789,8	3.683,4	105,8	1.506,3	1.612,1
1967	869,3	2.562,7	3.432,0	93,9	1.427,0	1.520,9
1968	752,3	2.308,0	3.060,3	153,3	1.238,6	1.391,9
1969	741,0	2.214,6	2.955,6	154,0	1.126,8	1.280,8
1970	689,6	2.104,0	2.793,9	186,5	1.289,7	1.476,2
1971	586,4	1.818,2	2.404,6	147,7	1.051,2	1.198,9
1972	478,6	1.708,2	2.186,8	152,6	934,9	1.087,5
1973	401,9	1.424,0	1.825,9	132,3	840,4	972,7
1974	372,8	1.384,8	1.757,6	113,5	774,7	888,2
1975	322,7	1.010,4	1.333,1	85,4	633,0	718,4
1976	260,0	1.017,7	1.277,7	99,7	537,4	637,1
1977	216,7	784,7	1.001,4	79,0	492,0	571,0
1978	133,5	565,9	704,4	53,2	333,2	386,4
1979	127,3	538,8	666,1	43,1	249,7	292,8
1980	27,2	475,2	502,4	15,4	195,2	210,6
1981	8,7	431,4	440,1	7,9	131,7	139,6

Fuente: Ministerio de Salud. Anuario de Defunciones y Causas de muerte.

¹En el año 1964 las muertes por "dispepsia" que se codifican como debidas a desnutrición (772) se incluyeron en el grupo de diarreas (571). Aquí se colocó entre paréntesis la tasa de Mi resultante de incluir todas las del pos 772 en el 571 en 1962 y 1963.

enfermedades evitables por vacunación, que eran las principales causas de muerte al comienzo del período. En la actualidad, la mortalidad por accidentes, ha pasado a ser la principal causa de muerte en este grupo. En 1960, la mortalidad del pre-escolar era de 9,0 por mil y en 1982, llega a 1,0 por mil. Estas cifras son fundamentalmente diferentes a los promedios actuales de América Latina (mortalidad infantil 80 por mil y mortalidad pre-escolar 10 por mil) y muy cercana a la de los países desarrollados (Tabla 1).

Desnutrición infantil

Respecto a la desnutrición infantil, no existe información continuada entre los años 1960 y 1970. La información existente es parcial de grupos no representativos de todos los estratos de la sociedad o de la distribución geográfica de ella. Sólo en 1968, se realizó una completa encuesta nutricional, en la que se tomó el 10% de toda la población menor de 6 años, de una provincia central del país (provincia de Curicó) (40). En la Tabla Nº 6, se dan los resultados de peso y talla, comparándolos con la escala de Iowa (USA). Esta provincia podía considerarse representativa para la zona central agrícola del país.

De la observación de esta tabla se desprende que en el año 1968 en toda la provincia de Curicó existía un alto porcentaje de niños menores de 7 años, que tenía menor peso y menor estatura que lo que correspondía para la edad. Así por ejemplo, a los seis años de edad, el 47% de los niños de la zona urbana y el 58% de los niños de la zona rural, estaban por debajo del percentil 3 para la talla; a su vez el 28% en la zona urbana y el 37% en la zona rural, estaban por debajo del percentil 3 del peso para la edad. Si se toma el percentil 10, el 47 y 62% a los seis años respectivamente caían bajo el percentil 10.

Al año de edad, también el porcentaje de retraso era muy alto (27% y 28% por debajo del percentil 3), para el peso y el 32% y 24% respectivamente para la talla.

A partir del año 1971, se inició un sistema de evaluación continuada del estado nutritivo, registrando el peso para la edad, en algunos consultorios del Servicio Nacional de Salud. El sistema se ha ido perfeccionando a medida que transcurre el tiempo, hasta llegar a completar el casi total de niños controlados por este Servicio. El Servicio Nacional de Salud posee 1.460 Consultorios y Centros de Salud, donde acude la madre periódicamente para el control del niño. Allí se distribuye gratuitamente leche en polvo y alimentos infantiles y se aprovecha la oportunidad para pesar el niño y registrar este dato, cada tres meses. Entre los años 1971 y 1975, el registro fue relativamente escaso (\pm 180 mil pre-escolares), por lo que no es comparable con los controles posteriores en que se llegó a registrar casi el total de ellos.

El Servicio Nacional de Salud, debiera registrar y controlar 1.250.000 pre-escolares (0-5 años de edad), de 1.500.000 que existen en el país. (Los pre-escolares de familias de mayores ingresos, no asisten a los consultorios del Servicio Nacional de Salud y por lo tanto no están contabilizados en este sistema).

En la Tabla 6, se anotan los porcentajes de niños desnutridos, comparándolos con la Tabla de Sempé (Francia), que en definitiva no tiene grandes variaciones con la Tabla de Iowa 1958, a que hacíamos referencia anteriormente. Según ellos, se llaman desnutridos leves los que caen entre 1 y 2 desviaciones standard por debajo de lo normal. Desnutridos medianos los que caen entre 2 y 3 desviaciones standard. Desnutridos graves los que caen por debajo de 3 desviaciones standard.

En el año 1975, el 15,9% (Tabla 6) de los niños menores de cinco años, presentaban algún grado de desnutrición (leve, mediano, grave). Este porcentaje ha disminuido, hasta alcanzar en 1982 a un 8,8%, lo que significa un descenso del 46% en 7 años.

Al examinar por separado los grados de desnutrición, se ve que el descenso es mucho mayor aún en los desnutridos medianos y graves. Los primeros disminuyeron entre 1976 y 1982, en un 67%. Los desnutridos graves, en igual período, disminuyeron en un 88%.

Según toda la información disponible, en los últimos veinte años se ha producido una real disminución de la desnutrición. Ello ha sido especialmente notable en los desnutridos de grado mediano y grave, lo que concuerda con la disminución de la mortalidad infantil y del pre-escolar, ya que ellos concentran el mayor riesgo.

b) *Estado Nutritivo de la población escolar, en 1983.*

Podría pensarse que si bien se ha progresado en la situación nutricional de la población menor de 6 años, el problema se hubiese desplazado hacia la población escolar. Sin embargo no parece ser así. En el año 1983 se tomó la iniciativa de pesar y medir a todos los escolares de la educación básica del país (1.370.000 escolares), correspondientes a 6.700 escuelas de educación básica estatales o privadas, pero financiadas por el Estado. Se excluyó las escuelas privadas pagadas, que obviamente pertenecen a un estrato socioeconómico mayor y en las que se puede presumir que no hay desnutrición.

Como referencia de comparación normal, se utilizaron los datos de peso y talla propuestos por la Organización Mundial de la Salud. Según ella, tanto para el peso como para la talla, se consideraron que tenían desnutrición de primer grado, aquellos cuyo peso o cuya talla caía entre una y dos desviaciones standard del promedio. Desnutrición de 2º grado aquellos cuyo peso o cuya talla caía entre dos y tres desviaciones standard y desnutridos de 3º grado, aquellos cuyo peso o cuya talla caía por debajo de tres desviaciones standard.

Sin embargo, esto no necesariamente debe tomarse como un signo de desnutrición actual, ya que lo probable es que el retraso de la talla sea la consecuencia de una desnutrición anterior, durante los primeros años de vida. Ya hemos señalado que ese retraso no es recuperable; de allí que para poder evaluar la situación nutricional actual, la OMS recomienda comparar el peso para la talla, independiente para la edad del niño. Si se aplica este criterio (peso para la talla), el porcentaje de niños que actualmente puede afirmarse que tiene una desnutrición es del 77%. Ello es una cifra baja para un país en desarrollo como es el caso de Chile. Más aún si no se han tomado en cuenta las escuelas privadas (pagadas), que supuestamente no deben tener niños desnutridos.

En la Tabla Nº 6 se esquematiza la información en todas las regiones del país, a excepción de la Región Metropolitana. De ello se deduce que del millón cuatrocientos mil niños, hay 105.000 que puede afirmarse que tienen algún grado de desnutrición (87.000 de primer grado, 12.000 de segundo grado y 6.000 de tercero).

Con los mismos datos, pueden sacarse otras conclusiones muy interesantes. En el Gráfico Nº 5 se ve el déficit de talla de los niños en relación a su edad. Es decir, los niños que nacieron en 1967 y que por lo tanto, hoy tienen 16 años, son mucho más chicos para su edad que los que nacieron en 1977 y que hoy tienen 6 años. Es decir, que hoy están llegando a los primeros años de educación escolar niños mucho menos dañados que los que ingresaban hace 10 años. Dicho en otra forma, los niños que hoy se están incorporando al primer año de educación básica, probablemente alcancen una talla muy semejante a la del europeo o norteamericano cuando termine su período de crecimiento. Esta información es concordante con lo que señalábamos al comienzo sobre la notable disminución de la desnutrición del pre-escolar.

c) *Situación nutricional de la madre embarazada*

Una forma indirecta de conocer la situación nutricional de la madre embarazada es analizar el producto de la concepción, es decir, el recién nacido.

A partir de 1969, se comenzó a anotar en los certificados de los menores de un año, el peso al nacer, orden de nacimiento y edad, nivel de instrucción y ocupación de los padres. Cabe señalar que el 98% de los partos ocurre en hospitales. El sistema ha ido paulatinamente perfeccionándose y ya a partir de 1975, esta información se incluye en el 89% de los certificados otorgados. En la Tabla 7, se anotan los porcentajes de niños con bajo peso al nacer (-2.500 gr.) y la mortalidad infantil respectiva. Se puede observar un descenso de un 41% en el período comprendido entre 1975 y 1982. Ello, de nuevo correlaciona con los datos de disminución de

Tabla 6

PORCENTAJE DE NIÑOS MENORES DE 7 AÑOS, QUE SE UBICAN POR DEBAJO DE LOS PERCENTILES 3, 10 Y 25 PARA PESO Y ESTATURA, DE LA ESCALA DE IOWA (USA) EN EL AÑO 1968 (CURICO)

E s t a t u r á

Edad	Por debajo del 3		Por debajo del 10		Por debajo del 25	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0 - 1 año	32	24	55	37	64	60
2 - 3 años	48	54	61	77	83	87
4 - 5 años	57	58	73	72	87	95
6 - 7 años	47	58	58	73	75	95

P e s o

Edad	Por debajo del 3		Por debajo del 10		Por debajo del 25	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
0 - 1 año	27	28	37	42	48	54
2 - 3 años	26	30	45	44	64	61
4 - 5 años	27	33	43	47	65	79
6 - 7 años	28	37	47	62	66	79

Tabla 6

**EVOLUCION DEL ESTADO NUTRICIONAL DE NIÑOS MENORES DE
6 AÑOS EN ESTABLECIMIENTOS DEL MINISTERIO DE SALUD,
EVALUADOS POR PESO PARA EDAD, SEGUN CURVA DE SEMPE.
1976-1981**

	Niños bajo control	Porcentaje de desnutridos			
		Total	Leves	Medianos	Graves
1976 TOTAL	1.047.796	15,9	12,1	3,0	0,8
0 - 5 meses	92.845	11,2	7,5	2,5	1,2
6 - 11 meses	96.704	18,5	12,6	4,2	1,7
12 - 23 meses	195.315	19,4	14,3	3,9	1,2
2 - 5 años	662.932	15,2	12,0	2,6	0,6
1977 TOTAL	1.070.676	14,9	11,9	2,5	0,5
0 - 5 meses	94.071	9,6	6,7	2,0	0,9
6 - 11 meses	94.632	16,9	12,6	3,3	1,0
12 - 23 meses	190.948	18,5	14,7	3,1	0,7
2 - 5 años	691.116	14,3	11,8	2,2	0,3
1978 TOTAL	1.047.623	13,0	10,8	1,8	0,3
0 - 5 meses	94.693	6,5	4,9	1,1	0,5
6 - 11 meses	92.743	13,5	10,4	2,5	0,6
12 - 23 meses	181.961	16,0	13,3	2,3	0,4
2 - 5 años	678.222	13,0	11,1	1,7	0,2
1979 TOTAL	1.022.757	12,5	10,4	1,6	0,2
0 - 5 meses	94.378	5,4	4,1	1,0	0,3
6 - 11 meses	93.973	11,9	9,6	1,9	0,4
12 - 23 meses	182.457	15,6	13,3	2,0	0,3
2 - 5 años	651.949	12,3	10,0	1,5	0,2
1980 TOTAL	1.047.534	11,5	10,0	1,4	0,1
0 - 5 meses	103.868	5,0	4,0	0,8	0,2
6 - 11 meses	103.015	11,5	9,5	1,7	0,3
12 - 23 meses	199.046	14,3	12,3	1,8	0,2
2 - 5 años	641.605	11,7	10,3	1,3	0,1
1981 TOTAL	1.062.862	9,9	8,7	1,1	0,1
0 - 5 meses	110.649	3,9	3,2	0,6	0,1
6 - 11 meses	104.585	9,8	8,3	1,3	0,1
12 - 23 meses	209.335	12,3	10,8	1,4	0,1
2 - 5 años	638.393	10,1	9,0	1,0	0,1
1982 TOTAL	1.160.813	8,8	7,8	1,0	0,1
0 - 5 meses	119.017	3,3	2,7	0,7	0,1
6 - 11 meses	118.700	9,4	8,0	1,2	0,2
12 - 23 meses	223.896	11,9	10,6	1,2	0,1
2 - 5 años	689.200	8,6	7,8	0,8	0,0

Fuente: Recursos y atenciones. M. de Salud. Aproximadamente un 70% de los menores de 6 años están bajo control en establecimientos del M. de Salud. Se califica de *desnutridos* a los que quedan por debajo de una desviación standard del peso para la edad. Desnutridos leves: entre -1 DS y 2 DS; medianos: -2 DS a 3 DS y graves: -3 DS del patrón Sempé (Francia).

Elaboró: Dr. Francisco Mardones Restat. INTA, U. de Chile. XI 83.

Tabla Nº 6

SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LA POBLACION DE EDUCACION
BASICA PUBLICA O SUBVENCIONADA EN 1983

(Población estudiada: 1.370.884 niños)

Región	% Desnutridos 1º Grado	% Desnutridos 2º Grado	% Desnutridos 3º Grado
I	7,1	1,0	0,7
II	8,5	1,1	0,3
III	7,3	0,9	0,6
IV	6,5	0,8	0,5
V	7,4	0,9	0,5
VI	7,1	0,9	0,3
VII	6,1	0,7	0,3
VIII	6,1	0,9	0,4
IX	5,4	0,8	0,5
X	4,5	0,7	0,5
XI	2,9	0,4	0,3
XII	3,9	0,4	0,6
TOTAL	6,4	0,9	0,4

la mortalidad infantil, ya que se ha descrito una relación entre el bajo peso al nacer y el riesgo de morir (2,9). Por otra parte, esta información sugiere que también ha mejorado la nutrición de la madre; necesariamente debemos aceptar que ha disminuido la desnutrición intrauterina. Con el objeto de comparar, se puede afirmar que el porcentaje de niños de bajo peso al nacer, como promedio para América Latina, es superior a 20%. Esta cifra es sólo estimativa, ya que no más del 50% de los partos ocurre en los hospitales y por lo tanto el dato no es muy confiable.

Tabla 7

MORTALIDAD INFANTIL Y PORCENTAJE DE NIÑOS
QUE NACEN CON BAJO PESO
(1975 - 1982)

Año	Mortalidad Infantil	% Bajo Peso
1975	55,4	11,6
1976	54,0	11,4
1977	47,5	10,9
1978	38,7	9,0
1979	36,6	8,8
1980	31,8	8,2
1981	27,2	7,6
1982	23,4	6,9

ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE ESTE PROGRESO

Con el objeto de entender mejor los factores que han influido en el descenso de la mortalidad infantil y la desnutrición, es necesario dar información general del país.

Chile está ubicado en el extremo Sur-Occidental de Latinoamérica y su forma es larga y angosta. Su longitud es de 4.270 kilómetros, siendo su ancho medio de 175 kilómetros. El territorio tiene una superficie de 756.623 Km².

Geográficamente se distinguen en su territorio tres zonas diferentes:

- a) Norte desértico.
- b) Centro templado y fértil, y
- c) Sur lluvioso, cuyo extremo es accidentado, con islas, canales y fiordos. Su geografía es fundamentalmente montañosa, ya que sólo la quinta parte de su superficie puede considerarse plana. De la superficie del país, sólo un 30% tiene valor agrícola.

El país posee ricos yacimientos mineros, especialmente cobre, hierro y salitre natural. Tiene también una abundante riqueza forestal, que se ha incrementado por reforestación en los últimos años. Su zona central es templada y muy apta para el cultivo frutal y verduras. Sus costas son de lo más ricas, por la abundancia de peces y mariscos.

No obstante su gran extensión longitudinal, que va desde la zona tórrida hasta la antártica, la gama climatológica es mucho menor de lo que debiera esperarse. La temperatura promedio anual en el extremo norte es de 19,5°C y la del extremo sur 4,5°C. En las zonas centrales y sur las estaciones están claramente definidas. Toda la zona central (la más poblada) disfruta de un clima mediterráneo, registrándose la temporada de lluvias exclusivamente en invierno.

Su población estimada actual, es de 11 millones de habitantes. Desde un punto de vista étnico, es relativamente homogénea, constituyendo una mezcla de un 80% de origen europeo y un 20% de origen nativo. La población indígena pura es aproximadamente de un 5% (araucanos) y se mantiene en la zona Centro Sur del país.

A pesar de su gran longitud, el acceso a la población es relativamente fácil, ya que más del 90% de la población vive en la zona central, siendo el 81% urbana. Más de un tercio de la población vive en la capital (Santiago, con 4 millones de habitantes). Valparaíso y Viña del Mar, juntan otro millón de habitantes, distante a 120 kilómetros de la capital. El 32% son menores de 15 años y el 50% menores de 20 años. La tasa de natalidad es de 23 por mil en 1981 y el índice de crecimiento vegetativo de 1,48% anual. La expectativa de vida es actualmente 70 años.

El analfabetismo promedio, es de un 4%, siendo más alto en los mayores de 40 años.

FACTORES ECONÓMICOS

La evolución del desarrollo económico del país ha sido relativamente lenta, durante los últimos 20 años.

En la Tabla Nº 8, pueden observarse las oscilaciones del Producto Geográfico Bruto per cápita, durante este período, pudiendo observarse que el crecimiento ha sido muy escaso. Puede observarse también que el índice de salarios deflactados por el costo de la canasta familiar, ha experimentado importantes variaciones, en relación a la diversidad de políticas económicas imperantes.

A partir del año 1973, comienza a notarse un incremento notable de la cesantía (Tabla 8), lo que obligó al gobierno a desarrollar un programa de Empleo Mínimo, con un salario de aproximadamente 30 dólares mensuales. En la Tabla 8, se anota el número total de beneficiados.

Tabla 8

CHILE: INDICES RESPECTO A 1965-1969 DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO (PGB) PER CAPITA Y DE SALARIOS DEFLECTADOS POR EL COSTO DE LA CANASTA FAMILIAR, S/C TASAS DE DESOCUPACION PARA EL PAIS Y MILES DE BENEFICIARIOS DEL PLAN DE EMPLEO MINIMO

Años	PGB/CAP ^a	s/c ^b	Tasa desocup. ^a	(PEM) ^b
1962	88,6	—	—	—
1963	90,9	70,9	—	—
1964	92,7	66,5	—	—
1965	95,3	78,5	—	—
1966	99,9	87,9	6,4	—
1967	100,4	105,8	4,6	—
1968	101,4	111,2	4,4	—
1969	103,8	116,6	5,0	—
1970	104,8	113,6	3,3	—
1971	110,8	139,8	4,6	—
1972	108,8	92,1	3,1	—
1973	102,9	48,9	10,5	—
1974	106,8	47,6	10,8	—
1975	91,9	45,1	14,7	72,7
1976	93,5	52,3	12,7	157,8
1977	101,0	69,9	11,8	187,7
1978	107,4	76,9	14,2	160,7
1979	114,3	78,1	13,6	133,9
1980	121,2	87,8	10,5	187,9
1981	125,9	101,0	11,7	175,6
1982	106,1	105,2	21,1	182,9

^aElaborado en INTA con información del Banco Central.

^bElaborado en INTA con información del Banco Central y del INE.

^cDatos del INE.

FUENTE: Valiente et. al.

De los indicadores expuestos, se puede deducir que no existe ninguna relación entre la evolución de los indicadores económicos y los descensos de la mortalidad infantil, de la mortalidad pre-escolar y la disminución de la desnutrición, durante el período de estudio.

Como lo señalábamos anteriormente, hay una estrecha correlación entre el grado de desarrollo de un determinado país y la situación nutricional de la población menor de 6 años (Gráf. 4). Esta correlación no se observa en dos países de América Latina (Chile y Cuba), donde la situación nutricional es significativamente mejor de lo que podría esperarse de su desarrollo económico. Ambos países, con un grado intermedio de desarrollo, tienen aproximadamente 11 millones de habitantes y ambos se caracterizan por haber desarrollado extensos programas de salud y nutrición que han alcanzado a la casi totalidad de la población (Gráf. 4).

POLÍTICAS DE SALUD Y PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN NUTRICIONAL

Es difícil aceptar que sólo los programas de salud o nutrición hayan producido los enormes progresos alcanzados. Necesariamente debe haber otros factores que también deben estudiarse: legislación en materia de seguridad social, progresos en la educación, saneamiento ambiental, vivienda, disminución de la natalidad, etc.

En relación a la seguridad social, cabe destacar que Chile ha tenido un rol de liderazgo en América Latina. Ya en 1924 se creó el Seguro Obrero, que entre otras cosas aseguraba el derecho al reposo maternal, 45 días antes y 45 después del nacimiento y el auxilio económico de lactancia para madres obreras. Entre las leyes que necesariamente han tenido un impacto en la salud materno-infantil, cabe destacar que en 1956 se extendió el derecho a asignación familiar que recibían los obreros y empleados por sus hijos menores de edad (menores de 21 años), al período prenatal de la mujer trabajadora, y un año más tarde, también se incluyó a la esposa del trabajador. Para percibirla, es necesario un certificado médico que acredite su condición de embarazada, lo que contribuyó a promover el control prenatal. En 1949, se extendió el período de licencia maternal postnatal a 90 días, con el objeto de favorecer el hábito de la lactancia materna. En 1964 se legisló para que las industrias dispusieran de guarderías infantiles para que la mujer obrera pudiera llevar a sus hijos menores de 6 años. En 1974, la asignación familiar de los obreros (que era significativamente más baja), se igualó a la de los empleados. Finalmente, en 1981 se extendió el derecho de asignación familiar para los menores de 5 años (pagada por el Estado) a los no trabajadores. Con ello pudieron recibirla los cesantes, o los trabajadores temporales o los subempleados. En 1982, se extendió este beneficio hasta los hijos menores de 8 años de edad

y también al período prenatal. En 1979, se creó la asignación de cesantía.

En el área de educación básica, también se ha producido un importante mejoramiento. En el año 1960, el analfabetismo superaba el 16% de la población, mientras en la actualidad (1983), es menor del 5%. En este período se han incrementado el número de establecimientos de educación básica de 1.460 a 6.500.

Es especialmente importante destacar los cambios ocurridos en el nivel de instrucción de la madre, ya que ello está muy relacionado con el porcentaje de desnutrición del hijo y la mortalidad infantil. Esta última es cinco veces mayor si se compara madres sin instrucción básica con aquéllas de instrucción media o alta (41). Los avances logrados en los niveles de instrucción, son especialmente notables en las mujeres, dado que el analfabetismo y la baja escolaridad, las afectaba especialmente a ellas. (En 1960, el 15,3% de las mujeres en edad fértil eran analfabetas, y el porcentaje descendió al 6% en 1982). Entre los años 1969 y 1982, se ha observado una disminución notable del número de nacimientos de mujeres con bajo nivel de instrucción (sin instrucción o con instrucción básica). La cifra ha disminuido de un 78% en 1969, a un 55% en 1982.

En relación a salud, el acontecimiento más importante ha sido la creación del Servicio Nacional de Salud (1952), mediante la fusión de diversos organismos que daban prestaciones de salud. Desde entonces las acciones preventivas de fomento de la salud, se imparten en forma gratuita y a ellas tiene derecho toda la población. Además, los beneficiarios legales (obreros y familiares) y los indigentes tienen derecho a la atención curativa gratuita en consultorios y hospitales.

Paulatinamente se ha ido incrementando el número de hospitales y consultorios periféricos. Las actividades del programa materno infantil se ha ido planificando de acuerdo a la población asignada, lo que ha permitido adecuar su número y tipo a las características de esa población. En la actualidad el Servicio Nacional de Salud cuenta con 35 mil camas hospitalarias y 1.480 consultorios y Centros de Salud, distribuidos a lo largo del país. Durante los últimos años, la atención se ha reforzado en áreas rurales con postas en que se dispone de un auxiliar de salud permanente y en las que, en rondas periódicas de equipos de salud, se complementan las actividades del auxiliar. Este esquema de atención no ha sufrido modificaciones substanciales, cuando en 1980 el Servicio Nacional de Salud se segmenta en Servicios Regionales, de acuerdo a la nueva estructura político-administrativa del país.

Actualmente, trabajan en el Servicio Nacional de Salud 98 mil funcionarios, de los cuales 4.480 son médicos, 1.360 odontólogos,

2.010 enfermeras, 1.680 matronas, 780 asistentes sociales, 690 nutricionistas, y 24.200 auxiliares de enfermería.

Durante los 30 años que el Servicio ha funcionado, ha ido extendiendo su cobertura y mejorando su eficacia. El personal ha desarrollado una actitud de servicio y de compromiso con la comunidad y ha llegado a ser estimada por ésta. A su vez, la población también ha tomado conciencia de sus derechos y se ha hecho responsable respecto a su salud. Así por ejemplo, se han intensificado los controles de embarazo (el 98% de los partos ocurren en hospitales) y más del 90% de los niños reciben sus vacunas. Como consecuencia de esto, han disminuido notablemente las enfermedades por vacunación (sarampión, coqueluche) y se ha erradicado la poliomielitis. Del mismo modo, ha desaparecido el tétanus neonatorum. El control del niño es una práctica ya habitual y por este mecanismo, se dispone de la información del peso para la edad de más del 90% de los pre-escolares atendidos, cada tres meses.

Dentro de las acciones de salud desde 1966, se han incluido las acciones de planificación familiar, lo que ha disminuido notablemente la fecundidad. En la actualidad existe un alto porcentaje de mujeres que siguen métodos anticonceptivos, lo que ha contribuido a disminuir notablemente los abortos clandestinos y la natalidad. En 1966, el crecimiento vegetativo de la población era de 2,9% anual, mientras que en la actualidad es de 1,48% anual.

El descenso de la natalidad ha sido un factor decisivo en la disminución de la mortalidad infantil, y en la disminución de la desnutrición. Entre los años 1962 y 1981, la tasa bruta de natalidad se redujo de 38 a 23 por mil. El descenso de los nacimientos se produjo especialmente en las familias que tienen 4 o más hijos (44% a 12%), que en general son las que tienen mayor problema de nutrición. A su vez, han disminuido los nacimientos de hijos de madres de 35 o más años, lo que ha significado un impacto en la disminución de la mortalidad neonatal. Según Taucher, por lo menos un 20% de la reducción de la mortalidad infantil se debe al descenso de la natalidad (42). A conclusiones semejantes ha llegado Cabrera (43).

Entre las intervenciones de nutrición que evidentemente han tenido un gran efecto, está el programa de distribución gratuita de leche que se ha realizado a través de la infraestructura de salud. El se inició en 1951, distribuyendo leche descremada y posteriormente semidescremada a los menores de 2 años que asistían a los consultorios del Servicio Nacional de Salud. Este programa se fue extendiendo y perfeccionando paulatinamente hasta cubrir todos los lactantes. Posteriormente se extendió hasta los menores de 6 años y también a las madres embarazadas y nodrizas.

Aun cuando es difícil evaluar el impacto real de este programa,

no se puede desconocer su efecto, ya que se ha llegado a distribuir prácticamente a más del 80% de lactantes y pre-escolares del país. La distribución se realiza a través de los establecimientos del Ministerio de Salud (Consultorios y Centros de Salud) y ello ha tenido también un efecto indirecto, al servir de atractivo para que las madres asistan a los controles de salud y lleven también a sus hijos (Gráf. 6). Es también por este programa que se ha logrado tener la valiosa información del peso para la talla de casi todos los lactantes y pre-escolares atendidos por el Ministerio de Salud, que representan más del 80% de los menores de 1 año y 70% en el grupo de 2 a 5 años. La leche se distribuye mensualmente para los lactantes y cada dos meses para los pre-escolares, en paquetes de 1 Kg (3 Kg. por mes a lactantes) y 1,5 Kg. para los pre-escolares.

En la Tabla Nº 9, se anotan algunos indicadores de las acciones de salud e intervenciones en nutrición entre los años 1962 y 1982 (promediados cada cinco años). Ello demuestra el perfeccionamiento del sistema y la amplia cobertura alcanzada.

En resumen, parece probable que los significativos avances alcanzados en salud y nutrición infantil sean la consecuencia por una parte de la tradición de seguridad social del país, y por otra la organización de los servicios de salud, el perfeccionamiento de las estructuras de educación y las intervenciones directas en nutrición. A ello se suma las actitudes y toma de conciencia del personal de salud y educación básica, que han permitido el funcionamiento de todo el sistema.

Parece evidente que los avances no son debidos a un progreso en el desarrollo económico y éstos han sobrepasado la realidad económica y se han mantenido a pesar de las numerosas e importantes crisis económicas de los últimos veinte años.

En el gráfico se ha hecho una evaluación retrospectiva de Chile en los años 1940, 1962, 1967 y 1979, correlacionando el grado de desarrollo económico, con la situación nutricional de los menores de 5 años. En él puede observarse que en el año 1940 existía esa relación como en los demás países, pero en los años sucesivos, paulatinamente ésta dejó de darse (25). Ello coincide con la creación de los servicios de salud (creación del Servicio Nacional de Salud en 1952) y las intervenciones directas en nutrición.

PROGRESOS ALCANZADOS DURANTE EL ÚLTIMO DECENIO

Los descensos de los índices de mortalidad infantil y pre-escolar, han sido más evidentes durante los últimos diez años. Los mayores porcentajes de descensos se han producido durante el último decenio. (4,8 puntos de descenso promedio anual de la tasa de mortali-

Tabla Nº 9

INDICADORES DE ACCIONES DE SALUD Y DISTRIBUCION
DE LECHE, ENTRE LOS AÑOS 1962 Y 1982

Años	1962-66	1967-71	1972-76	1977-81
Horas pediátricas por mil menores de 15 años	231	323	360	359
Minutos de obstetra por nacidos vivos	77	98	143	170
% de nacimientos en hospitales	70	78	85	89
% de defunciones con certificación médica	59	72	73	84
Consultas de matronas por nacidos vivos	2,5	4,8	8,8	13,4
Kg. de leche para lactantes y nodrizas (millones de Kg. anuales)	9,2	12,5	16,5	24,8
Kg. de leche a embarazadas por nacidos vivos (millones de Kg. anuales)	2,6	4,9	6,8	9,8

dad infantil). Ello llama poderosamente la atención, ya que es de esperar que en la medida que desciende la mortalidad infantil, acercándose a cifras semejantes a las de países desarrollados, cada vez sea más difícil disminuir cada punto. Sin embargo, ello coincide también, con que en esa época se produjo una gran disminución de la desnutrición infantil y del pre-escolar. De allí que sea necesario estudiar separadamente este decenio, para tratar de explicar el fenómeno.

En 1974 se creó el Consejo para la Alimentación y Nutrición (CONPAN), un organismo interministerial que tenía por objeto elaborar una política de alimentación y nutrición, implementarla en los diferentes sectores y vigilar que se cumpliera (21). El organismo coordinaba los Ministerios de Salud, Agricultura, Economía, Trabajo, Educación y Planificación a los más altos niveles. Desgraciadamente tuvo una corta existencia y fue eliminado, por un decreto ley, tres años después (1978). Sin embargo, durante este período se diseñaron e implementaron diversas intervenciones nutricionales que evidentemente han tenido un efecto directo sobre el descenso de la mortalidad infantil y la desnutrición.

Muchas de estas intervenciones y medidas se han continuado hasta el momento actual y ello podría explicar los resultados logrados.

En las próximas páginas nos referiremos sólo a aquellas medidas más pertinentes, que podrían tener una relación directa con la mortalidad infantil y del pre-escolar y con la mayoría de los indicadores de nutrición.

1. *Informática.*

Una de las primeras preocupaciones de CONPAN fue organizar un sistema de información continuada y en tiempo real, que permitiera tomar decisiones oportunas. Ello incluía recopilación de información de la situación nutricional de la población sobre la realidad socioeconómica de ella, como también sobre la producción e importación de alimentos y el proceso de comercialización, mercado y almacenamiento.

Especialmente relevante ha sido el registro de la edad y peso de todos los menores de 6 años, a través de las estructuras del Servicio Nacional de Salud. Ello significa tener la información del peso para la edad, en períodos de cada tres meses, del 85% de la población de niños menores de 6 años del país.

Recientemente se ha implementado, a través del Ministerio de Educación, un sistema similar para los escolares de educación básica. Mediante él se tiene anualmente, entre otros datos, el peso, edad y talla del 91% de los escolares del país.

Aparte de lo valioso de la información, ello ha contribuido a crear un enorme interés nacional y especialmente de los servicios de salud y educación, para los problemas nutricionales de la población infantil. El sistema informativo se continúa hasta ahora y proporciona la información que se da en la Tabla.

2. *Mejoría de los Programas de Alimentación Complementaria.*

Como ya se ha señalado, desde el año 1952 se ha estado desarrollando un programa de distribución de leche en polvo, semidescrema-

da, para los menores de 6 años y madres embarazadas y nodrizas (a través del Servicio Nacional de Salud).

Una de las primeras medidas de CONPAN, fue la evaluación de dicho programa, con el objeto de mejorar su eficiencia y rendimiento.

En base a los antecedentes recogidos y por investigaciones realizadas por la Universidad de Chile, se introdujeron las siguientes modificaciones (44):

a) Aumentar el porcentaje de calorías, cambiando la leche semidescremada, por leche en polvo entera (26% de grasa) para todos los menores de 2 años y las madres embarazadas y nodrizas. Con ello se cubrían todas las necesidades calóricas (menor de 2 años) y se sobrepasaban las necesidades proteicas.

b) Mejorar la aceptabilidad, mediante el control industrial de su producción, mejorando su preservación, el envase y presentación. Con ello se logró elevar el prestigio del programa.

c) Se incrementó y perfeccionó su distribución, hasta alcanzar las regiones más apartadas del país. Se habilitaron bodegas adecuadas, para evitar las pérdidas.

d) Se aumentaron las cantidades distribuidas individualmente de acuerdo al siguiente esquema:

— 0 - 6 meses de edad	3 kilos mensuales
— 6 - 23 meses de edad	2 kilos mensuales
— Embarazadas	3 kilos mensuales
— Nodrizas	3 kilos mensuales

Con todas las modificaciones señaladas, se logró aumentar la distribución, aceptabilidad, incrementando substancialmente el aporte calórico. Todas estas medidas significaron aumentar en 4 veces el aporte calórico para la edad de 0 a 2 años, en relación al programa anterior y se llegó a alcanzar a más del 90% de los niños de esa edad (21). En la práctica, sólo quedaron fuera del programa aquellos cuyos ingresos eran tales que no necesitaban del programa.

e) Para la edad de 2 a 6 años, se cambió la entrega de leche semidescremada por substitutos lácteos, en base a leche en polvo, soya, grasas vegetales, carbohidratos (harina de trigo hidrolizada) más vitaminas y minerales.

El cambio se realizó, tanto para bajar la sobrecarga de lactosa (la intolerancia a la lactosa era elevada en los mayores de dos años

y provocaba trastornos digestivos (45), como para mejorar el consumo real por parte del niño.

Estudios anteriores pudieron comprobar que la leche distribuida para los pre-escolares, tenía una elevada dilución intrafamiliar. En cambio, la leche, adicionada de cereales, ya estaba en el hábito de alimentación pre-escolar, lo que disminuyó la dilución intrafamiliar y bajó los costos de producción (44, 46, 47).

Los cambios introducidos significaron un evidente progreso tanto por su mayor eficacia, como por el aumento de la cobertura. Un estudio realizado por el Instituto de Economía de la Universidad Católica destinado a estudiar el costo/beneficio del programa de Alimentación Complementaria, demostró alta rentabilidad social y evaluó el significativo impacto que él tenía en la prevención de la desnutrición del lactante y pre-escolar (48, 49).

El programa también ha tenido un significativo impacto en la mejoría de la situación nutricional de la madre embarazada (Tabla 9) y tal vez, lo que es más importante, ha servido de estímulo para incrementar el control médico de la madre embarazada. La entrega de leche se ha condicionado al control médico de la madre embarazada. En el Gráfico 6 se puede observar una relación directa entre la cantidad de leche distribuida y la frecuencia de controles médicos de la madre embarazada.

3. *Programas de Educación Nutricional*

El programa diseñado por CONPAN incluía la educación nutricional tanto en la educación básica como media. Aun cuando se prepararon los textos y sus contenidos, hasta ahora no ha sido posible implantarlos.

Sin embargo, a nivel de salud, se han logrado avances considerables. Ha sido posible dotar de nutricionistas a cada consultorio del Servicio Nacional de Salud y se ha encargado a ella del programa de Educación Nutricional y prevención de la desnutrición. Esta profesional, con 5 años de educación universitaria, ha desarrollado una importante labor tanto en la prevención, como en el tratamiento de la desnutrición. Ella es la responsable del programa en cada Consultorio.

4. *Programa de planificación familiar*

Durante este decenio, se ha puesto especial énfasis en planificación familiar. A través de la estructura de salud, se ha informado a la madre y se han puesto a su disposición los métodos anticonceptivos. Los resultados y el impacto sobre la desnutrición ya han sido analizados anteriormente.

5. Programa de atención de la madre embarazada rural

Durante el decenio se ha implementado la atención de salud rural, mediante la construcción de postas rurales, visitas domiciliarias y de la habilitación de los llamados "Hogares para la Madre Campesina". Estos últimos consisten en hospedajes, cercanos al hospital, al que la madre embarazada rural se traslada 15 días antes del parto y luego permanece allí hasta 10 días después de él. En ellos se realiza una labor educativa a cargo de profesionales del mismo hospital: educación nutricional, estimulación de la lactancia materna, cuidados del niños, etc.

Se han establecido ya 64 de estos hogares, contiguos a los hospitales que deben atender áreas de alta ruralidad. Ello ha contribuido a descender en forma significativa la mortalidad neonatal al disminuir los riesgos (50).

6. Programa de estimulación de la lactancia materna

En Chile, por su alto porcentaje de población urbana y tal vez como consecuencia del mismo programa de distribución gratuita de leche, se produjo un brusco descenso del hábito de la lactancia materna. En 1940, el 85% de los lactantes eran alimentados al pecho hasta los seis meses de edad. En 1967, este porcentaje había descendido al 25% y en 1974, al 19% (51). Sin duda que ello constituía un factor agravante en la desnutrición temprana. Por tal motivo se inició un extenso programa de promoción de la lactancia materna, utilizando tanto los medios de comunicación social (radio, televisión, revistas) como la educación formal. Especialmente se hizo hincapié en la educación profesional médica, como en las profesiones paramédicas (matronas, enfermeras, educadoras).

A nivel del Servicio Nacional de Salud, se instruyó a los profesionales y personal auxiliar. Se prepararon y distribuyeron textos que demostraban la importancia de la lactancia materna y se enseñó la metodología para estimularla.

Como consecuencia de ello, se ha producido un notable cambio de actitud y se ha incrementado notablemente el hábito de la lactancia materna. Actualmente, más del 52% de las madres da pecho a su hijo hasta los 90 días de edad (52), lo que significa un incremento del 80% de la lactancia materna, en los primeros tres meses de edad.

7. Programa de tratamiento de niños con desnutrición grave.

Se diseñó un programa destinado a tratar y recuperar a todos los niños con desnutrición grave del país que influían directamente en los índices de mortalidad infantil. Por un estudio previo, llegó a

determinarse que anualmente (en el año 1974) que 8.200 niños llegaban a un estado de desnutrición avanzada. Por otra parte, en un estudio de seguimiento se pudo comprobar que un niño que hacía una desnutrición grave antes de los seis meses de edad, tenía un 85% de posibilidades de fallecer antes del año de edad (53). Al analizar las características de los desnutridos graves, se encontró que casi la totalidad de ellos eran menores de dos años y el 80% eran menores de 6 meses.

Para abordar el problema, se realizó un programa piloto (1975), cuyo objetivo era recuperar a los niños con desnutrición grave, como primer paso para recuperar también a la familia. Para ello se habilitó un Centro especializado en la recuperación de estos niños y se dispuso de 40 camas para lactantes. El niño permanecía internado hasta su total recuperación. Con este fin se le administraba una alimentación adecuada y era sometido a un programa de estimulación psíquica, afectiva y motora. El programa incluía también la incorporación de la madre a todo el proceso de tratamiento y la educación y entrenamiento de ella. El resultado logrado con esta experiencia fue sorprendente, ya que no falleció ningún niño (la mortalidad intrahospitalaria previa era del 25%) y su recuperación fue muy satisfactoria, tanto desde el punto de vista nutricional como psíquico.

En vista del éxito del programa piloto, INTA (Universidad de Chile), organizó una Fundación privada, llamada Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN), para que extendiera el programa a todo el país. En el plazo de tres años y en base a recursos obtenidos de la comunidad (9 millones de dólares), han construido, habilitado y puesto en marcha 30 Centros a lo largo del país. Con la capacidad ya instalada, cubre todas las necesidades y en la actualidad está atendiendo a 3.400 niños con desnutrición avanzada, cuya edad promedio de ingreso, es de 5 meses (Tabla 10).

Cada Centro, dispone de 40 a 60 camas, cocina de leche, lavandería y además todas las facilidades médicas. En cada Centro trabajan a tiempo completo, una administradora y seis profesionales (médico pediatra, nutricionistas, enfermera universitaria, educadora de párvulos, asistente social, además de 40 auxiliares de enfermería que se dividen en tres turnos de 8 horas). Cada Centro posee además 80 voluntarias, que trabajan en los programas de estimulación individual y en el seguimiento posterior en su domicilio. Los gastos de operación del sistema son financiados en un 80% por un convenio con el Servicio Nacional de Salud y un 20% con fondos propios que genera CONIN. El costo de día-cama es de 6,5 dólares y el costo total de la recuperación de un niño con desnutrición grave, es de 600 dólares. CONIN cuenta con 1.420 empleados y 2.300 voluntarias.

El programa ha tenido un evidente impacto en la disminución del número de desnutridos graves y en el descenso de la mortalidad

Tabla 10

DESNUTRIDOS GRAVES ATENDIDOS POR CONIN

	Total atendidos	Mortalidad (%)
1977	411	6%
1978	1.068	4%
1979	2.071	2%
1980	2.676	2%
1981	2.691	2%
1982	2.995	2%
1983	3.212	2%
1984	3.300	1%

infantil. Se ha calculado que ahorra casi dos mil muertes anuales de menores de un año. Esto, proyectado a la mortalidad infantil total, significa que es el responsable del 20% del descenso de la mortalidad infantil.

En los años que ha funcionado, ya ha recuperado más de 15 mil niños, con una mortalidad del 1,2%. El seguimiento posterior ha demostrado que el 98% de los recuperados, continúan progresando bien de peso en su casa (crecimiento por el percentil correspondiente) y que sólo el 1,8% requiere de hospitalización.

En la actualidad CONIN ha iniciado un nuevo programa para recibir a niños de bajo peso al nacer y recuperarlos antes de ser entregados a su madre. Estudios anteriores han demostrado que ellos representan un alto riesgo y que inciden fuertemente en la mortalidad infantil, en los primeros dos meses de vida. Ellos están internados durante 30 días y en este período también se hace educación a la madre (54).

8. Programa de atención integral de pre-escolares en áreas de extrema pobreza.

Desde el punto de vista cuantitativo, el mayor porcentaje de niños desnutridos en Chile, se encuentra en la zona urbana marginal, ya que el 82% de la población es urbana.

La experiencia ha demostrado que es difícil prevenir la desnutrición del niño en los grupos de población cuyo nivel socio-económico y cultural es bajo, aun cuando se entreguen alimentos gratis para que sean consumidos por el niño. Por otra parte, diversos estudios indican que la pobreza extrema y la miseria, producen daño en el individuo, que afecta tanto sus capacidades físicas como psíquicas. El daño es producido no sólo por la desnutrición, sino también por los factores inherentes a la miseria.

Con estos antecedentes, CONPAN estimuló el desarrollo de un programa para el grupo de pre-escolares de extrema pobreza, en riesgo de sufrir daños. Es el programa de Jardines Infantiles en áreas urbanas de extrema pobreza. Mediante él, los niños asisten a locales apropiados, durante todo el día. Allí reciben el total de la alimentación y son sometidos a programas de estimulación psico-motora. La Junta de Jardines Infantiles ya ha construido y habilitado 500 locales en poblaciones marginales. A su vez las Municipalidades han iniciado un programa similar y cuentan con 350 locales. En total, 105 mil pre-escolares de extrema pobreza están siendo asistidos en estos jardines infantiles y allí reciben estimulación psicomotora y alimentación que cubre todos sus requerimientos diarios. Según cálculos previos de CONPAN, el programa debería llegar a cubrir 160 mil (21), que son los que se estima que están en riesgo de desnutrirse en la zona urbana y que pertenecen a los niveles de extrema pobreza.

Evidentemente que este programa no ha tenido influencia en la mortalidad infantil, pero sí ha contribuido a mejorar la situación nutricional del pre-escolar (2 a 6 años de edad).

9. Programa de niños en situación irregular.

Consiste en un programa de atención en instituciones cerradas (viven en ellas) para aquellos niños huérfanos o que carecen de tución de sus padres o que presentan desajustes conductuales (2 a 12 años de edad). El programa tiene por objeto prevenir el riesgo de irregularidad, combatir la vagancia infantil y perfeccionar las medidas de asistencia y protección.

El programa se ha expandido y perfeccionado, construyéndose nuevos Centros. En la actualidad cubre a 36.440 niños de esas edades.

En resumen, durante la última década se han perfeccionado y extendido los programas ya en desarrollo. A su vez se han iniciado nuevos programas complementarios a los anteriores, en la medida que las condiciones han cambiado. Ello explica los descensos de los índices de mortalidad y desnutrición, a pesar de la recesión económica prolongada.

CONCLUSIONES

Lo ocurrido en Chile demuestra que es posible diseñar intervenciones eficientes en las áreas de salud, nutrición y educación, que permitan progresos importantes, aún antes que el subdesarrollo y la pobreza desaparezcan. Para ello parece indispensable llegar a construir infraestructuras básicas de amplia cobertura y adecuadas a las necesidades. Ello contradice afirmaciones de economistas que piensan que los avances sólo podrían lograrse, si se produce un desarrollo económico significativo y sostenido.

Ello es un hecho de gran importancia, ya que significa romper el círculo vicioso de subdesarrollo-desnutrición-subdesarrollo. El desarrollo es difícil lograrlo si un porcentaje alto de la población está dañada. Para ello es indispensable, como etapa previa, preservar el recurso humano. Sólo así, el desarrollo es posible.

Cabe destacar, en el caso de Chile, que ello ha sido posible por la continuidad de los programas desarrollados, más allá de los cambios de gobiernos. Los resultados no se obtienen en un corto período de tiempo. El análisis del caso chileno, confirma que es el resultado de por lo menos tres décadas de esfuerzos continuados. Con ello se logra que la suma de medidas, programas e intervenciones, aminoren los efectos negativos de las crisis económicas periódicas.

Finalmente cabe destacar la importancia que ha jugado la Universidad. Específicamente ha sido la existencia de centros universitarios los que, de alguna manera, han inducido al cambio. Los centros de investigación han sido los que han realizado el diagnóstico de la situación y han contribuido a crear conciencia nacional de ella. Sus investigaciones han sido la base de las intervenciones diseñadas e implementadas. También ellas han permitido la evaluación continuada y la asesoría constante a los niveles de decisión.

También ha sido indispensable la formación de profesionales adecuados a las necesidades y profundamente imbuidos en su rol social. Han sido ellos los que en definitiva han permitido la continuidad de las acciones, a pesar de los cambios de políticas económicas ocurridas durante el período.

Los logros alcanzados, sin lugar a dudas, pueden ser de utilidad a muchos de los países de la región, si se logran las etapas ya señaladas.

Gráfico Nº 1

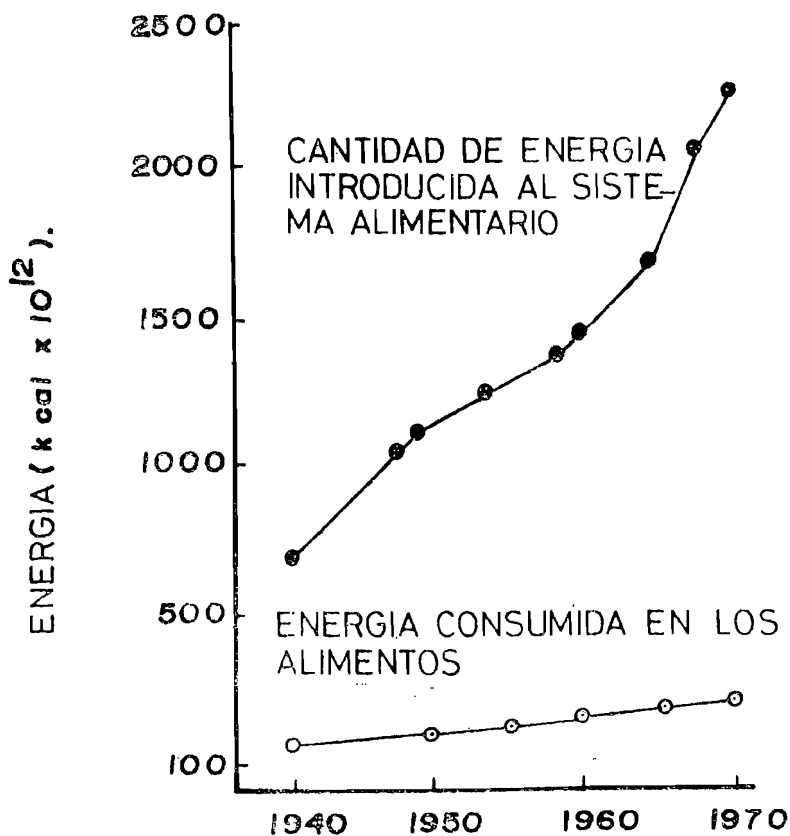


Gráfico Nº 2

PRODUCCION DE ALIMENTOS TOTAL Y POR PERSONA EN PAISES DESARROLLADOS, EN DESARROLLO Y SUBDESARROLLADOS MAS GRAVEMENTE AFECTADOS

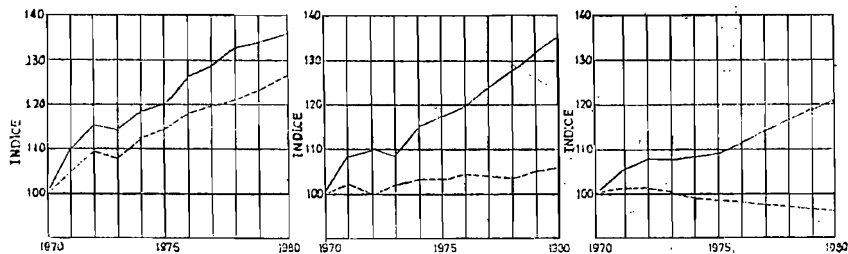


Gráfico No 3

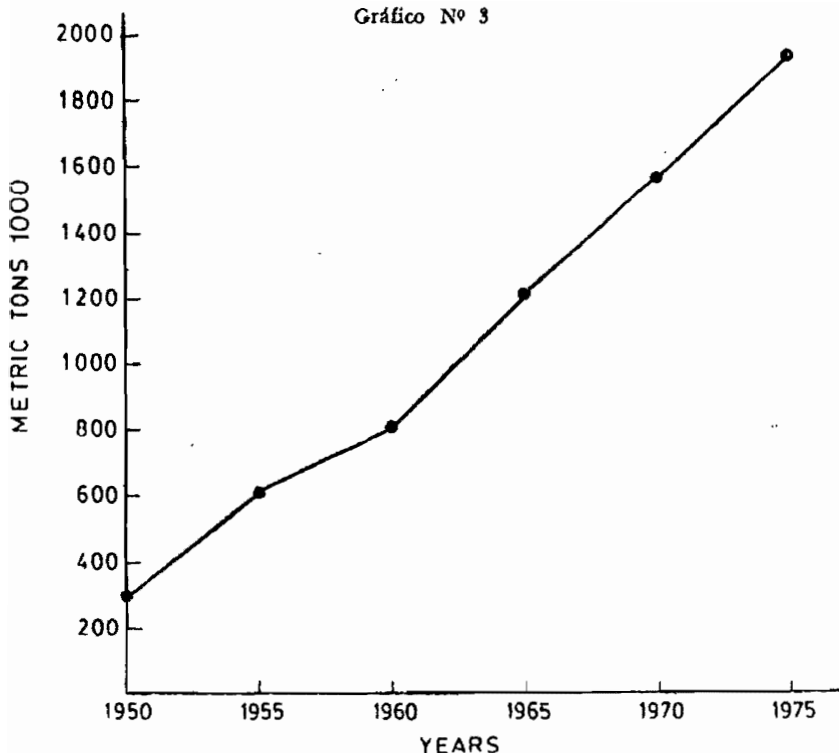


Gráfico No 4

CORRELACION ENTRE EL STATUS NUTRICIONAL DE NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS DE EDAD Y GRADO DE DESARROLLO EN PAISES SELECCIONADOS

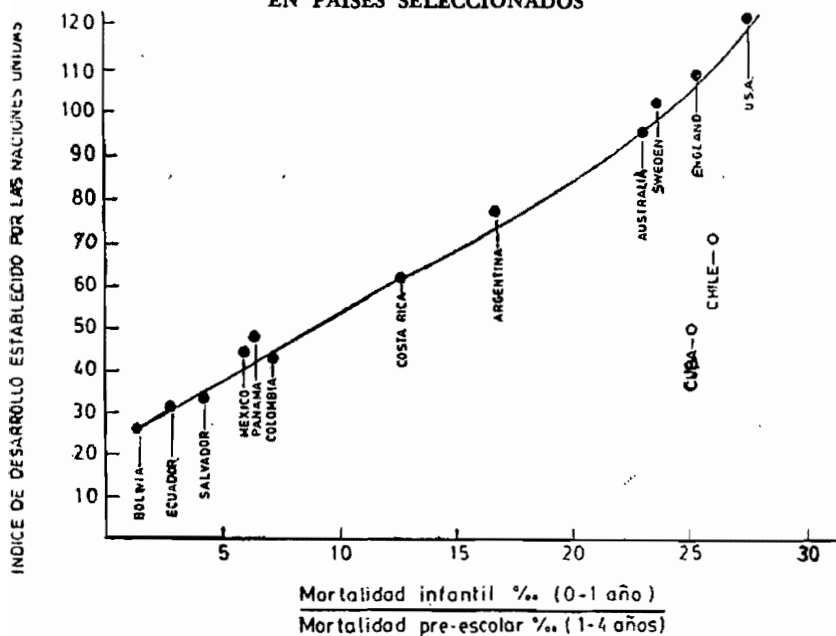


Gráfico Nº 5

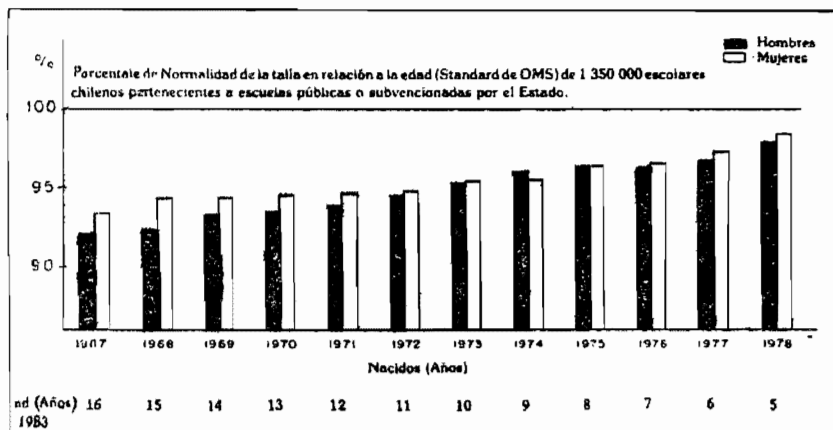


Gráfico Nº 6

CONTROL DE EMBARAZADAS POR EL S.N.S. Y CANTIDAD DE LECHE DISTRIBUIDA. CHILE 1965-1977

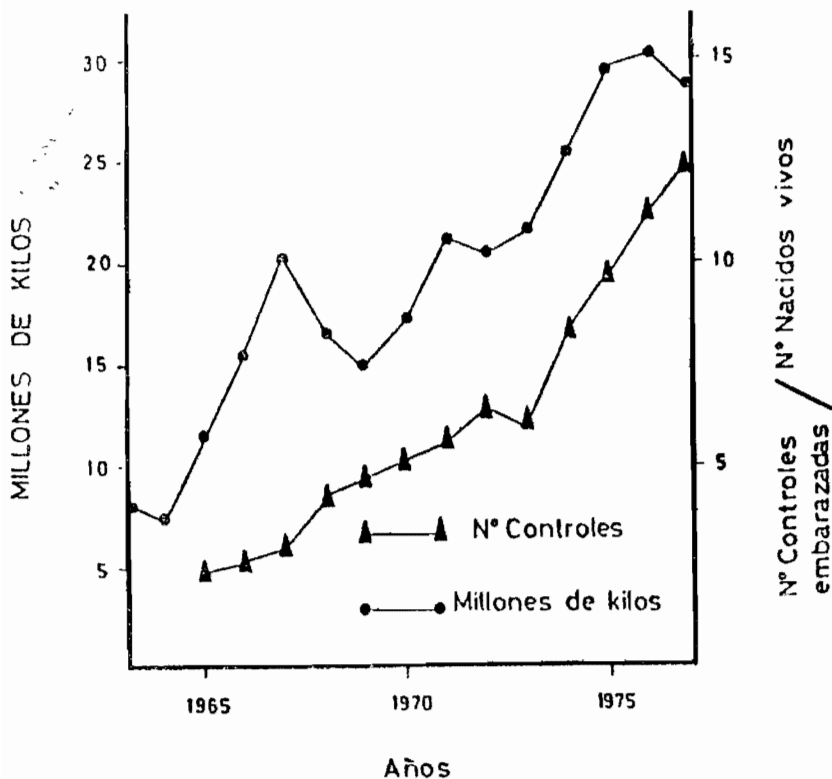
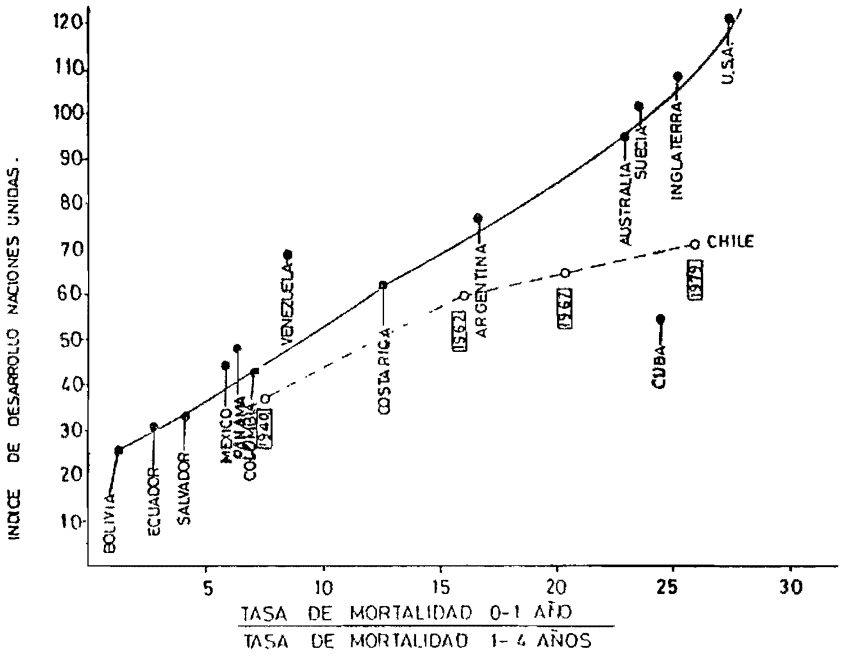


Gráfico Nº 7

RELACION ENTRE DESARROLLO Y TASA DE MORTALIDAD
INFANTIL/PRE-ESCOLAR EN PAISES SELECCIONADOS



REFERENCIAS

1. Parmalee, P.: *Hambre e Historia*. Espasa Calpe, Editores. Buenos Aires, 1946.
2. World Bank. *World Development Report 1983*. Washington, D. C., World Bank, 1983, p. 24.
3. Mönckeberg, R. y Donoso, G.: *Epidemiología de la desnutrición infantil*. Nutr. Bromatol. Toxicol. 4:39, 1966.
4. World Health Organization. *Tecnical Reports Series*. Nº 60, Geneva, 1978.
5. Mönckeberg, F.: *Crear para compartir. Compartir para seguir creando*. Editorial Andrés Bello. Santiago-Chile, 1980.
6. Mönckeberg, F.: *Food and World Population: Future Perspectives*. En: *World Population and Development*. Editado por Phillip M. Häuser, Syracuse University Press, 1979. p. 124.
7. Sanderson, F. H.: *The Great Food Fungle. Food, Politics, Economic Nutrition and Research*. Phillip H. Abelson ed. American Association for Advancement on Science, 1978.
8. Handler, P. H.: *Los alimentos y la población*. Facetas 9: 14, 1976.
9. Williams, M.: *Will the world be able to Secure Adequate Food for Cell in the 21st Century?* International Symposium on World Problems. Yokohama, March 27, 1985.
10. Mönckeberg, F.: *Perspectivas del desarrollo de la salud y nutrición infantil*. En: *Avances en nutrición de la infancia*. Editado por UNIASA-EDDA, Granada, 1985.
11. Keutlinger, S. H. y Selovsky, M.: *Malnutrition and Poverty*. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1976.
12. De Hoog, J., Keyser, M. A., Linemann, H. y Kan Heemst, H. D.: *Food for a growing World Population*. Economic and Social Institute. Free University, Amsterdam, 1976.
13. Buring, P., Van Heemst, H. D. y Staring, G. J.: *Computation of the Absolute Maximun Food Production of the World*. Wageningen, 1975.
14. Revelles, R.: *The Resources Available for Agriculture*. Sc. Am. 253: 165, 1976.
15. Withwer, G. H.: *Food Production: Technology and the Resource Base Science*. 188:579, 1975.
16. Leah, G. *Energy and Food Production*. Potts and Horsey Limited. Farlington, Parmouth, Hamshire. England Ed., 1976.
17. Pimentel, D., Hurd, L. E. Nello, A. L., Foster, M. G., Oka, I. N., Sholes, O. D. y Whitman, J. H.: *Food Production and Energy Crisis*. Science 182 (4111), 443, 1973.
18. Pimentel, D. *Energy Resources and Land Constrains in Food Production*. Food and Nutrition and Health and Disease. Ann. New York Acad. Sc. 300:27, 1977.
19. Friedman, E.: *La crisis energética*. Creces 2:23, 1981.
20. Hubbert, M. K.: *The Environmental and Ecological Forum 1970-1971*. u.s. Atomic Energy Comission Office of Information Services. Oak Ridge. Tenn, 1972.
21. Mönckeberg, F.: *Food and Nutrition Policy in Chile*. Editorial Gabriela Mistral, Stgo., Chile, 1977.
22. Mönckeberg, F.: *Jaque al subdesarrollo*. Editorial Gabriela Mistral. Santiago, Chile, 1975.
23. Mönckeberg, F.: *La nutrición en el mundo y sus perspectivas*. Creces. Vol. 5, abril 1984, p.
24. United Nations. *World Food Council. Eleven Ministerial Session*. Paris, France, 10-13 junio, 1985.
25. Mönckeberg, F.: *The possibilities for Nutrition Intervention in Latin America*. Food Technology, Sept. 1981, pp. 115-121.
26. Altamir, O.: *La dimensión de la*

- pobreza en América Latina. E/CEPAL/L. Rpt. 180, p. 81, 1978.
27. UNICEF-CEPAL, 1979. Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe. p. 27. Santiago, Chile, 1979.
 28. Valderrama, M. y Morcardi, E.: Current Policies Affecting Food Production: The Case of Wheat of the Andean Region. The World Food Conference. 1976. Iowa State University. Iowa State University Press. AMES, 1977, p. 219
 29. Terra, J. P.: Situación de la infancia en Latinoamérica y el Caribe. Reunión Anual UNICEF, México, 1979.
 30. Mönckeberg F.: Nutrition and Behavior: Practical Problems in Field Studies in an Urban Community. En: Nutrition, Development and Social Behavior. Kallen, D. y Editor. Department of Health, Education and Welfare, Washington, D. C., 1973.
 31. Mönckeberg, F.: ¿Es el chileno más chico? *Creces*, 3:15, 1979.
 32. Mönckeberg, F.: Malnutrition and Mental Capacity. Panamerican Health Organization, Nutrition, The Nervous System and Behavior, Washington PHAO Scientific Publication Nº 251, 1972.
 33. Mönckeberg, F., Tisler, S., Toro, S., Gattás, V. y Vega, L.: Malnutrition and Mental Development. *J. Clin. Nutr.* 25:766, 1972.
 34. Mönckeberg, F.: Socioeconomic, Development and Nutritional Status: Efficiency of Intervention Programs. En: Nutritional Intervention Strategies in National Development. Editado por Barbara A. Underwood. Academic Press, New York, 1983, pp. 31-39.
 35. Alvarez, M. L.: Deprivación y familia. Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1982.
 36. Mönckeberg F.: Efecto de la desnutrición en el desarrollo corporal y en el desarrollo cerebral. En: Desnutrición y sistema nervioso. Editado por Soto-Moyano, R. y Hernández, A. Talleres Profesionales Gráficos del Instituto Profesional de Chillán. Chile, 1982. páginas 13-47.
 37. Mönckeberg, F.: Malnutrition, Education and Mental Capacity. En: Nutrition, The Nervous System and Behavior. Pan American Health Organization. Scientific Publication Nº 251, 1972. pp. 48-54.
 38. Alvarez, M. L.: Deprivación y modelos parentales. Ed. Universitaria (En prensa).
 39. Mönckeberg, F., Valiente, S. y Mardones, F.: Evolución de la desnutrición y mortalidad infantil en Chile, durante los últimos 20 años. Cuadernos de la Universidad de Chile, Nº 4, pp. 165-204.
 40. Mönckeberg, F., Donoso, G., Valiente, S., Arteaga, A., Maccioni, A., Merchack, N., Oxman, S. y Lacassie, Y.: Estudio del estado nutricional y de las condiciones de vida, en la provincia de Curicó. *Rev. Chil. Pediat.* 38:491, 1967.
 41. Valiente, S., Taucher, E., Mardones, F. y Chateaneuf, R.: Evolución de la mortalidad infantil y otros indicadores conexos en Chile entre 1962 y 1981. Documento elaborado en INTA, por convenio con UNICEF, 1984.
 42. Taucher, E.: Effects of Declining Fertility on Infant Mortality Levels. Unpublished Report. Rockefeller Foundation, 1982.
 43. Cabrera, R.: The Influence of Maternal Age, Birth Order and Socioeconomic Status, on Infant Mortality in Chile. *Am. J. of Public Health*. Washington, Vol. 70. Nº 2, febrero 1980.
 44. Alvarez, M. L.: Evaluación del programa de alimentación complementaria. Informe CONPAN, Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA). Universidad de Chile, 1975.
 45. Lacassie, Y., Wainberg, R. y Mönckeberg, F.: Poor Predictability of Lactose Malabsorption from Clinical Systems for Chilean Population. *Am. J. Clin. Nutr.* 31:799, 1978.
 46. Mönckeberg, F. y Chichester, C.:

- Chilean Experience with Fortified Chilean Formulas. Agriculture and Food Chemistry. Washington, 1978.
47. Mönckeberg, F., Yáñez, E., Ballester, D., Merchack, N., Jarpa, S., Matner, J., Alvarez, M. L., Contreras, I., Gattas, V., Aguayo, M., Bell, K. y Chichester, C.: Desarrollo de una fórmula alimentaria para pre-escolares. Arch. Latinoam. Nutr. 26:425, 1976.
 48. Torche, A.: Evaluación económica del Programa de Alimentación Complementaria. Instituto de Economía. Universidad de Chile, Santiago. Chile. 1980.
 49. Albala, C., Infante, A., Mardones, F., Salinas J., Valdivia, M. y Vío, F.: La rentabilidad social del Programa Nacional de Alimentación Complementaria. Jornadas Nacionales de Salud Pública, 1981. Santiago de Chile.
 50. Estagno, N.: Disminución de la mortalidad neonatal y riesgos del parto. Informe s.n.s., Santiago de Chile, 1976.
 51. Mönckeberg, F.: Factor conditioning Malnutrition in Latin America, with special reference to Chile. Syorgy, P. and Klein, O. L. Eds. En: Malnutrition is a problem of ecology. Basel, S. Karger, 1979.
 52. González, N. Hertrampf, E., Mardones S. P., Rosso, P. y Verdugo, S.: Evaluación preliminar del programa de fomento a la lactancia materna. Rev. Chil. Pediat. 54:360, 1982.
 53. Mönckeberg, F.: Treatment of severe malnutrition during the first year of life. En: Nutrition in the 1980: Constraints on our knowledge. Alan R. Liss, Inc. 150 Fifth Avenue, New York, N. Y. 10011, pp. 141-149, 1981.
 54. Marchant, M. Reyes, P.: Evaluación de lactantes de bajo peso al nacer, en riesgo de desnutrición, internados por un mes en Centros de Recuperación de Desnutridos. Congreso Chileno de Pediatría. Puerto Montt, 1982.
 55. Mönckeberg, F., Uauy, R. y Cristi, M. A. El chileno está aumentando de estatura. Creces 5:17, 1984.

COMENTARIO AL TRABAJO DEL DOCTOR MONCKEBERG

*Luis López Cordovez**

COMENTARIO AL TRABAJO

El trabajo que el doctor Mönckeberg ha sometido a la reunión refleja su amplio y profundo conocimiento de la cuestión alimentaria y nutricional en Chile y en otros países de la región. La trayectoria profesional del doctor Mönckeberg y sus persistentes e intensos esfuerzos en favor de los afectados por el hambre y la desnutrición son bien conocidos en los ámbitos nacional e internacional. Deplo-ro que su ausencia prive a la reunión de sus contribuciones al debate y conclusiones.

El contenido del trabajo del doctor Mönckeberg ha sido presentado compartida y brillantemente por dos destacados profesionales: Rolando Chateauneuf y Sergio Valiente, a quienes hemos escuchado detenidamente. Para propósitos del Seminario y del examen del tema de las políticas alimentarias en América Latina, aquél puede separarse en tres áreas temáticas:

- Causas e incidencia del hambre y la desnutrición en América Latina.
- Posibilidades reales de eliminar el hambre en la región.
- Intervenciones directas realizadas en Chile para contrarrestar y/o prevenir los efectos del hambre y la desnutrición en niños y madres seleccionadas.

Mis comentarios al trabajo del doctor Mönckeberg tratarán sobre las dos primeras áreas, para luego referirme brevemente a los planes y programas alimentarios de otros países de la región.

En cuanto a las *causas* del hambre, el doctor Mönckeberg señala muy apropiadamente que éstas son de naturaleza diversa y que, por lo tanto, sus impactos son diferentes pero agregativos. Dado el carácter multidimensional del problema, incluye factores alimentarios

*Director Adjunto División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

y de otra índole que se combinan en una apretada trama de carencias: biológicas, económicas, sociales, culturales y ambientales.

Dentro de las causas biológicas, sobresalen las relativas a estado de salud, enfermedades infecciosas y daños congénitos. Entre las económicas destacan el ritmo de aumento de la producción de alimentos y su composición, las fluctuaciones de los precios de los alimentos, la dinámica de aumento de la dependencia alimentaria externa y las dificultades de acceso económico a los alimentos por parte de los estratos pobres de la población. La urbanización intensa es el fenómeno social que más ha repercutido sobre el cambio de los patrones de consumo de alimentos; dentro de las causas sociales se incluyen las restricciones a la movilidad social y la marginalidad. En cuanto a las causas culturales, sobresalen las actitudes de las personas respecto a los diferentes alimentos, las diversas modalidades de prepararlos, las prácticas alimentarias de los diferentes miembros de la familia y en particular las que se siguen en la crianza de los niños. Entre las causas ambientales descuellan las relativas a vivienda, saneamiento y agua potable.

Debido tanto al largo listado de las causas del hambre como a sus interrelaciones estructurales, es difícil separar nítidamente sus consecuencias individuales. Por ello, cualquier intento de simplificar el examen de las causas del hambre y la desnutrición inescapablemente tiene que ver con las condiciones económicas y sociales de cada individuo; el indicador por excelencia del grado de vulnerabilidad al hambre y la desnutrición es, por lo tanto, la capacidad familiar o individual para adquirir y disponer de alimentos. En otras palabras, se pretende determinar, en primer lugar, quiénes viven en condiciones de pobreza y luego el grado de severidad de la misma. Es de simple comprobación el hecho de que no todos los pobres sufren de hambre, pero sí que todos los desnutridos son pobres. Esta mañana Sergio Molina nos indicó que para trazar la línea de la pobreza se había utilizado como criterio básico al gasto en alimentos, complementado por consideraciones nutricionales. A su vez, cuando se quiere examinar el hambre, se usa como criterio básico el análisis al grado de pobreza que sufren las personas. Se puede concluir, entonces, que indigencia y desnutrición resultan inseparables.

De otro lado, los progresos de las ciencias nutricionales han llevado a la conclusión de que el hambre y las enfermedades infecciosas son también inseparables. Hay que encarar, por lo tanto, a una trilogía en que la pobreza, el hambre y las enfermedades se enlazan de modo dramático en una sola unidad de carencias críticas.

Para los propósitos del Seminario, y con el ánimo de tocar los interrogantes que se planteaba Sergio Valiente, es necesario distinguir entre la noción de seguridad alimentaria a nivel de país y de los individuos que la conforman. En el ámbito nacional, sus com-

ponentes fundamentales son la disponibilidad de alimentos y el acceso económico a ellos por parte de toda la población, estando conformada la primera por las sucesivas producciones anuales del país, las importaciones netas de alimentos y las reservas nacionales de enlace entre cosechas. Cada país puede, por lo tanto, avanzar hacia el logro de su seguridad alimentaria elevando su coeficiente de autosuficiencia y/o aumentando su grado de suficiencia vía comercio exterior; lo referente al acceso a los alimentos por quienes los necesitan es un postulado de alcance nacional que hasta ahora no se ha traducido en medidas efectivas para lograrlo.

En el plano individual, la seguridad alimentaria depende básicamente de la capacidad de las personas para adquirir sus alimentos. Cabe recordar que las dos terceras partes de la población latinoamericana es actualmente urbana y debe comprar sus alimentos. Por otra parte, la monetarización de la producción resultante del proceso de modernización en general y agrícola particular, ha determinado que gran parte de los alimentos que consume actualmente la población rural también sean transados en el mercado. Por lo tanto, la inseguridad alimentaria de las personas está determinada, básicamente, por su nivel de ingresos y por el grado de estabilidad de los mismos.

Hace diez o quince años, cuando aun no se había generalizado el concepto de seguridad alimentaria en los términos expuestos por Norberto Frigerio, se tenía como causa fundamental del hambre y la desnutrición a las fluctuaciones de la producción de alimentos. La visión actual del problema tiene como causa principal a la capacidad nacional y personal de disponer de alimentos y, en segundo término, al ritmo de aumento de la producción, que ha probado ser factible de acelerar cuando las necesidades de hacerlo se tornan imperiosas.

Respecto a *incidencia* del hambre y la desnutrición, el doctor Mönckeberg concentra su atención en la población infantil y en las madres gestantes y en lactancia. Ello explica porque hay muy pocas encuestas sobre la desnutrición de adultos y, en cambio, se dispone de mayor información sobre los niños y madres afectadas y/o vulnerables, datos que se toman como indicador del estado general de desnutrición de toda la población del país.

La FAO, en la Quinta Encuesta Alimentaria Mundial (en proceso de publicación) presenta los resultados del ejercicio de separar cuantitativamente a los nutridos de los desnutridos. Ejercicio complejo y difícil basado en la determinación de los requerimientos mínimos de energía alimentaria por persona al día. Los resultados para América Latina señalan que en la década de los años setenta, el número de personas afectadas por la desnutrición pasó de 53 a 56 millones. En cuanto a niños menores de cinco años, señalan que a co-

mienzos de los años ochenta, uno de cada cinco niños tenía un peso inferior al promedio por tamaño.

Se han hecho progresos en el conocimiento y en la metodología de cálculo de los requerimientos mínimos, pero aún existen áreas de incertidumbre respecto a las necesidades fisiológicas efectivas de los individuos, la capacidad de las personas de adaptarse a cambios en las dietas y los requerimientos reales de energía alimentaria de cada patrón de trabajo físico.

Los requerimientos mínimos de energía alimentaria, si bien permiten separar cuantitativamente a los nutridos de los desnutridos, no sirven para identificar quiénes son y dónde están los desnutridos. A esta determinación es posible aproximarse cuando se examinan las restricciones al acceso económico a los alimentos por parte de los diferentes estratos de la población, información que en alguna forma contienen o es derivable de los estudios sobre pobreza. Su contenido ha permitido que se establezca la población objetivo a ser beneficiada con las intervenciones nutricionales directas que constituyen el grueso de las actividades de los denominados planes o programas alimentarios nacionales.

En cuanto a las *posibilidades reales* de eliminar el hambre y la desnutrición, en su análisis el doctor Mönckeberg ha dado énfasis a la producción y el comercio exterior de alimentos. Respecto a la producción destaca las tendencias y el potencial productivo regionales, cuyo aprovechamiento, concluye, tiene como limitantes a la tecnología y los requerimientos de capital. Cabe agregar que la viabilidad a mediano y largo plazo de la expansión de la frontera agrícola estará definida por el costo del aprovechamiento del potencial productivo.

En lo relativo a la inserción internacional de la agricultura latinoamericana, son destacables los cambios ocurridos en el sistema monetario internacional, la evolución del mercado internacional de capitales, el auge de la tecnología en la agricultura de los países en desarrollo, el nuevo proteccionismo, factores que aisladamente y/o en conjunto están teniendo repercusiones sobre las políticas agrícolas nacionales, sobre las transformaciones agrarias que tienen lugar en muchos países de la región y sobre su abastecimiento y disponibilidad de alimentos.

Luego de lo escuchado esta mañana a Sergio Molina y Rolando Chateaneuf, es evidente que las posibilidades reales de eliminar el hambre y la desnutrición en América Latina están condicionadas por el grado en que la política alimentaria sea un componente de un gran conjunto de elementos orientados al crecimiento económico dinámico, al avance hacia sociedades más justas y a la posibilidad de que América Latina como región, y los países individualmente, logren mejorar sus relaciones económicas externas. Comparto plena-

mente la percepción del doctor Mönckeberg de que es un objetivo de largo plazo, alcanzable mediante logros progresivos y sostenidos.

En la mañana, en varias ocasiones se hicieron referencias a la crisis del endeudamiento externo y a los programas de ajuste. Desearía detenerme unos momentos sobre el tema. Entre 1980 y 1984, la producción agrícola per cápita regional registró una tasa negativa del 0,3% por año, frente al incremento del 0,8% anual en los años setenta; en 1984 la producción creció al 1,3% per cápita respecto al año anterior. Las importaciones regionales de alimentos por habitante, a su vez, tuvieron una tasa negativa del 7,8% por año entre 1982 y 1984; habían aumentado al 10,4% por año en los años setenta. Es bien conocido que las reservas de enlace entre cosechas han sido prácticamente nulas, habiendo, por lo tanto, disminuido la disponibilidad de alimentos y en consecuencia, aumentado la inseguridad alimentaria de la gran mayoría de países de la región. Esta afirmación no implica que haya subido necesariamente el número de desnutridos en esos países porque para que ello hubiera ocurrido, habría sido necesario que la contracción de la disponibilidad de alimentos se prolongue por un período relativamente más largo.

El consumo regional de fertilizantes, que creció al 9,9% por año en 1971/1980, registró una tasa negativa del 8% en 1980/1983, la que cayó aún más (15%) en 1983/1984. La contracción general de las importaciones resultante de los programas de ajuste influyó en esa fuerte caída. Los precios de la maquinaria agrícola aumentaron notablemente en varios países, lo que determinó que en 1980/1984 el empleo de tractores en la región en su conjunto decline y revierta la tendencia a un mayor uso de ellos. El menor empleo de insumos técnicos estuvo acompañado por variaciones en la modalidad de uso de la tierra y de la fuerza de trabajo, cuya productividad disminuyó.

El ajuste a la crisis ha sido severo y costoso para la agricultura regional; afectó al producto, al empleo, a los salarios reales y, en consecuencia, a los niveles generales de vida en el campo. Bajo estas circunstancias la recuperación agrícola aparece como tareas ardua y compleja, pero factible. El simple hecho de que los niveles actuales de producción sean bastante inferiores a sus topes máximos anteriores, indica que la capacidad productiva instalada puede permitir que la producción aumente sostenida y aceleradamente, sin que sea necesario recurrir forzosamente a una fuerte expansión de la frontera agrícola.

Respecto a las *intervenciones directas* para mejorar el estado alimentario y nutricional de la población latinoamericana de bajos ingresos, del análisis de las causas del hambre y la desnutrición surgen las características y componentes principales de la política alimentaria. En su diseño se debería establecer como concisión básica

que incida sobre el conjunto interrelacionado de agentes que actúan sobre el ingreso, la disponibilidad y el consumo de alimentos; por ello, deberá incluir al menos la combinación de los cuatro tipos de medidas siguientes:

- destinadas al aumento de la demanda y oferta agregadas de alimentos y a asegurar que ambas sean permanentemente compatibles;
- orientadas al incremento del ingreso de los grupos pobres, indispensable para que aumente su demanda efectiva de alimentos;
- de intervención directa en lo alimentario, nutricional, salud, saneamiento y educación, en favor de grupos pobres afectados o vulnerables a la desnutrición;
- destinadas a asegurar que se introduzcan consideraciones nutricionales en los programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural.

En general, los planes y programas alimentarios adoptados y aplicados por los países de la región han consistido en acciones de alcance general orientadas al incremento de la producción de alimentos y a mejorar el ingreso mediante subsidios al consumo de ciertos alimentos, complementados por intervenciones directas nutricionales, de salud y educación.

Hasta 1981, en muchos países de América Latina se subvencionaron los precios al consumidor de varios productos que se transan en los mercados. Se han subsidiado principalmente el trigo y sus derivados, la leche, los aceites y el maíz para consumo humano. La experiencia al respecto no es alentadora; han constituido una forma de mejorar el ingreso de toda la población a un costo varias veces superior al necesario para beneficiar exclusivamente a la población pobre; en otras palabras, ha habido una fuga institucionalizada de recursos fiscales hacia la población no necesitada. Han estimulado consumos acrecentados de ciertos productos y cambios en los patrones de consumo de alimentos —en particular trigo y sus derivados— que han generado necesidades crecientes de importación. Han desestimulado producciones domésticas similares o sustitutivas.

En cuanto a las intervenciones nutricionales directas que contribuyen a que los pobres tengan acceso a los alimentos, su formulación se ha basado en consideraciones relacionadas con:

- los efectos esperables a corto y largo plazo (programas de emergencia o permanentes);
- el costo fiscal y administrativo de las distintas opciones;
- las dificultades logísticas de ejecutar y vigilar las intervenciones seleccionadas.

Una revisión de los programas y planes alimentarios nacionales que aplican varios países de América Latina —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y Uruguay, estando en formulación los de Bolivia, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela— señala la progresiva eliminación de subsidios generalizados al consumo de alimentos y su reemplazo por mecanismos selectivos para beneficiar exclusivamente a una determinada población-objetivo, la concentración de esfuerzos en el suministro de alimentación complementaria a dicha población-objetivo, el establecimiento de poderes compradores para ciertos productos en áreas seleccionadas para estimular su expansión productiva y a determinado tipo de productores —por lo general a la agricultura campesina— y la continuidad de medidas complementarias vinculadas con la salud, educación nutricional y seguridad social.

En conclusión, puede decirse que en los países de la región hay conocimiento avanzado y actualizado sobre las causas del hambre y la desnutrición, sobre el carácter multidimensional de las mismas y su interrelacionamiento estructural y que, por lo tanto, se sabe a ciencia cierta que una solución estable al acceso económico a los alimentos por parte de los estratos pobres de la población es tarea compleja, difícil y de largo plazo. Se conoce, asimismo, que en el plano nacional, pueden tomarse medidas de corto plazo que permitan avanzar hacia la seguridad alimentaria, medida por el grado de suficiencia de la disponibilidad de alimentos y de compatibilidad con una demanda efectiva en aumento.

Hay preocupación e interés en los ámbitos oficial, político, académico y público en general por que se encarere y supere el problema alimentario en sus planos nacional e individual. Pero en la práctica no se formula ni aplica una verdadera política alimentaria, bien estructurada e integrada al conjunto de elementos orientados al desarrollo económico dinámico y al avance hacia sociedades más equitativas. Se continúa diseñando y aplicando medidas parciales destinadas a satisfacer carencias críticas, atenuar las consecuencias físicas e intelectuales de la desnutrición y a prevenir sus efectos sobre la población infantil más vulnerable. Cabría esperar, al menos, que las medidas parciales que se emprenden con carácter de emergencia, se transformen en permanentes.

EL DESARROLLO ALIMENTARIO Y SU RELACION INTERNACIONAL

Manuel Valdés

SITUACIÓN ALIMENTARIA MUNDIAL

La situación agrícola y alimentaria mundial se caracteriza por dos aspectos contrapuestos. Por un lado, exceso de disponibilidad y aumento de los excedentes en países industrializados, con su consiguiente costo presupuestario y, por el otro, escasez y déficit alimenticio en países del mundo en desarrollo.

Durante las últimas temporadas se ha podido apreciar con mayor dramatismo en el mundo, la paradoja de la abundancia, o mejor dicho, el exceso de alimentos, coexistiendo en forma simultánea con el hambre. Los países desarrollados han dedicado recursos e imaginación para reducir sus excedentes de cereales, productos lácteos y otros de origen agropecuario. Al mismo tiempo, a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos les ha resultado sumamente difícil combatir con éxito el hambre y la desnutrición.

NIVELES RECIENTES DE PRODUCCIÓN Y DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS EN EL MERCADO MUNDIAL

Los primeros años del período que siguió a la Segunda Guerra Mundial se vieron afectados por una aguda escasez de productos alimentarios en la mayor parte de las regiones.

Al inicio de la década del 50 se registró una mayor disponibilidad de productos básicos en los mercados internacionales, hecho que duró hasta los primeros años del decenio del 70. Las características más importantes de los mercados agrícolas en las décadas de 1950 y 1960 señalaban, en primer lugar, una tendencia generalizada hacia una producción excedentaria de alimentos en una gran parte del mundo desarrollado, en contraposición al crónico déficit observado en regiones menos desarrolladas. En segundo lugar, la aparición de una pronunciada volatilidad, en lo que respecta a los precios internacionales de muchas materias primas agrícolas.

Luego de la crisis alimentaria mundial de los años 1972-1973, que terminó bruscamente, al menos en forma temporal con un largo período de excedentes alimenticios, la producción agrícola mundial volvió a repuntar, llegando en los años 1980 a niveles sin precedentes.

Entre 1972 y 1984 la producción mundial de cereales se elevó progresivamente de 1.272 millones de toneladas a 1.802 millones de toneladas, es decir, se incrementó en un 41,7%; la de azúcar, aumentó en un 39% en el mismo período, ascendiendo de 72 millones de toneladas en 1972 a 100 millones de toneladas en 1984; y la de leche creció de 410 millones de toneladas en 1972 a 502 millones de toneladas en 1984, lo que implica un mejoramiento equivalente a un 22,4%*.

Junto con el aumento de la producción mundial de los principales productos agrícolas en los últimos años, se ha podido apreciar también un incremento de las existencias disponibles de estos productos provenientes principalmente de países desarrollados**.

El análisis de la agricultura en 1984 muestra que la producción mundial de cereales ascendió, como se ha expresado, a un volumen jamás alcanzado de 1.802 millones de toneladas. El aumento de 9,7% respecto a 1983 se obtuvo principalmente en los países desarrollados, donde la producción aumentó en un 17%, mientras que en el conjunto de los países en desarrollo el incremento fue sólo de 3,6%, apenas por encima del aumento demográfico respectivo.

Grandes aumentos de producción se obtuvieron en Estados Unidos, 106,5 millones de toneladas, y Europa Occidental, 37,1 millones de toneladas. Dada la limitada capacidad de importación de los países más pobres, acentuada por la crisis financiera internacional y el alto nivel de su endeudamiento, es posible que se sigan acumulando grandes remanentes en las zonas de mayor producción.

Las exigencias mundiales de cereales sin consumir alcanzaron aproximadamente a 306 millones de toneladas a fines de la campaña 1984/85, es decir, aproximadamente 42 millones de toneladas más que el año anterior. Este volumen equivale al 19% del consumo previsto. Cabe hacer notar que la captura mundial de pescados, crustáceos y moluscos no ha variado fundamentalmente desde 1979***.

Tecnológicamente, desde el decenio de 1960 ha habido una serie de innovaciones en el campo agrícola al alcance de los países en desarrollo, y que algunos de éstos han comenzado a adoptar con señalado éxito.

En genética se han obtenido avances que podrían considerarse

*Anexo Nº 1.

**Anexo Nº 2.

***Anexo Nº 3.

revolucionarios. Primero, en relación con el maíz y el arroz, luego, el trigo y, más recientemente, el sorgo, el mijo y otros cultivos alimenticios anuales básicos. Se han logrado rasgos hereditarios positivos en las plantas, incluidos la resistencia a las plagas, la madurez temprana, el tamaño que disminuye el riesgo del viento y otras características que redundan en mayor rendimiento.

Respecto a los métodos de cultivo, ellos se han intensificado incorporando mayores insumos, riego, fertilizantes y pesticidas. Ha habido también otras novedades importantes en este aspecto, como el mejoramiento de la fertilización natural mediante la fijación del nitrógeno biológico y la creación de maquinaria agrícola sencilla y de bajo costo para utilizar en granjas pequeñas.

Una característica de este tipo de proyectos ha sido la dificultad en lograr que desde un comienzo, el cultivo intensivo de variedades de alto rendimiento esté al alcance, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista práctico, de millones de pequeños agricultores.

EXTENSIÓN E INVESTIGACIÓN

La extensión a gran escala, una vez probada su viabilidad, requiere de incentivos adicionales de precio, facilidades de comercialización y educación al consumidor.

Tanto el número de investigaciones agrícolas como los gastos por este concepto han aumentado constantemente en los últimos años. Cabe destacar, sin embargo, que los países en desarrollo más pobres destinan a la investigación agrícola una cifra relativamente inferior a la de los países de alto desarrollo, medida en relación PIB Agrícola*.

De acuerdo a informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las investigaciones dirigidas por el CIMMYT desempeñaron un papel fundamental en el aumento de 114 millones de toneladas de la producción de trigo mundial en el decenio de 1970. Los países en desarrollo contribuyeron con el 52% de este aumento, pero casi la totalidad de este incremento tuvo lugar en los 5 principales productores de trigo en el mundo en desarrollo: China, India, Turquía, Pakistán y Argentina. Estos países ampliaron la producción a una tasa anual de 5,4% principalmente debido a aumentos en los rendimientos. En el resto de los países en desarrollo, la producción anual aumentó en alrededor de 5 millones de toneladas durante el decenio de 1970, con tasas de crecimiento anual de sólo 1,5%, inferior a la tasa media de crecimiento demográfico de esos países.

*Anexo Nº 4.

Por su parte, del 48% del incremento de la producción mundial de trigo, que tuvo lugar en los países desarrollados, casi la mitad de ese porcentaje correspondió a los Estados Unidos y la tercera parte a Canadá, Francia y Australia.

Este aumento de la producción tuvo repercusiones en el consumo y comercio de trigo en los países en desarrollo, dando como resultado una apreciable y creciente dependencia en los cereales y especialmente en las importaciones de trigo por parte de algunas de las economías más vulnerables del mundo en desarrollo.

Los especialistas agrícolas observaron aún antes del hambre que asoló al Norte de África, la paradoja de que en muchos casos la investigación puede incrementar la producción agrícola, pero no necesariamente reducir el hambre. La revolución verde y sus altos rendimientos, con un costo sólo al alcance de grandes y medianos agricultores ha solido acrecentar las disparidades socioeconómicas de las zonas rurales.

Norman Borlaug expresaba que hay suficientes alimentos en el mundo para proporcionar un nivel razonable de nutrición a todos sus habitantes y que en el año 2000, con una población de más de 6.000 millones, es altamente probable que lo siga siendo. Pero que, lamentablemente, las masas de personas hambrientas son también los pobres del mundo, que no pueden comprar alimentos, aún existiendo la posibilidad de disponer abundantemente de ellos. La primera prioridad es a juicio de este distinguido Premio Nobel, producir más alimentos y alimentos de mayor valor nutricional, que deben cultivarse o generarse en los lugares apropiados y allí ponerse a disposición de las masas más pobres del mismo lugar.

PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA MUNDIAL

Los problemas principales que enfrenta o amenazan el futuro de la agricultura mundial pueden clasificarse en tres grupos, por tipo de país.

- Países más pobres, donde se necesita con urgencia una rehabilitación y desarrollo posterior de la agricultura, con técnicas apropiadas a los recursos humanos y materiales con que ellos cuentan.
- Países en desarrollo, como en el caso de algunos de Asia, donde se han superado ya muchos de estos problemas y la producción ha aumentado significativamente en el decenio pasado, pero sin seguridad de que dicho proceso prosiga al mismo ritmo en el futuro.
- Países desarrollados, cuyos problemas se relacionan con el exceso de producción y el costo de los subsidios agrícolas que deben soportar otros sectores de la economía más bien que con el de la insuficiencia o de la ineficiencia productora.

COMERCIO INTERNACIONAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS

El Comercio Internacional de los principales productos agropecuarios, medido en función de las exportaciones, representa en general, un porcentaje relativamente bajo de la producción total mundial de dichos productos. Se puede citar que en el caso de la carne es el 10% de la producción total, en el de los cereales secundarios el 12% del total y en el del trigo el 20% de la producción mundial.

El incremento en las cosechas globales que se han verificado en los últimos años en algunos productos básicos, no ha sido acompañado con un incremento equivalente en el consumo, ya que son los países en vías de desarrollo los que presentan déficit en su alimentación y por tanto requieren un mayor abastecimiento.

Pero han sido también ellos los que han contado con menores disponibilidades de alimentos básicos ya sea por circunstancial disminución en su producción interna, estancamiento de las importaciones e insuficiencia de reservas. Se estima que los volúmenes record de 1984 no mejorarán la situación de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. A nivel mundial, el consumo de alimentos aumentará, según FAO, en un 3% con respecto a 1983, pero la mayor parte de dicho aumento se producirá en los países desarrollados, donde se utilizarán más cereales para alimentación animal y en unos pocos países en desarrollo grandes como China e India. En otros países las disponibilidades de alimentos serán similares o menores, debido en parte, a problemas de balanza de pagos que los obligará a reducir importaciones.

Los productos exportados que muestran un incremento más acelerado expresado en términos físicos en el período 1971-1980 son aquellos de relativa mayor importancia para los productores de los países desarrollados, a menudo producidos bajo régimen de extensos subsidios. Es el caso de los productos lácteos, aceites, cereales y carne*.

Esta situación se ha traducido en stocks crecientes y en inestabilidad en los mercados de los productos, especialmente en los niveles de precio**.

El problema de los excedentes ha generado también un aumento relativamente importante del comercio en condiciones de favor, sobre todo en lo que se refiere a cereales y productos lácteos, con efectos negativos en los mercados de estos productos tanto desde el punto de vista productivo de los países deficitarios como del intercambio comercial. El excedente total de un año no es un factor negativo en sí mismo, cuando guarda cierta relación con las nece-

*Anexo Nº 5.

**Anexo Nº 6.

sidades de consumo mundiales. Sólo cuando supera los porcentajes razonables, su incidencia en los precios resulta decisivo y perturbador.

PROTECCIONISMO

A la incertidumbre que ha afectado el crecimiento de las exportaciones, se ha agregado el incremento del proteccionismo en la década pasada, incluyendo condiciones más restrictivas de acceso a los mercados para los productos exportados por países en desarrollo.

Las exportaciones de un número importante de productos primarios tradicionales, especialmente aquellas que compiten con las de países desarrollados, se han visto alteradas, no sólo por las políticas proteccionistas que éstos han implementado, sino también por el amplio uso de ayudas a la exportación, como el crédito de proveedor, las cuales la mayor parte de los países en desarrollo no pueden igualar.

A pesar de su innegable evolución, la economía agrícola mundial se encuentra aún fragmentada en aislados mercados nacionales y un comercio binacional basado en la búsqueda del equilibrio entre los déficit y superávit nacionales, contrarrestando medidas proteccionistas de los demás países, más bien que en un sistema de uso eficiente de las ventajas comparativas.

La anarquía que suele afectar al comercio agrícola es consecuencia principalmente de las políticas internas de varios países desarrollados, las cuales distorsionan la producción, consumo, precios y comercio de los productos, repercutiendo fuertemente en los países en desarrollo, los que se han visto expuestos a pérdida de competitividad y a la necesidad por tanto, de soportar el aumento del costo de sus importaciones esenciales.

El sector agrícola ha continuado siendo uno de los más gravados por el proteccionismo, luego de los avances que en materia de liberalización del comercio se han logrado en otros sectores. Aunque la situación varía de país en país, en general se puede decir que:

- Las tasas de protección agropecuarias son, en promedio, increíblemente altas, incluso superiores en algunos casos al 100%;
- Dichas tasas difieren de país en país y dentro de cada uno de ellos son sustancialmente diferentes entre los distintos productos;
- Para estabilizar los precios domésticos se aplican usualmente derechos variables de importación y reintegro variable a las exportaciones;

- En el comercio internacional agrícola son comunes los instrumentos para-arancelarios y los subsidios de diversa índole a las exportaciones y,
- Una gran proporción del comercio agrícola se canaliza a través de agencias estatales.

El proteccionismo de una parte trae generalmente, como respuesta, medidas proteccionistas de la contraparte, lo que conduce a un círculo vicioso y a una escalada proteccionista.

El azúcar se destaca como uno de los productos más altamente protegidos en los países desarrollados*.

La naturaleza e intensidad del proteccionismo agrícola ha significado un flujo de comercio altamente distorsionado, precios internacionales que no reflejan las reales condiciones de oferta y demanda de largo plazo y un mundo que no puede hacer uso eficiente de sus recursos.

Conviene señalar que el comercio agrícola, sigue siendo un componente importante en el comercio mundial. En 1980-1982 las exportaciones de materias primas agrícolas, alimentos y bebidas representaron el 15% del total de las exportaciones mundiales, cifra que en 1970-72 fue de 20%.

Además, en muchos países, especialmente aunque no exclusivamente en desarrollo, las exportaciones agrícolas juegan un rol significativo en el intercambio comercial. En países con economías de mercado en desarrollo, las exportaciones de materias primas agrícolas, alimentos y bebidas totalizaron 16% de los embarques totales en 1980-82, valor que se compara con el 32,3% en 1970-72.

Las consecuencias de esta situación no pueden observarse como algo relativamente marginal y sin importancia.

AYUDA ALIMENTARIA

Una serie de estudios preliminares de FAO, iniciados en la década del 50, destinados a buscar un mecanismo que permitiera aprovechar por una parte, los excedentes agrícolas y, por otra, promover el desarrollo económico a través de la ayuda alimentaria, culminó con la creación del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en 1963.

La idea de este Programa era proporcionar un sistema adecuado para que los países en general, compartieran los alimentos y que los en vías de desarrollo pudieran mediante esta ayuda no sólo evitar el mayor endeudamiento, sino que lograr en el largo plazo su autosuficiencia, especialmente en el sector agrícola.

El PMA ha trabajado fundamentalmente con los gobiernos, de

*Anexo N° 7.

quienes acepta donaciones, principalmente de países industrializados, las que facilita a otros para su utilización en proyectos de desarrollo, dando prioridad a los países de bajos ingresos con déficit de alimentos.

Los beneficiarios han debido orientar esta ayuda hacia el logro de alguno de sus objetivos de desarrollo, los que pueden corresponder a una de las siguientes categorías:

- 1) Proyectos que fomentan el desarrollo agrícola y rural.
- 2) Proyectos para mejorar la nutrición.
- 3) Proyectos para ayudar a los refugiados.

En 1974, la Conferencia Mundial de Alimentación estableció, como meta anual, la cantidad de 10 millones de toneladas de ayuda alimentaria en cereales.

Antecedentes para 1984 y 1985 señalan que para el primero de dichos años la ayuda alimentaria totalizó 8,9 millones de toneladas de cereales, de los cuales un 61,8% se distribuyeron en países de África y un 32,2% a países asiáticos. En 1985, ésta se elevó a 11,3 millones de toneladas, incrementándose la ayuda a África y Sudamérica, disminuyendo la de Asia*.

Respecto a las importaciones totales de cereales efectuadas por los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, esta ayuda ha significado un 20,8% de ellas en 1984 y un 33,7% en 1985.

Además de este Programa, existen otros que proporcionan ayuda a países en desarrollo, administrados por organizaciones públicas y privadas.

José Luis Roca, en un estudio publicado por UNICEF respecto a Bolivia, afirma que después de 30 años de ayuda alimentaria, este país no ha mejorado sus índices nutricionales, su agricultura no ha progresado y tampoco es mayor el bienestar de sus habitantes.

Para este experto, la ayuda alimenticia extranjera ha distorsionado los precios del mercado interno boliviano desincentivando la producción nacional, generando demandas artificiales y acentuando la dependencia del país. Esto, agravado con el hecho de que la ayuda puede suspenderse, si por cualquier causa el gobierno beneficiado no resulta del agrado de los donantes, lo que, obviamente, acentuaría los problemas de desnutrición.

SITUACIÓN NACIONAL

El sector agropecuario en conjunto con la pesca aportan aproximadamente el 9% del Producto Geográfico Bruto total de Chile, dan

*Anexo Nº 8.

empleo a alrededor del 15% del total de personas ocupadas y contribuyen con una cifra cercana al 12% del valor de las exportaciones totales del país, considerando solamente los productos primarios.

La evolución del producto agrícola y la pesca en los últimos años muestra para esta última actividad una tasa de crecimiento positiva y relativamente alta, alrededor de 11,5% acumulativa anual y para el sector agrícola una situación fluctuante, pero con tasas positivas y altas, luego de la crisis de los años 1981-1982 y 1982-1983. Se estima que este año 1985 experimentará un crecimiento cercano al 8%, lo que se compara con un aumento entre 0 y 2% proyectado para el PGB total*.

Al analizar la producción agrícola de los principales rubros en los últimos años, se puede apreciar un aumento de la superficie sembrada de los cultivos básicos anuales, crecimiento que fue de 20,6% en 1983, 3,1% en 1984 y que se supone será de 6,4% en 1985, de acuerdo con las intenciones de siembra estimados a septiembre de este año. Este aumento de la superficie ha venido acompañado con mejoramientos en los rendimientos unitarios, lo que ha significado lograr, si no el abastecimiento total de las necesidades internas, al menos una gran proporción de éste en la mayoría de los productos agropecuarios.

Un rubro que se destaca por su expansión es el de frutales. La superficie plantada aumentó en un 25,8% entre 1979 y 1984. Hoy la fruta fresca constituye el principal componente de la balanza comercial agrícola.

En Chile desde hace tres años la importación de productos alimenticios ha presentado una clara tendencia decreciente, situación que es consecuencia de los aumentos de la producción interna. Esta disminución se ha producido simultáneamente con mayores exportaciones de alimentos y productos primarios agrícolas y del mar, generándose, por tanto, una balanza comercial alimentaria excedentaria y con saldos crecientes, el cual se acentuará en 1985, alcanzándose un nivel sin precedentes de aproximadamente us\$ 560 millones.

Los principales bienes alimenticios tradicionalmente importados durante decenios han sido trigo, azúcar, aceites, productos lácteos y carne, artículos que este año presentan cifras relativamente bajas, en comparación con años anteriores.

En exportaciones destacan fruta fresca y harina de pescado, con valores de exportación anual en los últimos años cercanos a us\$ 300 millones cada año.

La evolución de la situación agrícola y alimentaria nacional en los últimos años ha sido positiva y se estima que las perspectivas se-

*Anexo Nº 9.

guirán siendo favorables, consecuencia, en parte, de la política económica implementada por el Gobierno, basada en un sistema de mercado con economía abierta, unido a mecanismos de defensa de la producción interna para evitar los efectos negativos de la competencia desleal.

Además se complementa con una política cambiaria de precio de la divisa alto y sostenido y, en materia de precios agrícolas, con un sistema de bandas de precio para algunos de los productos principales con el fin de eliminar las consecuencias nocivas de las fuertes fluctuaciones de las cotizaciones en los mercados internacionales.

Del análisis de la situación internacional se desprende que el sector agrícola y pecuario es uno de los más protegidos a nivel mundial, originándose distorsiones en los mercados de dichos productos, tanto en producción como en comercio y precio. En comparación, Chile tiene uno de los sistemas menos protegidos del mundo para su producción agropecuaria.

Los fuertes subsidios otorgados por los países industrializados a los productos lácteos, obligó a la autoridad nacional a resguardar la producción interna, otorgándose una protección arancelaria del 35%, acorde con los niveles consolidados en el GATT.

Frente a la inestabilidad de los precios agropecuarios internacionales para la conveniencia tanto de los productores como de los consumidores nacionales en el largo plazo, se determinó la aplicación de un sistema de bandas de precio para el trigo y los aceites comestibles.

La estabilidad de estas políticas, acorde con la evolución de los mercados internacionales, ha mejorado las expectativas del sector agrícola nacional, dando como resultado incrementos en la producción, un alza considerable en los niveles de empleo sectorial y un apreciable ahorro de divisas.

Otro factor importante en las posibilidades de ampliar la producción en los años venideros es la Ley de Fomento a la Inversión en Obras Menores de Regadío y Drenaje, recientemente publicada (D. O. 30. 10. 85), mediante la cual se debería llegar a incorporar primariamente al pleno desarrollo agropecuario a aproximadamente 700 mil Hás. que están bajo canal. Además, se supone que hay otras 500 mil Hás. que no están bajo canal, pero que pueden convertirse en superficie regable con obras y desembolsos más exigentes.

Al término de este ambicioso proyecto se estima que la superficie regada del país se podría elevar a 2.300.000 Hás., o sea más del doble de la superficie actualmente regada, que es aproximadamente de 1.100.000 Hás., aumentando así la producción agropecuaria en más de un 50% y el empleo en alrededor de medio millón de personas.

De todo lo anterior se desprende que el fuerte aumento previsi-

ble a mediano plazo requiere adoptar desde ya, medidas para hacer frente a esta nueva situación.

La estrategia de desarrollo económico en aplicación pretende darle énfasis al sector exportador, existiendo una serie de medidas en estudio con el fin de incentivarlas.

Precisamente, una manera práctica de enfrentar la generación de excedentes es orientar la producción agrícola hacia la exportación, generando los productos que el mercado externo requiere. Sin fundar todas las expectativas en la ventaja de los productos frescos, habrá que explorar las futuras perspectivas en productos elaborados exportables provenientes de hortalizas, frutales y otros, en base a calidad, presentación y precios.

Sin lugar a dudas, esto requerirá el uso de nueva tecnología con el fin de mejorar la productividad, aumentar volúmenes a niveles interesantes para los compradores, estandarizar y rebajar los costos, pudiendo así competir y permanecer vigentes en los mercados externos.

Como ya se indicó, las políticas agrícolas internas de los países excedentarios de productos básicos, distorsionan fuertemente los mercados, en consecuencia, en el futuro deberán acrecentarse los esfuerzos para liberalizarlos y adquirir, en ellos, el prestigio de proveedores confiables.

Esto mejorará las posibilidades de colocación de productos primarios chilenos en los mercados externos.

Todo lo cual indica que la real conveniencia estará en exportar productos de gran calidad y/o alto valor agregado provenientes de materia prima agrícola o pecuaria.

Respecto a las relaciones internacionales bilaterales tendientes a la integración, éstas deberán seguir estando basadas en el principio de complementación entre las economías más bien que en el de sustitución, resguardando como primera prioridad los controles zoo y fitosanitarios. Lo expresado tiene fundamental importancia para Chile, puesto que una de sus mayores ventajas comparativas consiste en su condición actual de país no contaminado, tanto química como biológicamente, factor clave para constituirse en un vigoroso exportador de material genético y productos naturales para el consumo humano, en estado fresco o procesado, libres de todo ingrediente que ponga en peligro la salud o el ecosistema de una comunidad internacional crecientemente perceptiva y cada vez más exigente en esta materia.

CONCLUSIONES

1) El desarrollo que está alcanzando la investigación y transferencia de tecnología, especialmente en los países avanzados, está de-

mostrando que no existe riesgo inminente ni durante el futuro previsible de que el planeta pueda tornarse incapaz de generar de su suelo todo el alimento que su creciente población necesita.

2) Los recursos alimenticios provenientes del mar que alguna vez se supo inagotables, adicionan otro elemento de confianza para el abastecimiento a largo plazo, siempre que se sepa aprovechar y mantener su calidad renovable, mediante la investigación y la implementación de medidas razonables y eficaces universalmente acatadas tendientes a su sano aprovechamiento y conservación.

3) Los países que carecen actualmente de los medios propios para cubrir sus necesidades de subsistencia alimenticia y que cuenten con la voluntad política para ello, deben recibir ayuda para que alcancen los niveles de adecuada producción y subsistencia interna requeridas, como una primera etapa de su futuro desarrollo. Proseguir con las "ayudas" internacionales a esos países en forma de donación masiva intempestiva e indiscriminada de productos alimenticios finales, significa condenarlos a la mendicidad. Dada la difícil situación que atraviesan algunos sectores de bajo o nulo ingreso en las comunidades respectivas y que, por el momento, carecen de otro medio para subsistir que no sea el de recibir alimentos donados provenientes de países excedentarios, tal vez la solución sea definir internamente una política de donaciones decrecientes en el tiempo que estimule a los potenciales productores internos de los países deficitarios, a programar e ir generando año a año los mayores volúmenes de alimentos que la respectiva comunidad requiere y, al favorecer la reactivación económica sectorial, mediante el empleo capacitado de los recursos humanos disponibles, vayan permitiendo salir del estado de inopia a un creciente número de familias. Estas últimas generalmente originarias del sector rural, acuden por desesperación a las intermediaciones de los centros urbanos, acelerando el explosivo proceso político-social de la concentración en la pobreza.

4) Es preciso hacer esfuerzos en torno a lograr una verdadera liberalización de los mercados mundiales, que ofrezca una oportunidad clara a la producción exportable de los países en desarrollo.

5) Como una conclusión final se puede desprender que la indiscutible y cada vez mayor interdependencia existe entre todas las comunidades organizadas y no tan organizadas del planeta es una realidad que escapa de los deseos, valoraciones o decisiones de sus miembros. Es un hecho al cual el mundo tiene que habituarse y adaptarse si mantiene su deseo de subsistir. Ello concede una nota de optimismo en torno a que con claridad de objetivos se logre cada vez un mayor grado de concertación para producir y no para destruir. Al menos a eso es a lo que estamos apuntando y logrando dentro de Chile.

Anexo N° 1

PRODUCCION MUNDIAL DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS
(millones de toneladas)

Productos	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<i>Cereales</i> , Total	1.272	1.381	1.342	1.375	1.481	1.472	1.603	1.556	1.566	1.651	1.702	1.642	1.802
Trigo	348	376	364	360	426	388	451	429	446	454	485	495	523
Arroz (cáscara)	308	336	333	359	350	372	387	377	399	411	423	450	468
Otros	616	669	645	656	705	712	765	750	721	786	794	697	811
Tubérculos	526	567	551	543	547	568	596	584	531	552	555	555	585
Legumbres secas	42	42	42	40	47	42	44	41	40	42	44	45	45
Frutas cítricas	42	45	46	48	49	51	50	51	56	56	54	57	54
Bananas	32	32	33	33	35	37	37	37	40	41	41	40	41
Manzanas	26	30	28	32	32	31	32	36	34	33	40	38	40
Aceites vegetales	157	170	164	181	172	195	202	217	209	224	238		
Azúcar Centrif. Bruto	72	76	76	79	84	90	90	89	84	93	102	97	100
Café verde	5	4	5	5	4	4	5	5	5	6	5	6	5
Cacao en grano	2	1	2	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Té	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Carne	112	113	119	121	125	130	134	130	133	135	137	140	143
Leche	410	416	425	430	439	452	459	465	471	474	484	501	502
Huevos	23	23	24	24	25	26	27	28	29	30	30	29	29

Fuente: FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1983.

FAO, Perspectivas Alimentarias.

FAO, Boletín Mundial de Estadísticas.

Anexo Nº 2
EXISTENCIAS REMANENTES DE ALGUNOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(millones de toneladas)

	Fecha	Año Agrícola que termina en:							
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ¹
<i>Cereales</i>									
<i>Países desarrollados</i>									
Canadá		147,2	177,8	157,2	185,3	179,5	218,8	144,3	177,7
Estados Unidos		20,6	23,2	15,4	14,0	16,3	18,7	13,4	11,3
Australia		74,2	72,6	78,1	62,2	101,8	141,0	71,2	87,6
C.E.E.		1,6	5,7	5,0	2,7	5,4	2,6	8,3	8,3
Japón		13,6	17,6	15,7	15,9	13,7	18,4	12,9	26,6
URSS		8,8	9,9	10,7	8,8	7,1	5,1	4,5	5,1
		10,0	30,0	16,0	14,0	14,0	14,0	19,0	20,0
<i>Países en Desarrollo</i>									
China		94,9	99,0	100,5	101,9	105,9	105,5	119,5	128,3
India		40,6	47,6	54,4	48,1	45,6	50,6	57,0	61,9
Pakistán		14,7	14,9	10,9	7,4	7,7	7,6	12,8	15,6
Turquía		0,6	0,7	1,1	1,3	2,3	2,6	2,5	1,3
Argentina		3,5	1,4	0,8	0,6	1,1	0,9	0,3	0,3
Brasil		1,7	2,3	1,5	1,0	1,6	2,3	1,3	1,0
Africa		2,1	0,7	1,3	3,8	2,0	2,4	1,7	1,8
Total Mundial		4,8	3,9	2,9	3,4	4,6	4,6	3,0	
del cual: Trigo		242,1	276,8	257,8	237,3	285,4	324,3	263,8	306,0
Arroz (elaborado)		97,7	117,8	104,7	97,9	106,5	120,2	129,7	142,1
Cereales secundarios		40,5	44,0	42,7	43,7	45,0	42,3	44,4	52,3
<i>Azúcar (en bruto)</i>		103,9	115,0	110,3	95,7	134,0	161,8	89,7	111,6
Total Mundial	1 Sept.	30,7	31,5	25,2	24,3	32,7	37,9	37,4	
<i>Café</i>									
Países Exportadores*		1,92	2,08	1,98	1,86	2,60	3,05	3,41	
(Miles de toneladas)									
<i>Leche Desnatada en Polvo</i>									
Estados Unidos	31 Dic.	265	220	266	404	582	660	591	
C.E.E.	31 Dic.	840	316	303	387	688	1.019	1.155	
T o t a l		1.105	536	569	791	1.270	1.679	1.746	

¹Estimaciones.

*Existencias iniciales brutas al comienzo de los años.

Fuente: FAO, El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 1983.

FAO, Perspectivas Alimentarias.

Anexo Nº 3

CAPTURA MUNDIAL DE PESCADO, CRUSTACEOS Y MOLUSCOS
(Miles de toneladas)

	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Economías de Mercado en Desarrollo</i>					
Africa	3.406	3.321	3.472	3.282	3.565
América Latina	10.155	9.557	10.484	11.297	9.047
Cercano Oriente	897	992	1.011	1.039	1.122
Lejano Oriente	12.308	12.435	13.267	13.334	14.020
Otras	228	246	248	223	242
Total Economías de Mercado en Desarrollo	26.793	26.351	28.283	29.175	27.996
Economías de Planificación Central de Asia	6.015	6.300	6.568	7.176	7.588
Total Economías en Desarrollo	32.808	32.651	34.852	36.351	35.584
<i>Economías de Mercado Desarrolladas</i>					
América del Norte	4.926	4.982	5.184	5.391	5.480
Oceanía	227	228	254	286	310
Europa Occidental	11.162	11.250	11.301	10.887	11.132
Otras	10.627	11.069	11.308	11.423	11.872
Total Economías de Mercado Desarrolladas	26.941	27.528	28.048	27.987	28.794
Europa Oriental y URSS	10.195	10.705	10.779	11.216	11.163
Total Economías Desarrolladas	37.136	38.233	38.826	39.203	39.957
TOTAL MUNDIAL	71.060	72.008	74.777	76.464	76.471

FUENTE: FAO, Informe Alimentario Mundial, 1985.

Anexo Nº 4

INVERSIONES EN INVESTIGACION Y EXTENSION AGRICOLA
(% del P.I.B. Agrícola)

Países	Gasto en Investigación Agrícola		Gasto en Extensión Agrícola	
	1959	1980	1959	1980
Países en desarrollo				
con bajos ingresos	0,15	0,50	0,30	0,44
Países en desarrollo				
con ingresos medios	0,29	0,81	0,60	0,92
Países semi-industrializados	0,29	0,73	0,29	0,59
Países industrializados	0,68	1,50	0,38	0,62
Países de planificación centralizada (excluida China)	0,45	0,73	0,29	0,36

FUENTE: FAO. Informe Alimentario Mundial. 1985.

Anexo Nº 5

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES
DE PRINCIPALES PRODUCTOS ALIMENTICIOS EN EL
MUNDO ENTRE 1971 Y 1980

Productos	% Crecimiento anual
Cereales ¹	5,6
Café ²	1,2
Algodón	0,8
Fruta	2,4
Carne y preparaciones	4,8
Productos lácteos ³	6,9
Aceite	5,7
Azúcar ⁴	2,9
Té	2,0

¹Incluye preparaciones a base de cereales.

²Café verde y tostado.

³En términos de leche equivalente.

⁴Azúcar cruda y refinada.

FUENTE: FAO. International Trade and World Food Security. Roma, 21-25 de octubre de 1985.

Anexo Nº 6

PRECIOS DE DETERMINADOS PRODUCTOS BASICOS
(us\$ por tonelada, valores de 1975)

Años	Vacuno Deshuesada, Australia, cif USA	Café cic Precio compuesto AC. 1976	Maíz Amarillo Nº 2 FOB-Golfo	Arroz Tailandia 5% FOB, Bangkok	Soya Amarillo Nº 2 cif Rotterdam	Azúcar ATA, media diarios s/ refinar	Trigo Hard Red Winter Nº 2 FOB, Golfo
1970	2.418,3	2.026,4	119,2	295,9	250,6	159,4	111,2
1971	2.431,1	1.849,0	116,6	263,0	259,0	189,0	122,4
1972	2.485,3	1.854,6	102,5	275,7	265,1	280,2	126,8
1973	2.661,2	1.722,6	140,0	525,6	418,9	291,6	196,3
1974	1.488,9	1.437,6	137,0	557,4	286,8	693,1	188,1
1975	1.202,0	1.394,0	119,3	363,6	220,0	449,1	151,0
1976	1.447,1	2.935,1	110,4	249,6	226,3	250,3	119,7
1977	1.244,0	4.572,1	85,9	247,3	252,0	161,8	94,4
1978	1.662,0	2.813,0	83,3	304,9	221,7	140,7	107,8
1979	1.923,6	2.598,9	79,5	230,0	205,1	146,2	112,5
1980	1.506,3	1.948,2	71,4	242,9	165,7	375,5	93,3
1981	1.371,1	1.541,1	75,5	276,5	164,0	225,5	102,6
1982	1.354,9	1.747,9	66,3	176,3	145,5	115,7	97,7
1983	1.484,2	1.867,9	86,3	175,0	177,5	122,7	101,0
1984	1.356,0	2.034,9	86,9	160,2	175,1	75,3	100,1

FUENTE: FAO. Situación y Perspectivas de los Productos Básicos. 1984-1985.

Anexo Nº 7

TRANSFERENCIAS A LOS AGRICULTORES DERIVADAS DE SISTEMAS DE
SUSTENTACION DE PRECIOS Y OTROS PROGRAMAS RELACIONADOS
COMO PROPORCION DE LOS INGRESOS DE VENTA*
(Porcentaje)

	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
<i>Leche</i>						
Australia	19,1	12,3	8,0	13,0	25,5	33,0
Canadá	28,0	17,5	9,5	19,5	37,5	37,9
C.E.E.	89,0	79,7	68,5	54,9	63,0	62,0
Japón	23,9	18,8	16,1	16,9	22,0	23,1
U.S.A.	20,8	8,9	- 1,6	2,7	17,7	21,2
<i>Azúcar</i>						
Australia	- 5,3	- 9,1	- 0,7	9,8	6,5	12,3
Canadá	4,8	3,7	22,6	32,5	20,2	
C.E.E.	64,7	- 7,4	80,0	123,7	134,7	142,1
Japón	46,2	58,3	78,4	78,9	84,6	84,1
U.S.A.	14,7	3,6	35,6	117,2	124,9	139,6
<i>Trigo</i>						
Australia	- 4,0	2,8	5,4	11,8	5,7	2,8
Canadá	11,8	12,5	12,8	16,7	18,6	29,2
C.E.E.	50,4	41,8	46,4	58,5	44,9	37,6
Japón	77,9	75,8	77,7	77,9	77,7	79,9
U.S.A.	1,2	3,3	7,7	7,8	38,0	17,2
<i>Arroz</i>						
C.E.E.	24,9	0,4	21,9	43,9	32,5	27,0
Japón	78,1	71,2	73,0	76,4	75,6	79,4
U.S.A.	0,1	0,1	1,4	23,6	81,0	35,7
<i>Maíz</i>						
C.E.E.	54,7	38,4	48,9	48,8	26,3	22,1
U.S.A.	1,7	1,0	2,2	4,2	51,7	7,6

*Subsidio a los productores equivalentes comprenden todas las transferencias a los agricultores efectuadas a través de medidas de comercio y programas domésticos de sustentación, como proporción de los ingresos por ventas del respectivo bien. Cifras negativas indican reducción proporcional del ingreso de los agricultores debido a los programas. Esto ocurre generalmente, en períodos de precios mundiales altos y se implementa por restricciones a las exportaciones o subsidios a las importaciones.

FUENTE: FAO. Protectionism in Agricultural Trade: Review of Action taken on Conference Resolution 2/79. Roma 21.25 octubre, 1985.

Anexo N° 8

NECESIDADES ESTIMADAS DE IMPORTACION DE CEREALES EN PAISES DE BAJOS INGRESOS
CON DEFICIT DE ALIMENTOS, POR REGIONES
(Miles de toneladas)

Región	1983/84 ó 1984			1984/85 ó 1985			
	Necesidades de importación (*)	Importaciones efectuadas		Necesidades totales estimadas	Situación actual de las importaciones		
		Total	de ellas Ayuda Alimentaria		Compras comerciales	Ayuda alimentaria asign. o env.	Total compras comerc. y ayuda
África	21.101	20.237	5.508	24.766	11.777	8.319	20.096
Asia	23.700	21.481	2.872	20.799	10.263	2.338	12.601
América Central	756	611	451	586	87	481	568
América del Sur	460	288	75	367	59	155	214
Oceanía	192	192	—	211	46	—	46
Total	46.209	42.809	8.906	46.729	22.232	11.293	33.525

*Necesidades estimadas por FAO hasta junio de 1984; salvo para los países en que las importaciones efectuadas fueron superiores a las estimadas o que no estaban clasificados como BIDA en 1983/84. En estos casos se han utilizado las importaciones efectuadas.

FUENTE: FAO. Cosechas y Escaseces Alimentarias. Agosto 1985.

Anexo Nº 9

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO GEOGRAFICO
BRUTO TOTAL, AGRICOLA Y PESCA

(Porcentaje)

Años	P. G. B. Total	P. G. B. Agrícola	P. G. B. Pesca
1978	8,2	- 4,9	17,9
1979	8,3	5,6	14,3
1980	7,8	3,6	7,5
1981	5,5	2,7	18,1
1982	- 14,1	- 2,1	9,4
1983	- 0,7	- 3,6	8,8
1984	6,3	7,1	11,5
1985		8,0*	

*Estimación.

FUENTE: Banco Central de Chile. Cuentas Nacionales de Chile.

COMENTARIOS AL TRABAJO DE MANUEL VALDES V.

*José Garrido Rojas**

El trabajo de Manuel Valdés es un excelente documento sobre "la situación agrícola y alimentaria mundial", que comentaremos citando párrafos, en forma resumida, y realizando los alcances correspondientes.

1. *Los aspectos contrapuestos.*

Señala Valdés la paradoja: "por un lado, exceso de disponibilidad y aumento de excedentes en los países industrializados, con su consiguiente costo presupuestario y, por el otro, escasez y déficit alimentario en los países del mundo en desarrollo".

Luego señala cifras del crecimiento de la producción de alimentos, particularmente cereales y lácteos: en cambio, subraya, que casi no ha variado la captura de pescados, crustáceos y moluscos desde 1979. Tres anexos confirman el aserto.

Sobre esta materia debe señalarse a modo de comentario algunas ideas.

a) No es totalmente verdadera la afirmación que los países tercermundistas son los exportadores de materias primas y los desarrollados de productos industriales. En este caso, es justamente un desmentido parcial, pues son los países desarrollados los que producen y dominan el mercado mundial, bastante poco libre en algunos rubros, de alimentos que son materias primas por excelencia.

Más aún, ciertas Empresas Transnacionales de la Alimentación están controlando importantes segmentos del sector productivo alimentario de los países en vías de desarrollo, sin que en oportunidades signifique ingreso de divisas. Algunos ejemplos de Perú, Argentina y Chile pueden ser considerados¹.

*Ingeniero Agrónomo. Profesor de Desarrollo Agrícola. Departamento de Desarrollo Rural, Escuela de Agronomía. Académico del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

¹El Mercurio 14/3/86 p. E-2. Nestlé por la adquisición Carnation (USA) quedó en una posición dominante en el mercado lechero.

b) Es efectivo que los excedentes de producción de alimentos en los países industrializados, traen como consecuencia un costo financiero por la mantención de stocks, pero no es menos evidente que tiene como contrapartida un poder político para negociar con países débiles y deficitarios de alimentos.

c) Es efectivo que en ciertas regiones del mundo existe hambre por escasez de alimentos o deficiencias de acceso a ellos, como sería el caso de América Latina. Pero no puede dejarse pasar el hecho que en algunos casos, que veremos más adelante, son los mismos países desarrollados los que han creado o incrementado el problema, por causar cambios en la dieta alimentaria tradicional introduciendo hábitos de bienes que no se producen en esos países².

d) Además, el costo financiero de los excedentes de producción agropecuaria se basa en la decisión política, de tales gobiernos, que los agricultores y habitantes rurales no son ciudadanos de segunda clase, pudiendo vivir participando de los bienes y servicios que el mundo moderno ofrece. A través de los precios y el desarrollo rural se superó la marginalidad rural.

2. *Bases del desarrollo agrícola.*

El trabajo de Manuel Valdés se detiene y subraya debidamente la importancia de la investigación agrícola en los países desarrollados y la importancia de la extensión agropecuaria. Afirma que "tecnológicamente, desde el decenio de 1960 ha habido una serie de innovaciones en el campo agrícola al alcance de los países en desarrollo, y que algunos de éstos, han comenzado a adoptar con señalado éxito". Indica áreas en las cuales ha existido un avance científico tecnológico como en genética, métodos de cultivo, incorporación de mejores insumos como fertilizantes y pesticidas, eficiencia del riego, etc. Luego reconoce, refiriéndose a la extensión que, "una vez probada su viabilidad, requiere de incentivos adicionales de precio, facilidades de comercialización y educación del consumidor". Además destaca cómo los países industrializados invierten más en investigación y extensión agrícola, relacionándola como porcentaje del Producto Interno Bruto Agrícola, hecho que ha sido mayor todavía si se comparan las variaciones entre 1959 y 1980.

CEPAL 1983. *Las Empresas Transnacionales en la Economía de Chile*. Estudios e Informes de la CEPAL 22. Santiago, 178 pp.

----- 1986. *Las Empresas Transnacionales en la Argentina*. Estudios e Informes de la CEPAL 56. Santiago, 228 pp.

²Sepúlveda B., Norma. 1986. *El Comercio Internacional de Alimentos y el Desarrollo Agrícola en América Latina*. Escuela de Verano: "América Latina una realidad". Universidad de Chile. Enero 1986.

Estamos de acuerdo con los hechos planteados en líneas generales, aunque parece conveniente hacer algunos alcances y comentarios, en los que tengo la seguridad de que Manuel Valdés concuerda y si no los señalo se debió más a razones de espacio que a alguna otra consideración.

a) La investigación agrícola es indispensable, particularmente la que se realiza en los propios países en desarrollo; y que no puede ser reemplazada por la de otros países o los centros internacionales de investigación agrícola, algunos como el CIMMYT han tenido éxito en su colaboración, cuando ha existido contraparte nacional e instituciones nacionales a las cuales no pueden sustituir³.

b) El punto anterior lleva inmediatamente a destacar una afirmación de Schultz (1985 p. 16): "Lo que más importa en el caso de las tierras de cultivos son los incentivos y las oportunidades asociadas, que tienen los cultivadores para aumentar la cantidad efectiva de tierra mediante inversiones que incluyan las contribuciones de la investigación agrícola y el mejoramiento de las habilidades humanas". Y un aspecto sustantivo: "Parte integral de la modernización de las economías de los países de alto y bajo nivel de renta es *el declive de la importancia económica de la tierra de cultivo y el ascenso en importancia del capital humano: habilidades y conocimiento*"⁴. (Destacado por el propio Dr. Schultz).

c) Cuando se hace referencia al mejoramiento del capital humano: habilidades y conocimiento, se está pensando en inversiones al nivel universitario e instituciones de investigación y al nivel de agricultores en donde, la *inversión* en educación y salud, es fundamental para el éxito de los programas de desarrollo. A juicio de Schultz, se trata de inversiones y no gastos corrientes o de bienestar.

d) El éxito de los programas de extensión están relacionados directamente con tres factores: calidad del capital humano, existencia de conocimiento creado en el país e incentivos económicos⁵.

e) Tanto en Chile como en otros países en desarrollo, gran parte de la investigación —creación de conocimiento— se realiza en las universidades, y cuando se las debilita presupuestariamente, se está produciendo un doble daño. Afectando la creación de conocimiento para el desarrollo y los stocks de capital educacional que, como regla general, prestan servicios muchos años, creando o transmitiendo ese conocimiento. Por tanto, también es un error considerar que los aportes a las universidades son sólo destinados a la docencia, lo

³T. W. Schultz. 1985. *Invirtiendo en la Gente*. P. 24. Editorial Ariel 47. Barcelona, 155 pp.

⁴T. W. Schultz. 1985. P. 16 op. cit.

⁵T. W. Schultz, 1985, p. 121, op. cit.

cual ya es importante, sino que también para el incremento del conocimiento y que la ciencia es una forma especial de capital de factura humana; sobre todo porque se trata de una actividad especializada, que requiere de destrezas y medios específicos, para descubrir y desarrollar nuevas informaciones, presumiblemente útiles. Los adelantos del conocimiento son importantes en cuanto aumentan nuestros recursos productivos y mejoran nuestro nivel de vida⁶.

Por tanto, las bases del desarrollo agrícola se asientan en la formación de personal, incluyendo los científicos, y la calidad de vida o desarrollo rural.

f) Una cuestión que es importante destacar que "el valor económico de los adelantos científicos es algo que generalmente se descuida mucho, en parte porque, al parecer, los científicos creen (lo que no es exacto) que el valor de tales logros es de suyo evidente"⁷. Es cierto como lo señala el Dr. Schultz (1985) que los aspectos financieros de la investigación agrícola ocupan un lugar destacado de la Universidad de Chicago. Que se han realizado estudios en EUA, México, India y algunos en Argentina y Brasil, pero son casi desconocidos en Chile.

Un esfuerzo importante para valorizar la investigación agrícola propia fue el seminario sobre "Aspectos Socioeconómicos de la Investigación Agrícola en los Países en Desarrollo", realizado en Antumapu (U. de Chile) en 1979, donde participaron notables economistas como T. W. Schultz, D. Gale Johnson, Vernan Ruttan, Lucio Reca, actual Ministro de Agricultura de Argentina⁸. En esta oportunidad se presentó el caso "Costos y Beneficios Sociales de los Programas de Mejoramiento Varietal de Trigo y Maíz en Chile"⁹.

g) Otra cuestión importante para los países en vías de desarrollo, particularmente Chile, es el consenso según el cual una fracción significativa de la investigación agrícola debe ser considerada como bien público; en cuyo caso, la responsabilidad fundamental de su financiamiento debe recaer en el sector público. De no ser así, se subinvertiría en investigación¹⁰. Pero lo que es más delicado es el hecho que las ventajas comparativas son aleatorias; se pueden perder, ganar o recuperar, según se invierta en investigación y educación; este factor puede ser dramático en el caso chileno, pues podrían perderse algunas ventajas que ahora se disponen y son rele-

⁶T. W. Schultz. 1985, p. 101, op. cit.

⁷T. W. Schultz. 1985, p. 101, op. cit.

⁸Elgueta, Manuel y Eduardo Venezian (editores). 1982. "Economía y Organización de la Investigación Agropecuaria INIA, U. de Chile, U. Católica de Chile, INIA. Santiago INIA, 297 pp.

⁹Yrarrázabal E., Rafael, Rodrigo Navarrete y Víctor Valdivieso. 1982. *En: Economía y Organización de la Investigación Agropecuaria*. Op. cit.

¹⁰Elgueta Manuel y Eduardo Venezian. 1982. Op. cit, p. 15.

vantes en la balanza comercial; así como condenar a la marginalidad eterna algunos sectores del secano árido y semiárido, incluso la cordillera de la costa, si sólo se apoyan iniciativas exististas de corto plazo.

3. Comercio internacional y ayuda alimentaria

Manuel Valdés se refiere a una cuestión fundamental: "El Comercio Internacional de los principales productos agropecuarios, medido en función de las exportaciones, representa en general, un porcentaje relativamente bajo de la producción total de dichos productos. Se pueden citar que en el caso de la carne, es el 10% de la producción total, el de los cereales, secundarios el 12% del total y en el trigo el 20% de la producción mundial".

a) Los precios que a veces se toman como referencia o como representativos del mercado mundial son definitivamente residuales. La mayor parte del comercio mundial de cereales, azúcar, leche, carne, café, cacao y otros, está bajo convenios o tratados especiales como el de Lomé, con que la Comunidad Económica Europea (CEE) se relaciona con sus ex colonias.

b) Una parte importante de los stocks de trigo o leche, especialmente de la CEE, son el resultado de una política de precios agrícolas tendientes a procurar ingresos equivalentes a los sectores rurales a los urbanos; se venden a los países subdesarrollados con producción insuficiente y gobiernos débiles para sostener una política agrícola, obviamente con tentadores subsidios llamados *restituciones a las exportaciones*. Creemos que son causa de una parte importante de la deuda externa, dificultades de los agricultores y por ende del sistema barcarío chileno.

Las formas usadas por Estados Unidos se basan también en una política de precios internos muy favorables para los agricultores. Esta situación y los notables efectos de la investigación e inversión en capital humano desde los años del New Deal, han hecho que se acumulen stocks importantes de granos particularmente. Una de las formas de librarse de ellos ha sido el gigantesco programa amparado por la Ley Pública 480, por valor de miles de millones de dólares, a los países pobres, logrando abrir una brecha apreciable hacia la solución del problema de escasez de alimentos de esos países¹¹. Además créditos muy favorables y de importantes cifras, como puede observarse en la Tabla proporcionada por us Wheat Assocs.

c) No puede dejarse de pensar que parte importante de las inversiones en infraestructura con que se desarrollaron en algunos

¹¹T. W. Schultz. 1969. La crisis económica de la agricultura. Alianza Editorial, Barcelona. 200 pp. Ver p. 16.

CREDITOS GSM-102 OTORGADOS A ALGUNOS PAISES
SUDAMERICANOS PARA COMPRA DE TRIGO E. U. A.

(Febrero 26, 1986)

	Disponible	Utilizado millones de dólares	Saldo	Fecha máxima embarque
Brasil	150,0	—	150,0	Sept. 30/86
Chile	42,0	—	42,0	Sept. 30/86
Colombia	100,0	2,9	97,10	Sept. 30/86
Ecuador	55,0	30,20	24,80	Sept. 30/86

FUENTE: CCC.

países de la CEE, actualmente exportadores a precios inferiores a los cobrados en su mercado interno, se lograron por los excedentes producidos en los países que fueron sus colonias; ahora que son países independientes pero con ligazones culturales, comerciales, económica financieras y de cooperación técnica muy estrecha, son receptoras de una ayuda alimentaria que puede no favorecer su desarrollo agrícola.

d) El Dr. Schultz (1985) en su capítulo sobre "Distorsiones Generadas por la Comunidad Internacional de Donantes", entre diversos aspectos de gran interés, señala tres cuestiones que deseo subrayar en esta oportunidad.

i) "La ayuda en especie tiene efecto de un *"dumping"*. Para el país donante, es una manera conveniente de deshacerse de sus propios excedentes molestos, y tienen el efecto de incrementar la capacidad del gobierno que recibe tal ayuda para seguir manteniendo una actitud de discriminación en contra de su propia agricultura . . ."12.

ii) "La extensión y los efectos de la ayuda condicionada son difíciles de observar. Es el tipo de ayuda que se produce principalmente cuando un gobierno donante insiste en que una parte de los fondos y subvenciones que se pone a disposición del otro mediante la ayuda bilateral sea usada para comprar sus propios materiales, productos o servicios. Aunque es raro que se dé información públi-

¹²T. W. Schultz. 1985. Op. cit. Pp. 127-128.

ca sobre este tipo de ayuda, hay pruebas de que más del 70% de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos está condicionada”.

iii) “Los expertos contratados en países de elevado nivel de renta son carísimos. Los costos por cada experto facilitado por los organismos de ayuda de EUA ascienden a unos 100.000 dólares anuales”.

e) De lo señalado cabe realizar algunas sugerencias en favor de la seguridad alimentaria, de clarificación de algunos aspectos del comercio internacional y la cooperación internacional.

i) Como el mercado mundial de alimentos es muy poco libre y los precios “spot” son de muy baja representatividad, se hace aconsejable estudiar la creación de índices de precios ponderados por producto, que sean más representativos. Esto es considerando los volúmenes transados según los diversos convenios y los denominados “spot”; de esta manera existirían indicadores más realistas de los precios de un rubro, que orienten a los países en sus políticas internas de precios. Tener en cuenta el factor calidad como en el caso del aceite para su mayor representatividad.

ii) Tener presente la cooperación técnica horizontal cuando se obtenga ayuda financiera para el desarrollo agrícola. El caso de Fundación Chile con FUSADES en la República de El Salvador es un excelente ejemplo de este tipo.

4. *Recursos marinos*

Es difícil no estar de acuerdo con la conclusión señalada por Manuel Valdés sobre este punto: “Los recursos alimenticios provenientes del mar que alguna vez se supuso inagotable, adicional otro elemento de confianza para el abastecimiento a largo plazo, siempre que se sepa aprovechar y mantener su calidad renovable, mediante la investigación y la implementación de medidas razonables y eficaces universalmente acertadas tendientes a su sano aprovechamiento y conservación.

Sólo cabe ser más específico. Es indispensable estudiar hasta dónde los convenios de pesca con otros países, que les permita llegar a nuestras costas, son favorables en el largo plazo, o hay mejores alternativas. Además, si le honra de ser un gran exportador de harina de pescado es más rentable que serlo de conserva.

P A R T E S E G U N D A

POBREZA EXTREMA EN AMERICA LATINA

**EVOLUCION DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y
OPCIONES DE ESTRATEGIA: ALGUNOS ALCANCES
SOBRE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA**

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMERICA LATINA

**LA PROPUESTA DE UN MECANISMO REGIONAL DE
ASISTENCIA RECIPROCA PARA EMERGENCIAS
ALIMENTARIAS**

**SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCION RESPECTO
DEL EXTERIOR**

**PROGRAMAS ALIMENTARIOS NACIONALES EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE: UNA RESPUESTA A LA CRISIS
ECONOMICA**

**POLITICA AGRICOLA COMUN EUROPEA
Y AMERICA LATINA**

POBREZA EXTREMA EN AMERICA LATINA

Sergio Molina S.

INTRODUCCIÓN

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) junto con otros organismos de Naciones Unidas y con el financiamiento principal del PNUD, realizó un estudio sobre la pobreza crítica en América Latina. Me correspondió dirigir ese proyecto, cuyo informe final fue publicado en marzo de 1984.

El presente documento es una síntesis de los resultados de dicho trabajo en lo referente a la magnitud y características de la pobreza en América Latina.

En la primera parte del documento se explica en forma resumida los aspectos metodológicos; en la segunda parte se dan antecedentes de la magnitud y perfiles de la pobreza alrededor de 1970; en la tercera sección se analiza la evolución de la pobreza sobre la base de estimaciones para 1960 y proyecciones hasta el año 2000. Finalmente se plantea desde un punto de vista conceptual los aspectos principales que debería tener una estrategia para aliviar o superar la pobreza.

1. *Criterio utilizado para definir la pobreza*

El criterio utilizado fue el de pobreza absoluta. Para ello fue necesario determinar cuáles necesidades se consideran básicas y qué niveles mínimos de satisfacción de ellas se estiman adecuados. El costo que representa satisfacer las necesidades seleccionadas según los niveles estipulados dio origen a las líneas de pobreza (Altimir, 1979)¹.

En el estudio mencionado se adoptó, para el trazado de las líneas de pobreza, un método basado en las necesidades de alimentación. Pese a que este método no está exento de dificultades, tiene las siguientes ventajas: a) es relativamente sencillo, porque se refiere a la más esencial de las necesidades humanas; b) permite reducir significativamente el grado de arbitrariedad implícito en el análisis,

¹Oscar Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 27, 1979.

y c) mediante una extensión simple, puede emplearse para analizar otras necesidades. Por estas razones, las líneas de pobreza usadas se basan en consideraciones nutricionales. Un estudio llevado a cabo por FAO/OMS estima las necesidades mínimas de energía y proteínas de las personas según sexo, edad, peso, grado de actividad física, estado de embarazo o lactancia y calidad proteica de la dieta (FAO/OMS, 1971)². Se establece allí que esos requerimientos son necesarios para mantener a una persona en buenas condiciones de salud.

Sobre la base de este estudio y considerando la composición de la población por sexo y edad, peso medio de las personas, grado de actividad física, porcentaje de madres embarazadas o en etapa de lactancia y calidad proteica de la dieta en cada país, pueden estimarse los requerimientos energéticos y proteicos medios por habitante en los distintos países (Pedro Tejo, 1976)³ y determinarse para cada uno de ellos una canasta de alimentos de bajo costo. Para establecer dicha canasta se consideraron tres criterios. Primero, la canasta debe satisfacer las necesidades medias de energía y proteínas estimadas en la forma descrita anteriormente. Segundo, la canasta debe aproximarse a la estructura de la oferta interna de alimentos, la cual corresponde al promedio de los hábitos de consumo de la población. Tercero, los cambios que se introduzcan a la canasta con respecto a este promedio deben propender a disminuir su costo. En síntesis, la canasta introduce normativamente dos tipos de modificaciones respecto a la canasta media del país. Una tiende a que el contenido de calorías y proteínas coincida con las necesidades mínimas de estos elementos, y la otra procura abaratar su costo.

El costo de adquisición de esta canasta en cada uno de los países considerados, obtenido valuándola a los respectivos precios minoristas, constituye un presupuesto mínimo de alimentación. El ingreso que sólo cubre ese mínimo corresponde a la denominada *línea de indigencia* o *línea de extrema pobreza*. Dicha línea alcanza un nivel mayor en los sectores urbanos que en los rurales, debido a los índices diferenciales de precios en esos dos sectores.

El método consiste en determinar, a partir de encuestas sobre presupuesto familiar, el porcentaje del ingreso total de los pobres que éstos gastan en alimentos. El costo de la canasta mínima de alimentos dividido por este porcentaje da origen a la línea de pobreza. Según encuestas de presupuestos familiares, se estima que las familias pertenecientes a los estratos de bajos ingresos gastan en alimentos cerca del 50% de su ingreso en las zonas urbanas y cerca del 60% en las rurales. Basándose en estos datos, se ha fijado la

²FAO/OMS, *Necesidades de energía y proteínas*. Informe de un Comité Especial de Expertos, Roma, 1971.

³Pedro Tejo, "Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina", CEPAL/EST/150, noviembre de 1976.

línea de pobreza en las zonas urbanas y rurales en un nivel equivalente al doble y a siete cuartos de las respectivas líneas de indigencia.

En otras palabras, las familias indigentes son aquellas que aun cuando asignaran la totalidad de sus recursos a la compra de alimentos, no satisfacerían sus necesidades nutricionales mínimas. Las familias pobres son aquellas cuyos hábitos de gasto en alimentos y sus otros gastos de consumo no les permiten satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas.

Una vez determinadas las líneas de indigencia y pobreza, es necesario seleccionar una variable para contrarrestarlas a fin de identificar y cuantificar las familias en estado de indigencia y pobreza. Para estos efectos se utilizó el concepto de ingreso total disponible de las familias, introduciendo correcciones al ingreso registrado en las encuestas incorporando el concepto de ingresos en especies, producción para el autoconsumo, ingresos provenientes por ocupaciones secundarias, ingresos imputados por posesión de vivienda, transferencias e ingresos de capital.

En resumen, se ha utilizado la variable ingreso disponible por persona para medir las diferencias de nivel de vida o bienestar material entre las familias. Todas las familias cuyo ingreso por habitante esté por debajo de la línea de indigencia serán considerados indigentes. Aquellas familias cuyo ingreso por habitante se encuentre entre las líneas de indigencia y pobreza se considerarán pobres, y finalmente, aquellas cuyo ingreso por habitante exceda la línea de pobreza serán consideradas no pobres.

La magnitud o incidencia de la pobreza para cada país, se obtuvo calculando el porcentaje de personas que están bajo la línea de pobreza respectiva en relación con la población total.

Dado que este índice no registra el grado de pobreza, esto es la medida en que la línea de pobreza excede del ingreso medio por habitante de los pobres, se calculó otro índice denominado déficit de pobreza. Éste corresponde al agregado de ingreso o consumo que le falta al conjunto de hogares pobres para quedar ubicados al nivel de la línea de pobreza.

Los índices de incidencia y grado de pobreza representan una medición estática de la pobreza. para corregir en parte esta deficiencia se hicieron estudios para algunos países de los perfiles de pobreza. Éstos permiten captar ciertos elementos dinámicos relacionados con la edad del jefe del hogar y con los ciclos de vida de la pobreza, y sugieren que la probabilidad de la pobreza está relacionada con la etapa de la vida en que se encuentra cada hogar o persona.

Los perfiles de pobreza que se elaboraron permiten caracterizar o describir los hogares de acuerdo con una serie de características

personales relativas al empleo del jefe de hogar, tales como sexo, edad, educación, tipo de actividad económica, categoría del empleo, rama de actividad económica, ocupación, nivel de subempleo, etc. Una descripción como ésta también toma en consideración otras variables sociales y demográficas que corresponden más al hogar en su conjunto que al jefe en particular. Estas características incluyen la ubicación geográfica del hogar, su carácter de urbano o rural, su tamaño, el número de miembros ocupados del hogar, el grado de hacinamiento en el hogar, el tipo de viviendas, el régimen de tenencia de la vivienda, etc. Uno de los objetivos secundarios de esta caracterización de la pobreza es encontrar variables de fácil observación que estén lo suficientemente correlacionadas con los niveles de pobreza como para reemplazar parcialmente el ingreso por habitante de cada hogar como criterio de definición e identificación de la pobreza.

2. *Magnitud de la pobreza en la región*

Los estudios realizados permitieron determinar las líneas de pobreza en once países y la cuantificación de la incidencia de la pobreza en las áreas rurales y urbanas de esos países.

Las líneas de pobreza se expresaron en monedas de cada país con el objeto de permitir comparaciones con los ingresos de los hogares y para los efectos de comparación entre países se procedió a expresarlas en dólares (ver cuadros 1 y 2 del Anexo).

La comparación de las líneas de pobreza con los datos de distribución del ingreso familiar de cada país permitió determinar la incidencia de la pobreza en los once países y aproximaciones para el total de América Latina, alrededor de 1970. Se calculó además el déficit de pobreza que muestra en forma aproximada la mayor o menor dificultad económica que tiene un país para superar la pobreza. (Ver cuadro 3 del Anexo).

En síntesis, alrededor de 1970 en América Latina había aproximadamente 112 millones de personas pobres (40% de los hogares), de los cuales 60 millones eran indigentes (19%). Del total de pobres, 41 millones vivía en zonas urbanas (26%) y 72 millones en zonas rurales (62%).

No sólo es importante conocer la magnitud de la pobreza absoluta, sino también la relativa, puesto que ella refleja mejor las condiciones de desigualdad que perciben los habitantes de cada país.

La pobreza relativa se calculó considerando pobres a los habitantes de los hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio del país respectivo. El resultado de estas comparaciones (ver cuadro 4 del Anexo) muestra que la dimensión relativa de la pobreza de los países de América Latina es bastante más uniforme que cuando se presenta en términos absolutos.

Por otra parte, la comparación entre las líneas absolutas de pobreza y el ingreso medio disponible por habitante pone de manifiesto el grado de dificultad económica que tienen los países para superar la pobreza. En la medida en que el ingreso medio se acerca a la línea de pobreza, la pobreza absoluta adquiere un carácter masivo y existirá una mayor dificultad para superarla. Por el contrario, mientras mayor es la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso medio de un país, es económicamente más factible superar la pobreza, y el problema radica más en la distribución de los recursos que en su disponibilidad global.

Por último, cabe hacer una advertencia en relación con el déficit de pobreza calculado, ya que éste da una imagen optimista respecto a los recursos necesarios para superar la pobreza, pues no considera las inversiones que deberían realizarse para que la transferencia de ingresos encuentre su contrapartida en bienes y servicios, ni las filtraciones hacia grupos no pobres, ni el costo administrativo en que se debe incurrir para transferir recursos entre los distintos grupos sociales.

En cuanto a los perfiles de pobreza, los estudios realizados comprenden el área metropolitana de Buenos Aires y las zonas urbanas y rurales de Costa Rica, Colombia, Panamá y Venezuela. Las características más significativas de las familias pobres analizadas son las siguientes:

a) En relación con la estructura por edad de la población pobre, en una primera aproximación se puede decir que del total de pobres, alrededor de 55% eran menores de 15 años, 42% tenía entre 16 y 60 años y 3% era mayor de 60 años.

En el grupo de edad de los menores de 15 años se destaca en los hogares pobres la alta proporción que correspondía a los niños menores de 6 años, ya que uno de cada cuatro personas pobres era menor de 6 años y la mitad de los niños menores de 6 años eran pobres.

b) Los ingresos de los hogares pobres provienen casi exclusivamente de su trabajo, y dado que el ingreso por persona de los hogares ha sido la variable utilizada para definir la pobreza, interesa saber las causas que explican los diferenciales de ingreso entre los hogares pobres y no pobres. El análisis empírico muestra que más de la mitad de dichos diferenciales se explican por las características personales (educación, edad, sexo, experiencia) y por el empleo (área urbana o rural, tipo de actividad económica, tamaño de la empresa y otras). El resto de las desigualdades se explica básicamente por las diferencias de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de las tasas de dependencia, que caracterizan a los hogares pobres y no pobres. Los primeros se caracterizan sistemáticamente por te-

ner mayor tamaño, mayores tasas de dependencia y menores tasas de participación en la fuerza de trabajo (Altimir y Piñera, 1977)⁴.

c) Existe estrecha relación entre el desempleo y la pobreza. Sin embargo, ésta no se agota ahí. La gran mayoría de los jefes de hogar indigentes y pobres están ocupados, pero una alta proporción de ellos está en situación de subempleo. En los casos estudiados, los jefes de hogar que trabajan alrededor de 19 horas semanales, aunque expresan su deseo de trabajar más horas, constituyen sobre el 50% de los hogares pobres.

d) En cuanto a algunas características personales y de empleo de los jefes de hogar se destacan las siguientes: los hogares encabezados por mujeres tienen una alta probabilidad de ser indigentes. En los países estudiados, la proporción del total de hogares a cargo de mujeres se acerca al 20%; este porcentaje fluctúa entre un 33 y un 50% en los hogares indigentes.

e) Desde el punto de vista de la edad del jefe de hogar, la mayor probabilidad de pobreza ocurre cuando éstos tienen entre 25 y 40 años. En estos tramos de edades se presentan simultáneamente tres condiciones negativas: menor ingreso, mayor tasa de dependencia y menor tasa de participación.

f) El nivel de educación es una variable altamente correlacionada con los niveles de pobreza. La gran mayoría de los jefes de hogar indigentes y pobres tenían tres o menos años de educación. La pobreza disminuía drásticamente cuando el jefe del hogar completaba su educación primaria. En este sentido aparece la educación en el plano individual como un medio eficaz para superar la pobreza.

g) Desde el punto de vista de la categoría ocupacional de los jefes de hogar, más de las tres cuartas partes de los hogares pobres urbanos correspondían a asalariados privados, especialmente obreros, y a trabajadores por cuenta propia. En el sector rural, hay que agregar a las dos categorías anteriores la de los pequeños propietarios agrícolas.

3. *Evolución y perspectiva de la pobreza en América Latina*

Los estudios de cuantificación de la pobreza en América Latina realizados en el Proyecto, presentan una fotografía de la pobreza en América Latina alrededor de 1970. Por esto dicha información no permite apreciar la evolución de la pobreza y su relación con el desarrollo experimentado por la región. Con el objeto de llenar este

⁴O. Altimir y S. Piñera, *Decomposition Analysis of Earnings Inequalities in Latin American Countries*, CEPAL-Banco Mundial, 1977.

vacío se elaboró una metodología destinada a analizar en qué medida se beneficiaron los pobres con el crecimiento económico entre 1960 y 1970 y proyecciones de la pobreza para 1980 y el año 2000.

La determinación de la pobreza en 1960 requería de información que no se disponía para todos los países; por lo tanto el estudio se realizó para Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Perú. Estos países representaban alrededor del 70% de la población y un porcentaje similar del producto interno bruto de América Latina y el Caribe.

En esta síntesis se presentan los resultados del estudio para el conjunto de países, aunque hay diferencias importantes entre ellos (E/CEPAL/G. 1308, 1984; E/CEPAL/PROY. 1/R.2, 1979)⁵.

El porcentaje de hogares pobres en 1960 en los países indicados llegaba al 50%. Esto significa que la pobreza se redujo aproximadamente en una quinta parte en el lapso de 10 años, pero es necesario señalar que el cálculo se hizo manteniendo la línea de pobreza invariable, lo que lleva a una conclusión optimista sobre la reducción de la pobreza.

El ingreso medio por habitante de los países considerados experimentó un aumento de 26,5% entre 1960 y 1970. Esto permitió que todos los grupos aumentaran su ingreso absoluto en el período. Sin embargo, la peor situación fue la de los indigentes, cuyo ingreso por persona sólo aumentó en un 12%, lo que representó un incremento de 6 dólares de 1970 en el lapso de 10 años. Dada la gran disparidad de los ingresos absolutos y los aumentos porcentuales que experimentaron, se produjo una diferenciación mayor de los ingresos absolutos.

Los grupos que eran y siguieron siendo indigentes, así como los que eran y siguieron siendo pobres, fueron los que menos se beneficiaron del crecimiento económico durante el período.

Alrededor de un 89% del aumento del ingreso experimentado por los países incluidos en el estudio benefició a los que no eran pobres en 1960 y sólo un 11% benefició a los grupos pobres. Esto está indicando que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población y que el tipo de desarrollo prevaleciente en esos años fue ineficaz para reducir las condiciones de pobreza que afectaba a una alta proporción de la población⁶.

El ejercicio realizado para el decenio de 1960 no se pudo repetir para el de 1970; no obstante se han hecho proyecciones globales para estimar la situación de la pobreza en 1980 y hacer un pronóstico para el año 2000.

⁵La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible. E/CEPAL/G. 1308, mayo de 1984.

⁶¿Se benefician los pobres del crecimiento económico? E/CEPAL/PROY. 1/R.2, julio de 1979.

La proyección realizada para estimar la magnitud de la pobreza para 1980 se basó en antecedentes sobre diez países latinoamericanos. Se dispuso de información sobre el aumento experimentado por el producto interno bruto de esos países en el período comprendido entre 1970 y 1980 y del ingreso por habitante en el mismo período. Se supuso que el ingreso medio de los pobres creció en 70% del aumento experimentado por el ingreso por persona y que la línea de pobreza se incrementaba a un ritmo equivalente a la cuarta parte del registrado por el ingreso por habitante. En estas condiciones se estimó que la incidencia de la pobreza alrededor de 1980 era de 35%, esto es, aproximadamente 130 millones de personas. Como se señaló anteriormente, la estimación de la evolución de la pobreza entre 1960 y 1970 se hizo sobre la base de información directa y no como proyección y, además, no se alteró la línea de pobreza, lo cual explica la aparente mayor disminución de la pobreza producida entre 1960 y 1970.

El aumento en una sexta parte del número de personas pobres, por otro lado, parece haber sido causado por lo acontecido en las áreas urbanas. En efecto, las personas pobres con residencia en áreas rurales al parecer aumentaron sólo de 65 millones en 1970 a 66 millones en 1980.

Por su parte, la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas aparentemente se redujo de 28% a 27% entre 1970 y 1980, mientras que en las áreas rurales disminuyó de 53% a 50% en el mismo período.

Si se considera que entre 1960 y 1980 el producto bruto por habitante en América Latina, medido en dólares de 1970, aumentó de 550 a 1.000, esto es, en 84% y que la incidencia de la pobreza sólo parece haberse reducido de 50% a 35%, habiendo aumentado en términos absolutos de 112 millones de personas a 130 millones, se puede afirmar que los beneficios del crecimiento económico no se han reflejado de una manera proporcional en la reducción de la magnitud de la pobreza.

Esta proyección, basada en los mismos países y en supuestos similares a la proyección para 1980 anteriormente mencionada, permite prever que a fines de siglo el número de pobres se habrá expandido casi en un tercio con respecto a 1980, llegando a 170 millones de personas. Aún así, ello significaría una reducción en el porcentaje de la población total que se encontraría en situación de pobreza, de un 35% a 30%.

Asimismo, continuaría con fuerza el proceso de concentración progresiva en áreas urbanas del fenómeno de la pobreza. En efecto, de acuerdo con las proyecciones, el 49% de la población pobre en 1980 (o sea, 64 millones de personas) vivía en zonas urbanas; a fines de siglo dicha proporción se habría elevado a 60% (es decir, 102

millones de personas). En otras palabras, el aumento de la pobreza en las áreas urbanas representaría 95% del incremento total de la pobreza en el período 1980-2000. No obstante, debido al rapidísimo crecimiento demográfico en las ciudades a fines de siglo serían pobres 24% de los habitantes urbanos, mientras que en 1980 lo fueron 27%. Por su parte, la proporción de los habitantes de la zona rural en estado de pobreza se mantendría invariable en 50%.

El crecimiento económico que experimentó la región en los dos decenios pasados ha sido el más alto de este siglo y con seguridad también será mayor que el que se registre hasta llegar al año 2000. En estas condiciones se puede afirmar que la modalidad del crecimiento económico latinoamericano no ha solucionado los problemas sociales más dramáticos que se expresan en el desempleo y subempleo y en la insatisfacción de las necesidades básicas, todo lo cual se sintetiza en la magnitud de la pobreza absoluta. Esto es aún más grave si se considera que la brecha entre los pobres y no pobres se ha ampliado considerablemente, haciéndose más desigual la distribución del ingreso.

La situación descrita anteriormente es más inquietante si se la sitúa en la perspectiva de lo que está ocurriendo en las economías latinoamericanas como consecuencia de la recesión internacional. La magnitud de la crisis actual y la restricción que impondrá el elevado monto del servicio de la deuda externa a una recuperación económica rápida, no permiten abrigar esperanzas de que las condiciones negativas en que se están desenvolviendo puedan revertirse de una manera significativa antes de mediados del presente decenio. Esto hace más urgente una revisión de los estilos de desarrollo prevalecientes, por cuanto si se mantienen las características que dichos estilos han tenido en el pasado, lo más probable es que el costo del ajuste que están experimentando las economías latinoamericanas recaiga de una manera desproporcionada e injusta en los sectores más pobres que, por otra parte, fueron los que obtuvieron un menor beneficio en el período de bonanza.

Las condiciones en que se encuentran los países latinoamericanos son muy diferentes, tanto por la magnitud de la pobreza absoluta como por la capacidad para enfrentarla. Así, por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua, que tienen un producto interno bruto por persona inferior a 780 dólares anuales a precios de 1980 y a la vez una elevada magnitud de pobreza, no podrían superar esa situación en un horizonte razonable de tiempo sin una decidida y especial cooperación internacional y particularmente regional.

También se encuentran en una posición desmedrada Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y en menor grado Ecuador, que también tiene altos porcentajes de pobreza predominantemen-

te rural y un ingreso por persona que fluctúa entre 1.000 dólares para Guatemala y 1.400 para Ecuador.

En el resto de los países, que podrían clasificarse como de mediano desarrollo, también existen algunas diferencias importantes entre ellos, pero la incidencia de la pobreza, el déficit de pobreza y la capacidad económica actual y potencial de esos países les permitiría poder enfrentar exitosamente un programa de superación de la pobreza absoluta.

La heterogeneidad de América Latina hace imposible plantear políticas de validez general, pero los rasgos comunes que existen entre grupos de países permiten proponer algunas orientaciones de políticas y sugerir prioridades.

4. *Elementos de una estrategia y de las políticas para afrontar la pobreza*

La pobreza absoluta no puede tratarse como un fenómeno aislado de lo que ocurre en el resto de la sociedad. Por lo tanto, el objetivo de superación de la pobreza y las políticas específicas que tienen ese propósito deben formar parte explícita de las estrategias de desarrollo. Esto es especialmente importante dada la multiplicidad de objetivos contenidos en cualquiera estrategia, donde la superación de la pobreza es uno de ellos y puede ser competitivo y hasta contradictorio con el logro de otros.

El objetivo central de una estrategia orientada a superar la pobreza es lograr que el ingreso real permanente (monetario y no monetario) de cada familia, sea por lo menos equivalente al que se requiere para satisfacer sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos socialmente predeterminados.

El ingreso real de las familias es el que obtienen como compensación monetaria por el trabajo de sus componentes y el que perciben a través del acceso a bienes y servicios que se ponen a su disposición en forma gratuita y subsidiada.

En consecuencia, los ingresos de las familias dependen de las oportunidades de empleo que tengan sus miembros, de la remuneración asociada a ese empleo, de la calidad de los recursos humanos, de la dotación de capital y de la productividad de los activos que poseen y, finalmente, de las transferencias que reciben de otros agentes o grupos de la sociedad.

Algunas de las políticas están destinadas a aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos pobres. A éstas se les ha denominado distributivas y, en términos generales, se las puede agrupar en dos categorías: las orientadas a aumentar en conjunto o por separado la cantidad y calidad de los empleos que genera la economía, y las que tienen por objeto incrementar en conjunto o

por separado la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Este tipo de intervenciones tiende a modificar el funcionamiento del sistema económico, de tal manera que se altere, en forma permanente, la distribución primaria del ingreso en favor de los grupos pobres.

a) *Acciones destinadas a aumentar la cantidad y calidad de los empleos*

El crecimiento económico del presente decenio será menor que el del decenio pasado y, por lo tanto, ahora menos que nunca se podrá confiar en que el "trickle down" permitirá aliviar la situación de los más pobres. En consecuencia, se hace necesario aplicar políticas públicas que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y que creen mayores oportunidades de empleo.

La no adecuación de la estructura productiva a la dotación de recursos se manifiesta en un sobredimensionamiento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y tecnología extranjera moderna y que tienen poca capacidad de absorción de mano de obra.

Un primer campo de acción está constituido por las políticas cambiaria y arancelaria. Es preciso buscar una ecuación equilibrada entre las fórmulas de protección indiscriminada del pasado y las de excesiva liberalidad que en algunos casos se han aplicado en épocas recientes. La disponibilidad de monedas extranjeras será un factor limitante del crecimiento de las economías latinoamericanas y, por lo tanto, de su capacidad de generar empleo. Esto implica que se deberán fomentar las exportaciones y limitar las importaciones por la vía de una sustitución eficiente de ellas tanto al nivel nacional como regional.

Un segundo campo de acción es el de las políticas de precios. Se hace necesario una revisión a fin de identificar y eliminar las frecuentes discriminaciones en contra del sector agrícola y en favor del sector industrial contenidas en las políticas de precios que aplican muchos países de la región.

Un tercer campo se refiere a la política de inversiones públicas; en este campo las líneas de acción deberían apuntar hacia una rigurosa evaluación de los proyectos públicos sobre la base de criterios sociales. Esta revisión tendría por objeto cambiar la tendencia de los gobiernos de concentrar los recursos de inversión pública en infraestructura urbana e industrial y en sectores de alta densidad de capital, con lo cual se podría beneficiar el sector agrícola, las pequeñas unidades de producción urbanas y rurales y la industria tradicional, que son las que dan mayor empleo.

Otra área de intervención destinada a mejorar las condiciones de empleo, es la relacionada con el mercado de factores. La existencia

de dualidad en los mercados laborales (modernos y tradicionales), implica que cierto grupo de trabajadores, generalmente una minoría, está organizado en sindicatos, tiene contratos de trabajo, negocia sus remuneraciones colectivamente y se les aplica la legislación sobre salarios mínimos, reajustes y otras disposiciones laborales que los protegen. En cambio, la mayoría de los trabajadores no está organizado, no tiene negociación colectiva, no se les aplican las leyes laborales que deberían beneficiarlos y quedan entregados a una negociación entre fuerzas muy desiguales.

En consecuencia, la promoción y extensión de la organización sindical es un medio que permitiría mejorar las condiciones del sector desprotegido de los trabajadores, que es donde se encuentran los asalariados en situación de pobreza; esto es especialmente grave en el caso de los trabajadores del sector rural.

El fenómeno de segmentación también se observa en los mercados de capitales. Normalmente las empresas de mayor tamaño tienen acceso al mercado de crédito internacional; otras al mercado de crédito institucionalizado sea público o privado; y, por último, están las que sólo tienen acceso a los mercados de crédito informales o que simplemente no tienen acceso al crédito.

En las condiciones descritas, las empresas medianas y pequeñas, que muchas veces son las que tienen mayor demanda de trabajo, se encuentran en las peores condiciones de acceso al crédito. Por esto se hace necesario crear instituciones especializadas que puedan atender las necesidades crediticias de las pequeñas unidades de producción.

Otro aspecto relacionado con el mercado de factores se refiere a la intensidad de uso de ellos, esto es el número de unidades de trabajo que se utiliza por unidad de capital. Esto es función de la utilización de la capacidad instalada (turnos), de la elección de tecnología y del precio relativo de los factores. En relación con este último aspecto se destacan las medidas que han contribuido a elevar el costo de contratación del trabajo, sin que esto implique un aumento de remuneraciones, y las que han abaratado el costo de contratación del capital.

Entre las primeras, la más importante ha sido el impuesto al trabajo implícito en los mecanismos de financiamiento de la seguridad social. La observación no va dirigida a reducir los beneficios de la seguridad social, sino a cambiar su financiamiento, haciéndolo más redistributivo y evitando encarecer artificialmente la mano de obra.

En cuanto a las medidas que han contribuido a abaratar el uso del capital y que requerirían ser revisadas en el contexto de una política que pretenda privilegiar el trabajo, se pueden destacar: la sobrevaloración de la moneda nacional y las frecuentes exenciones

o preferencias arancelarias a las importaciones de bienes de capital, que han reducido el costo del capital importado; las bajas tasas de interés real; los subsidios tributarios al uso del capital, implícitos en las regulaciones tributarias, como por ejemplo, las que permiten la depreciación acelerada del capital, y las devoluciones de impuestos según el capital invertido.

El encarecimiento artificial del costo de contratación del trabajo con relación al del capital ha producido tres efectos simultáneos que tienden a repercutir negativamente en el empleo.

En primer lugar se observa un efecto intersectorial. Las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra, como la construcción, la agricultura, la agroindustria y la industria ligera, entre otras, y que se ven discriminadas por el impuesto al trabajo, han reducido su participación en la producción total, en tanto que las que utilizan gran densidad de capital la han aumentado.

En segundo lugar, se deja sentir un efecto intrasectorial, en la medida en que las empresas pequeñas y grandes que integran cada sector utilicen los factores con distinta intensidad, hecho que se comprueba en la realidad. La consecuencia ha sido que las empresas grandes, que son las que operan con gran densidad de capital, han elevado su participación en la producción de cada sector, y que las empresas chicas, que hacen uso intensivo del trabajo, la han reducido.

En tercer lugar se advierte un efecto dentro de las empresas. En toda actividad productiva en que es dable elegir entre diversas tecnologías que suponen el uso de factores con distinta intensidad, los empresarios, en su afán de reducir al mínimo los costos y de elevar al máximo las ganancias, suelen escoger las técnicas que requieren menos mano de obra y más de los otros factores.

b) *Acciones destinadas a aumentar el acervo y productividad de los activos que poseen los pobres*

La redistribución de los activos existentes constituye la vía más directa para incrementar los activos de propiedad de los pobres, pero a la vez es la más conflictiva desde el punto de vista de las resistencias políticas que esto provoca.

La experiencia más importante en América Latina en relación con la redistribución de activos existentes ha sido la de la reforma agraria. Si bien la reforma agraria no es una condición suficiente para resolver los problemas de la pobreza rural, es necesaria cuando existe concentración de la propiedad de la tierra, situación que hace imposible cumplir con el doble propósito de aumentar el ingreso del sector agropecuario y a la vez lograr una distribución más equitativa del mismo. Por esta razón, si se desea integrar a lo me-

nos una parte del campesinado a la vida social, económica y política, mejorando su calidad de vida, resulta inevitable modificar la actual estructura de propiedad de la tierra prevaleciente en la mayoría de los países de la región. Si no se cumple esta condición, los intentos redistributivos por la vía de aumentar el ingreso del sector agropecuario se verán frustrados y lo más probable es que se produzca un distanciamiento creciente entre el ingreso de los propietarios tradicionales y el de los campesinos.

En cuanto a la redistribución de otros activos, la experiencia en América Latina ha sido muy limitada, pero esto no quiere decir que no sea posible realizar cambios en la estructura de propiedad de activos no agrícolas. La promoción de formas asociativas de producción, como son entre otras las cooperativas y las empresas de trabajadores, pueden constituir medios eficientes para difundir la propiedad y distribuir de una manera más equitativa el ingreso derivado de ella.

Otro campo de acción para mejorar el ingreso de los pobres es el relacionado con el sector informal urbano y el campesinado. Estudios de PREALC indican que entre el 70 y 80% de los urbanos pobres en ciudades latinoamericanas están ocupados en el sector informal. En estas circunstancias, si el sector formal no está en condiciones de absorber el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo y además reducir el subempleo, que se ubica principalmente en el sector informal, se requerirá aplicar políticas específicas que mejoren las condiciones de productividad e ingreso de las actividades incluidas en el sector informal.

Estas políticas dicen relación con el acceso a los mercados de productos (proveedores de empresas de mayor tamaño, demanda dirigida del Estado, dotación de infraestructura básica, etc.); con el acceso a los recursos productivos (capital, recurso humano calificado, tecnología), y con la promoción a otras ocupaciones.

En cuanto a las políticas en favor de los campesinos. Dada la diversidad de situaciones de la pobreza rural, las sugerencias que se hacen a continuación se refieren sólo a algunas de sus expresiones más destacadas.

A grandes rasgos, los pobres de las zonas rurales están constituidos principalmente por pequeños propietarios y asalariados sin tierra. Entre estos últimos se pueden distinguir los trabajadores esporádicos de aquellos que tienen un empleo más regular.

En general la condición de pobreza de las familias que viven de estas pequeñas unidades de producción está relacionada con el tamaño de la propiedad y con la calidad de la tierra, pero además de esos factores influyen de una manera particular en su situación de vida la falta de acceso al crédito, a la capacitación, a la asistencia técnica y a los canales normales de comercialización. Por lo tanto,

en las pequeñas unidades productivas agrícolas viables, la acción del Estado es indispensable para superar las condiciones de atraso o de explotación a que se ven sometidos esos propietarios por parte de quienes les proveen insumos, les compran la producción o les otorgan el financiamiento.

En cuanto a los asalariados sin tierra, que son un grupo significativo de los habitantes del sector rural, se pueden distinguir dos situaciones: los que tienen un trabajo permanente y los temporales. Normalmente estos últimos son los más desamparados, porque no tienen un contrato de trabajo fijo y deben desplazarse de un lugar a otro, permaneciendo largas temporadas fuera de su hogar, lo que en el caso de los hombres casados tiene efectos negativos sobre su familia y hace recaer una responsabilidad a veces abrumadora en las esposas.

En general, los asalariados temporales o permanentes tienen escasa capacidad de negociación y sus salarios se encuentran por debajo de sus niveles de productividad. Por lo tanto, las políticas destinadas a favorecer a estos grupos dicen relación con su organización sindical para mejorar su capacidad de negociación con los empresarios que contratan su trabajo, con la fijación de salarios mínimos y con la aplicación de sanción a los empresarios que explotan la débil situación en que se encuentra este tipo de trabajadores.

La situación de pobreza en que vive una alta proporción de la población que habita en las zonas rurales se manifiesta además por la falta de acceso a los servicios básicos, tales como educación, salud, recreación, vivienda higiénica, agua potable y alcantarillado.

c) *Políticas redistributivas destinadas a lograr un ingreso mínimo familiar*

Las políticas redistributivas, en lugar de afectar la distribución primaria del ingreso, corrigen esta distribución mediante transferencias de ingresos y de bienes o servicios entre los distintos grupos de la población. Estas acciones están destinadas a beneficiar a un determinado grupo objetivo proveyéndolo de ciertos bienes y servicios gratuitamente o a precios inferiores a los del mercado, o transfiriéndole recursos monetarios que no corresponden a retribuciones por su trabajo o por el capital que poseen.

Dado que los recursos disponibles no permiten enfrentar simultáneamente todos los factores determinantes de las situaciones de pobreza, se sugiere poner énfasis en algunos programas prioritarios como son: la creación de programas especiales de empleo y la provisión por parte del Estado de ciertos bienes y servicios básicos. Estos últimos se relacionan especialmente con la atención de la madre embarazada, la nutrición de los niños, la educación pre-escolar

y básica, la prevención de la salud, la vivienda social y el saneamiento ambiental.

i) *Los programas especiales de empleo (PEE)*. Aún en el supuesto de que se aplicaran las políticas para favorecer la generación de más empleos, cuyas características generales se han reseñado anteriormente, es improbable que se logre generar una demanda de trabajo suficiente para absorber el aumento vegetativo de la fuerza de trabajo y simultáneamente reducir el subempleo. Por esta razón, es necesario incorporar programas especiales de empleo en forma sistemática en la planificación nacional, lo que cobra un carácter de urgente si se considera el aumento significativo que se ha producido en el desempleo abierto en casi todos los países de la región a partir de 1982.

Las razones anteriores justifican la formulación y ejecución de programas especiales de empleo desde un punto de vista coyuntural. Sin embargo, el derecho al empleo es algo permanente, lo que induce a pensar que estos programas deberían ser incorporados a las tareas normales de la planificación.

Es preciso tener en consideración que los PEE impondrán demandas administrativas diferentes a las que resultan de los que hasta ahora han estado en aplicación. Se requerirá de un organismo centralizado para fijar la prioridad de los programas, de tal manera de asegurar su coherencia con otros objetivos de las estrategias de desarrollo. La formulación centralizada de los PEE debe responder a las necesidades reales de cada región del país que los ponga en práctica, para lo cual se deberá contar con el apoyo de los organismos regionales y locales, tanto para identificar las necesidades como los proyectos factibles en cada región.

Por otra parte, la ejecución de los programas debe ser descentralizada con la participación activa de los gobiernos locales. A su vez, éstos deberían funcionar en estrecho contacto con la comunidad en la identificación de necesidades y proyectos y en la evaluación de los programas. Esto permitiría agregar recursos propios de esas comunidades y contribuiría a crear una actitud participativa y a dignificar los programas especiales de empleo.

En síntesis, la dirección nacional de los PEE debería ser un órgano del Poder Ejecutivo, que debería coordinarse con los ministerios e instituciones que funcionalmente tengan relación con los proyectos incluidos en los programas y con los organismos de carácter regional y local, a fin de asegurar una ejecución descentralizada y eficiente.

ii) *La satisfacción de ciertas necesidades básicas*. El otro componente importante del ingreso de las familias pobres está constituido por las transferencias que dichas familias reciben del Estado, sean éstas monetarias o no monetarias. Estas transferencias corres-

penden en gran medida a la provisión directa, en forma gratuita o subsidiada, de ciertos bienes y servicios, entre los cuales se destacan la educación, la salud, la vivienda y en algunos casos la alimentación. En general las políticas destinadas a satisfacer esas necesidades se han denominado genéricamente políticas sociales.

En general, en los países latinoamericanos el gasto social ha sido insuficiente e ineficiente. En su ineficiencia han influido, entre otros factores, la falta de coordinación en la formulación y ejecución de los programas sociales y la dificultad para definir los grupos que se desea beneficiar y tener acceso a ellos. La falta de coordinación se debe a que las políticas que se formulan suelen tener poca relación entre sí y con los objetivos sectoriales correspondientes; a la división administrativa tradicional; y a la influencia que tiene en la asignación de los recursos presupuestarios la importancia relativa que las distintas reparticiones tienen con el gobierno.

Las carencias que sufren las familias pobres son múltiples y los recursos del Estado no bastan para satisfacerlas todas a un mismo tiempo, motivo por el cual se debe encontrar la forma de obtener el máximo rendimiento de los recursos estatales asignados.

Por lo tanto, la acción redistributiva estatal debe orientarse a satisfacer simultáneamente más de una carencia. No obstante, puesto que como ya se dijo no pueden atacarse todas a un mismo tiempo, el problema consiste en encontrar un "núcleo esencial" de necesidades básicas que puedan ser solucionadas a la vez y definir con precisión los grupos beneficiarios para evitar filtraciones hacia sectores que no se desea favorecer. En la determinación de grupos beneficiarios en los países latinoamericanos se debe tener presente que 27% de los niños menores de 10 años viven en las familias que representan el quintil más pobre de la población; en cambio, el porcentaje correspondiente de adultos es sólo 16,5%. Esta sola cifra está indicando la prioridad que tienen los niños como sujetos de los beneficios que se pueden otorgar por la vía del gasto social. Esta prioridad se ve reforzada por el hecho de que en los niños de hogares pobres se presenta la mayor mortalidad y también son ellos los más vulnerables por las deficiencias alimentarias y por la propagación de enfermedades infectocontagiosas derivadas de las condiciones insalubres del medio ambiente en que viven. Estos factores negativos para la supervivencia y desarrollo del niño se han visto agravados con el proceso de urbanización acelerada que han experimentado los países de la región en los decenios pasados, tendencia que en muchos casos se mantendrá hasta fines de siglo, en que tres cuartas partes de la población estará ubicada en las áreas urbanas.

Si se acepta que los niños pobres constituyen un grupo prioritario, surge de inmediato la desnutrición como uno de los problemas fundamentales que es preciso superar, ya que a mediados del decenio pasado el porcentaje de niños desnutridos menores de 10 años

alcanzaba a 55% y no hay razones para hacer pronósticos optimistas respecto a la posibilidad de que se produzca un aumento en el ingreso de los grupos más pobres. Por lo demás, si así ocurriera, es improbable que éste se destinara de preferencia a mejorar al estado nutricional de los niños. De ahí surge la necesidad imperiosa de que el Estado intervenga directamente en la nutrición infantil.

En los países latinoamericanos se ha tomado mayor conciencia sobre la importancia de una intervención oportuna e integral del niño, tanto desde el punto de vista de sus necesidades físicas, como psicoafectivas y sociales. Existe una extensa bibliografía sobre este tema y se encuentra en ejecución una variedad de programas nacionales que forman la aseveración anterior⁷.

Pasados los primeros años de edad surge la educación como una necesidad básica para el desarrollo del ser humano. En el nivel pre-básico o pre-escolar, que ha adquirido creciente importancia por la significación que puede tener en el desarrollo intelectual y potencial de la persona, tiene especial relevancia una política combinada de educación, salud y nutrición. La principal responsabilidad administrativa con respecto a la ejecución de esos programas recaerá en las instituciones vinculadas con los Ministerios de Educación y Salud. Los lugares de atención de salud y las escuelas deberían convertirse en centros de información no sólo de los aspectos que son de su interés directo, sino también de todos los relacionados con el desarrollo humano del grupo familiar; de esa manera se podría comunicar a los organismos públicos correspondientes los casos en que se detectasen problemas vitales relacionados con el bienestar de la familia.

El mejoramiento de la educación pre-escolar debería aumentar la demanda de la educación básica. Los datos empíricos han demostrado que la educación primaria incrementa la productividad en todos los sectores de la economía y que la rentabilidad económica de las inversiones en educación básica es considerablemente más alta que la que se realiza en otros niveles educacionales. Pero no basta aumentar la oferta de matrículas para lograr mayores tasas de escolaridad y de retención escolar. Se ha comprobado en muchos casos que las diferencias en las tasas de escolaridad se debe más que a la falta de plazas a la carencia de incentivos para permanecer en la escuela. En este sentido, el otorgamiento de ciertos subsidios a la asistencia a clases, como desayunos y almuerzos escolares, entrega gratuita de material escolar, ropa y transporte gratuito, son mecanismos eficientes para incrementar la escolaridad.

En definitiva, no sólo es necesario incrementar la oferta de matrículas, sino que además entregar incentivos para que los educan-

⁷Javier Toro. Necesidades básicas en la niñez y marco institucional para atenderla, en "Pobreza crítica en la niñez, América Latina y el Caribe".

dos permanezcan en el sistema escolar; todo esto, conjuntamente con las mejoras en la calidad de los servicios educacionales básicos, significa que el Estado debe dar una mayor prioridad en la asignación de los recursos a la educación pre-escolar y básica en los sectores pobres urbanos y rurales.

Los estudios realizados en diversos países de la región demuestran que los gastos en salud tienen un efecto altamente progresivo. No obstante, los sistemas de salud tienen una orientación curativa que los encarece y limita su cobertura. La OMS ha hecho una importante contribución en la reformulación de políticas en este sector. Es de especial importancia lo que se refiere a atención primaria de la salud, que en forma simplificada consiste en que una variedad de problemas de salud puedan ser atendidos al nivel de la comunidad, derivándose los casos que requieren de atención especializada a servicios curativos más complejos. De esta manera se podría aumentar sustancialmente la cobertura de los servicios de salud, reducir sus costos y hacer participar a las comunidades en la solución de sus propios problemas.

En cuanto a los gastos en seguridad social, los estudios sobre esta materia realizados en la región indican que la mayoría de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza no están protegidos por la seguridad social por ser desempleados o subempleados, por no tener una relación de empleo estable, o por desempeñar ocupaciones y oficios que en la mayoría de los países no gozan de cobertura⁸.

Algunos beneficios del sistema de seguridad social, como las asignaciones familiares, tienen características claramente redistributivas, pero al finalizar el decenio pasado sólo alrededor de diez países de la región, excluidos los del Caribe de habla inglesa, tenían establecido un sistema de asignaciones familiares.

Otro componente importante de los gastos sociales es vivienda y urbanismo. Hay una variedad de experiencias relacionadas con la construcción social a bajo precio; sin embargo, el problema real es que una parte importante de la población no tiene acceso a esas viviendas. Algunos estudios indican que, por ejemplo, un 47% de los hogares de Bogotá no tenían acceso a las soluciones habitacionales más baratas y que ese porcentaje subía al 55% en Ciudad de México⁹. Otras estimaciones realizadas dentro del Proyecto de Pobreza Crítica indican que en una muestra de nueve países de la región, entre 14% como mínimo y 56% como máximo de los hogares

⁸Carmelo Mesa Lago. "Seguridad, salud y pobreza en ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y prospectivas en América Latina". CEPAL/PNUD, Santiago, Chile 1980.

⁹Oswill F. Grimes Jr. "Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos, Madrid, Editorial Tecnos 1978.

quedarían fuera de la posibilidad de adquirir una vivienda de 20 metros cuadrados, pagadera a 25 años y a una tasa de interés de 10% anual. Se estima que alrededor del 1% del PGB de América Latina se destina a viviendas y que menos del 10% del gasto público en viviendas se destinaba a satisfacer las necesidades del 20% más pobre de la población. En conclusión, además de aumentar la inversión en la construcción de viviendas de bajo costo, es preciso establecer mecanismos de subsidio que permita a las familias pobres acceder a ellas.

El problema de la vivienda, que es visible en todas las grandes ciudades de la región, se ve agravado por la falta de disponibilidad de servicios básicos, como agua potable y alcantarillado, lo que las hace insalubres y las convierte en focos infecciosos que contribuyen a la alta tasa de morbilidad que se registra en los niños de esos hogares.

En lo mencionado hasta ahora, no se ha incluido un aspecto esencial que influye de una manera determinante en la integración de las familias pobres a la vida social, económica y política de la comunidad en que se encuentran insertos. Ese aspecto esencial es el de la *organización social*.

La organización social influye, entre otros factores, en la capacidad de negociación de los asalariados; en las condiciones de acceso a la tecnología, al financiamiento y a la comercialización de insumos y de la producción de quienes obtienen su ingreso de la explotación de pequeñas unidades de producción; en la capacidad de ejercer presiones legítimas para que se satisfagan sus necesidades esenciales; en las posibilidades de tener acceso a los bienes y servicios públicos y a las autoridades pertinentes; en la capacidad de retener los beneficios obtenidos; y en la de constituirse en grupos de presión que les permita obtener una cuota de poder político que jamás obtendrían como individuos aislados y marginados.

En síntesis, las políticas de superación de la pobreza deberían estar insertas en una estrategia de desarrollo en que la generación de empleos sea un objetivo prioritario, dado que el trabajo constituye la principal fuente de ingreso de los más pobres. Por otra parte, el Estado debería cumplir con la responsabilidad de crear las condiciones para lograr una distribución más justa del ingreso, satisfacer directamente ciertas necesidades básicas de las familias pobres, promover la organización social, y traspasar poder político a los grupos sociales que en la actualidad están marginados de los beneficios derivados del crecimiento económico y de la participación social y política. Todo esto significa, en último término, cambiar el estilo de desarrollo que ha prevalecido en el pasado para que los beneficios del progreso fluyan en forma paulatina pero creciente hacia los sectores más necesitados de la población.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro Nº 1

LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA: PRESUPUESTOS ANUALES
 POR PERSONA ESTIMADOS A PRECIOS DE 1970
 (Monedas Nacionales)

	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Área Metropol.	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Área Metropol.	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	942	942	620	874	471	471	354	445
Brasil	890	890	588	732	445	445	336	387
Colombia	3.226	3.110	2.121	2.695	1.613	1.555	1.212	1.413
Costa Rica	1.296	1.262	849	1.008	646	631	485	540
Chile	2.920	2.840	1.916	2.566	1.460	1.420	1.095	1.325
Ecuador	4.220	4.080	2.772	3.314	2.110	2.040	1.584	1.774
Honduras	380	366	249	284	190	183	142	153
México	2.314	2.234	1.521	1.965	1.157	1.117	869	1.022
Perú	7.016	6.826	4.606	5.716	3.508	3.413	2.632	3.022
Uruguay	56.984	56.984	37.399	52.225	28.492	28.492	21.371	26.762
Venezuela	1.292	1.248	849	1.136	646	624	485	584

FUENTE: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979.

Cuadro Nº 2
LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA: PRESUPUESTOS ANUALES
POR PERSONA A PRECIOS DE 1970
(Dólares)

	I. Conversión mediante tipos de cambio ^a								II. Conversión mediante paridades de poder adquisitivo ^b							
	Línea de pobreza				Línea de indigencia				Línea de pobreza				Línea de indigencia			
	Área metro- politana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Área metro- politana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Área metro- politana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Área metro- politana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117	319	319	210	296	160	160	120	151
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85	215	215	142	177	107	107	81	93
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77	302	291	199	252	151	146	113	132
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82	255	248	167	198	127	124	95	106
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116	269	261	176	236	134	131	101	122
Ecuador	220	213	145	173	110	106	83	92	301	291	198	237	151	146	113	127
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77	217	209	142	162	109	105	81	87
México	185	179	122	157	93	89	70	82	261	252	171	221	130	126	98	115
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78	228	222	150	186	114	111	86	98
Uruguay	234	234	153	214	117	117	68	110	287	287	188	263	143	143	108	135
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130	326	315	214	287	163	158	122	147

FUENTE: Oscar Altimir, *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979.

^aSe utilizan los tipos de cambio medios de importación en 1970.

^bParidades de poder adquisitivo (PPP) en el gasto PIB en 1970 que utiliza la CEPAL (1977) para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

Cuadro Nº 3

ESTIMACIONES DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA,
ALREDEDOR DE 1970

	Porcenta de hogares bajo la línea de pobreza			Déficit de pobreza como porcentaje del ingreso de los hogares	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza		
	Urbano	Rural	Nacional	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	6	0,6	1	1	1
Brasil	35	73	49	7,0	15	42	25
Colombia	38	54	45	8,0	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	3,6	5	7	6
Chile	12	25	17	2,1	3	11	6
Honduras	40	75	65	17,4	15	57	45
México	20	49	34	4,1	6	18	12
Perú	28	68	50	11,8	8	39	25
Panamá	....	....	39	8,1	....	....	25
Uruguay	10	....	....	....	4	....	....
Venezuela	20	36	25	2,5	6	19	10
América Latina	26	62	40	....	10	34	19

FUENTE: O. Altimir, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos", *Revista de la CEPAL*, Nº 13, Santiago de Chile, abril de 1981.

Cuadro Nº 4

INDICADORES DE LA DIMENSION RELATIVA DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

	Relación entre las líneas absolutas de pobreza y el ingreso medio disponible por persona.	Hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio.	
		Total del país (%)	Áreas urbanas (%)
Argentina	0,28	28	27
Brasil	0,46	54	52
Colombia	0,62	48	43
Costa Rica	0,36	35	34
Chile	0,37	39	38
Honduras	0,68	58	40
México	0,30	48	44
Panamá	0,44	47	—
Perú	0,43	48	34
Uruguay	0,31	—	25
Venezuela	0,41	38	37

FUENTE: O. Altimir, "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos". *Revista de la CEPAL*, Nº 13, Santiago de Chile, abril de 1981.

EVOLUCION DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS Y OPCIONES DE ESTRATEGIA: ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Alexander Schejtman

INTRODUCCIÓN

Los períodos de relativa bonanza agrícola que siguieron a la llamada "crisis alimentaria" de los años 1973-1974, unidos a la verdadera frivolidad con que la banca internacional procedió a colocar los excedentes financieros tendieron a relegar una vez más el tema alimentario al plano de la retórica o al de la aplicación de políticas asistenciales más o menos generosas destinadas a cubrir, con cargo al gasto fiscal y a las importaciones, la incapacidad de los sistemas alimentarios nacionales de satisfacer los problemas de disponibilidad agregada y de acceso mínimo de los sectores no incorporados a los beneficios del auge, por lo demás, aparente y efímero.

Esta vez es la propia crisis financiera, sin que medie también una del comercio alimentario mundial, la que ha puesto (o terminará por poner) el problema de la *seguridad alimentaria* en el centro de las preocupaciones nacionales ya sea de los propios gobiernos o de quienes postulan a serlo a partir de propuestas de contenido nacional y popular.

Es precisamente en relación con el tema de la seguridad alimentaria que se intenta, en las páginas que siguen, relevar algunos aspectos que nos parecen de cierta significación para una correcta comprensión de sus alcances y para la búsqueda de estrategias destinadas a alcanzarla.

El documento ha sido dividido en tres partes relativamente autocontenidas destinadas, la primera, a presentar un esbozo del proceso de estructuración de los sistemas alimentarios nacionales, la segunda a analizar la evolución de la seguridad alimentaria en los países de la región y, la tercera, a describir y evaluar uno de los intentos de aproximación integral al problema alimentario que ha sido objeto de abundantes referencias en la literatura sobre el tema: la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano.

I. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS

El peso de la matriz originaria.

La estructura productiva que caracteriza al agro de la mayoría de los países de la región, así como los términos en que éste se articuló al proceso de industrialización-urbanización, muestra el sello indiscutible que les impuso su matriz de origen: la unidad contradictoria de la economía patronal latifundiaría y de la economía campesina interna y externa a las grandes propiedades, que se consolidó con el auge agroexportador de la segunda mitad del siglo XIX.

Bajo el estímulo de la demanda externa primero y, sobre todo a partir de la segunda postguerra, de la incidencia creciente de la demanda interna, la economía patronal fue transformándose en empresa capitalista y la economía campesina experimentó procesos de descomposición (con y sin proletarianización), de diferenciación y de refuncionalización cuyas formas, alcances, profundidad y momentos variaron de país a país y, dentro de ellos, de región a región, en una dinámica que aún está vigente en buena parte de América Latina.

El Estado constituyó un factor determinante de la forma que asumió la resolución y recreación de las contradicciones entre los dos tipos de economías mencionadas, tanto en la fase agroexportadora como, sobre todo, en la de transición hacia (y de consolidación de) el núcleo urbano-industrial como eje del proceso de acumulación.

En efecto, la acción del Estado durante el proceso de transición, a través de mecanismos que se enumeran más adelante, estuvo encaminada a asegurar las transferencias de excedentes desde la agricultura a la industria incidiendo, por una parte, en la reorientación del destino de los excedentes —de la importación de bienes de consumo a la importación creciente de medios de producción e insumos para la industria naciente— y por la otra, en la depresión del costo urbano de los alimentos básicos, por su efecto en los niveles de salarios y ganancias.

La mantención, sin alteraciones significativas, de la concentración de la propiedad fundiaria —propia de la fase de consolidación de la estructura agraria, y que se reproduce en las áreas de frontera— permitió trasladar las tensiones entre la agricultura patronal y la naciente industria hacia la relación entre la primera y su periferia campesina, dando al proceso de desarrollo del capitalismo en el agro y a su incidencia en el desarrollo global, las peculiaridades que lo diferencian de las experiencias de los países desarrollados¹.

¹En estos últimos, la emergencia de la industrialización fue precedida por profundas transformaciones en las formas de organización social de la produc-

Por este camino se generó un proceso de expansión de la producción agrícola que no comprometió de modo significativo los recursos de acumulación que el proceso de industrialización demandaba. Por una parte, al adoptarse un modelo de industrialización que correspondía al de países de avanzada urbanización, y privilegiar, por tanto, la demanda urbanoindustrial, condujo, por una parte, a que la expansión del mercado agrícola (para medios de producción, insumos y bienes de consumo final) no llegara a constituirse (sino mucho más tardiamente y sólo en los países de mayores dimensiones) en un elemento necesario a la propia expansión industrial. (Oliveira, 1972). Y por otra, a la adopción prematura de patrones de consumo diferenciado con las implicaciones que se indican más adelante.

La política pública (ya sea por presencia o por ausencia) y la acción de las grandes empresas agroindustriales —tanto de transformación de insumos agrícolas como las proveedoras de medios de producción e insumos— constituyeron factores de influencia decisiva en el proceso de conformación de los sistemas alimentarios.

Con escasas excepciones, la intervención pública en el sector agropecuario tuvo un marcado sesgo hacia el desarrollo de la agricultura empresarial que se expresó entre otras cosas: i) en el tipo de beneficiarios principales del desarrollo de la infraestructura sectorial; ii) en la distribución del crédito, generalmente subvencionado, destinado a la producción agropecuaria; iii) en la ausencia de una estructura tributaria con gravámenes proporcionales al potencial productivo de la tierra; iv) en las reducciones arancelarias o de tipos de cambios y condiciones de importación favorables de maquinarias e insumos (o en los créditos subvencionados para adquirirla cuando era de producción nacional); v) en las políticas de regulación de precios que, en aras de reducir el costo de los bienes salariales, terminaron por generar ventajas relativas para los productos más propios de la agricultura empresarial que de la campesina; vi) en que los recursos destinados al impulso de la investigación científico-tecnológica, que no sólo fueron escasos y de aplicación dispersa sino que estuvieron destinados, en una proporción significativa, a productos que no constituían la base de la dieta mayorita-

ción agrícola que condujeron a una relativa homogeneización de los tipos de unidades de producción, permitiendo que los aumentos de productividad abarcaran a una vasta proporción de los productores. La masificación de los aumentos de productividad permitió, a su vez, una dinámica de ampliación recíproca de los mercados de la agricultura y de la industria. Cabe destacar que las transformaciones en las estructuras agrarias —que asumieron formas muy diversas en Inglaterra, Europa Occidental, Japón y Estados Unidos— se dio como consecuencia de, o fue fortalecida por, profundos cambios políticos como la Revolución Puritana, la Revolución Francesa, las reformas del Despotismo Ilustrado, la Restauración Meiji y la Guerra de Secesión, respectivamente (Hobbs, 1962, pp. 180-217).

ria y eran generados por un reducido grupo de empresas medianas y grandes. (Hewitt, 1978; F. H. de Melo, 1983).

La penetración del capital agroindustrial y agrocomercial —en especial de origen transnacional— constituyó otro factor de profunda incidencia en la transformación de la estructura productiva del sector alimentario, de fuerza comparable, y en ocasiones superior a la de la propia política pública. En este sentido, una parte significativa del crecimiento de la producción agrícola —que es cada vez más producción de insumos que de bienes finales de consumo— ha pasado a quedar subordinada a las formas (técnicas y sociales) y a los ritmos que dicha penetración le ha ido imponiendo, en el marco de lo que se ha dado en llamar los complejos industriales. (Muehler; Vigorito; Sorj; Arroyo; Rama).

Sobre los aspectos principales de su incidencia, se destaca que, hasta avanzada la década de los cincuenta, la presencia de la agroindustria en general y de la transnacional en particular, es sólo significativa en algunos de los principales rubros de exportación agropecuaria. A partir de los sesenta y, sobre todo, de la segunda mitad de esta década, este tipo de empresas pasan a dominar la evolución de varios de los rubros más dinámicos destinados al mercado interno y de los nuevos rubros de agroexportación.

Por la vía de la promoción y venta de insumos y de medios de producción, estas empresas incidieron de modo determinante en los patrones tecnológicos característicos del proceso de modernización. En muchos casos, estos "paquetes" tecnológicos constituyeron el traslado mecánico de los patrones prevalecientes en sus países de origen sin que se plantee la búsqueda de sustitutos locales a algunos de sus componentes.

La búsqueda por parte de la agroindustria alimentaria de una provisión segura y homogénea de insumos la ha llevado a intervenir en muchos casos sobre los procesos mismos de producción primaria, determinando no sólo el *qué* producir sino que el *cuánto*, el *cómo* y el *cuándo*; lo anterior, en el caso de los pequeños productores se tradujo en una mayor especialización (con pérdida de producción de autoconsumo) y a veces, en una mayor tecnificación sin que una u otra hayan implicado una mayor capitalización, mientras que ambas significan pérdidas del control del proceso productivo por parte de las unidades involucradas.

La penetración de las agroindustrias de transformación en el mercado interno de alimentos, ha producido una prematura² diversificación y diferenciación de los patrones de consumo alimentario, así como el reemplazo de componentes autóctonos por otros indu-

²Prematura en el sentido de haberse producido con niveles de ingreso medio muy inferiores a los que caracterizaban a los países originarios de los patrones que se imitan y que permitieron, en dichos países, su masificación.

cidos que han generado incrementos en los costos tanto energéticos como de insumos importados por caloría consumida, característicos de los patrones de demanda de los países de origen de las empresas y/o de las tecnologías empleadas.

Su vinculación selectiva con áreas de mayor potencial productivo ha tendido a reforzar y a ser reforzada por los sesgos que en esta materia caracterizaron a la política pública, agudizando las heterogeneidades regionales.

El perfil actual de la estructura productiva

Aunque las diferencias histórico-geográficas así como las características particulares que tuvo en cada uno de los países el proceso de modernización agrícola (en lo que hace a su dinámica, modalidades, cobertura espacial, profundidad y momento de inicio) imponen limitaciones obvias a cualquier generalización, sin embargo, parece indispensable hacer un intento por destacar, al menos, los rasgos principales de la actual estructura productiva en el estrecho espacio disponible, sin perjuicio de que la validez sea mayor en algunos casos que en otros.

Un primer aspecto relevante es el de la enorme heterogeneidad estructural³ que caracteriza al sector agroalimentario en todas y cada una de las esferas de actividad que lo conforman y que hacen de él el más heterogéneo de los diversos macro-sectores que conforman el conjunto de la economía.

En el ámbito agrícola, si exceptuamos a los países de urbanización temprana, la agricultura campesina o familiar involucraría al 60% o más de las unidades productivas, ocupando algo más de un tercio de la superficie cultivable con un promedio ligeramente superior a las 4 hectáreas arables (de las que se cosecharían alrededor de 3,3) (Ortega, 1982). En general se trataría de tierras de secano de menor potencial productivo que los promedios nacionales en razón del tipo de suelos, la pendiente y/o la localización. Se trata, por otra parte, de un sector con un alto grado de diferenciación en su interior como lo revelan, por ejemplo, los datos de México, donde un 64% de las unidades campesinas son de infrasubsistencia, un 19% de subsistencia y menos de un 10% con capacidad potencial de generar excedentes⁴. Se trataría de un sector dedicado principal-

³Por heterogeneidad se entiende la existencia y persistencia de grandes diferencias de productividad entre sectores, entre ramas y/o entre unidades productivas al interior de cada rama.

⁴Las de infrasubsistencia tendrían un producto potencial muy inferior al necesario para solventar la alimentación de una familia tipo (requiriendo por lo tanto de trabajo extrapredial) y los de subsistencia estarían en torno a niveles de "reproducción simple" si alcanzaran los rendimientos medios prevalecientes en la agricultura del país (CEPAL, 1982).

mente a la producción de granos básicos o de tubérculos, componentes principales de las dietas de la mayoría de la población (CEPAL, 1982).

En el otro extremo encontraríamos un muy reducido grupo de agricultores "modernos" (inferior al 10% de las unidades) con altos niveles de mecanización y uso de insumos industriales ubicados en las mejores tierras de riego, beneficiarios principales de la inversión pública en infraestructura y del crédito agrícola. Se trataría, en general, de un sector dedicado a la agroexportación y/o a la producción de insumos para la agroindustria más dinámica. Buena parte del crecimiento relativamente satisfactorio de las agriculturas nacionales en el período 1960-1980 es atribuible al crecimiento de la oferta de este sector. En el caso de México, éste abarcaría estimativamente a un 5% de los productores y a un tercio del producto.

Entre ambos extremos está, por una parte un sector, de importancia variable, (pero numéricamente mayor que el grupo anterior), constituido por una agricultura terrateniente de corte más tradicional, ubicada en áreas de secano o temporal, con muy bajos niveles de tecnificación dedicado a cultivos semejantes al campesinado o a un patrón cerealero-ganadero de tipo extensivo y, por otra parte, un sector de productores medianos y pequeños dedicados a una horticultura o a una pecuaria intensiva. Aunque su importancia varía de país a país, la escasa información al respecto situaría su importancia en la región, en torno a un tercio de la superficie (medida en unidades estandarizadas) y de la producción (Maletta, 1984).

En el ámbito agroindustrial, la heterogeneidad no es menor que en el agrícola, pues en él coexisten la gran empresa transnacional, nacional o estatal con una vasta microindustria de unidades sin personal remunerado cuya presencia es particularmente importante en cierto tipo de cadenas o complejos productivos.

Atendiendo a su dinamismo, a la fuente y características de los núcleos de control y al tipo de articulación que establecen con la agricultura, es posible distinguir tres grandes grupos de cadenas agroalimentarias: la de bienes básicos tradicionales, la de básicos "modernos" y la de bienes diferenciados, cuyas estructuras —en términos del tipo de unidades productivas que las componen— aparece ilustrada con información correspondiente al caso mexicano. (Véase el cuadro 1).

Las cadenas de básicos tradicionales —que incluyen la molienda y el descascarado de granos, la producción de pan (excluida la gran industria), tortillas y ciertas formas artesanales de producción de conservas— concentran en México al grueso de los establecimientos agroindustriales (84%) y una proporción aún mayor de la microindustria (87%), a casi la mitad de la fuerza de trabajo del sector para generar menos del 30% del producto. La presencia de empresas

Cuadro Nº 1

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA
(Porcentaje de establecimientos, de valor de la producción
y del empleo por tipo de unidades)

Tipo de unidades	Industria agroalimentaria											
	Total			Básicos tradicionales			Básicos modernos			Diferenciados		
	Estable- cimientos	Produc- ción	Empleo	Estable- cimientos	Produc- ción	Empleo	Estable- cimientos	Produc- ción	Empleo	Estable- cimientos	Produc- ción	Empleo
1. Subfamiliares y familiares	62,7	4,4	19,2	63,6	12,5	30,0	34,7	0,29	2,9	64,6	0,9	5,7
2. Transicionales y suprafamiliares	17,1	4,3	10,3	17,8	12,9	16,7	4,0	0,14	0,8	15,5	0,6	2,4
3. Empresas capitalistas	20,2	91,3	70,5	18,6	74,6	53,3	61,4	99,6	96,3	19,9	98,5	91,9
a) Pequeñas	11,9	5,5	7,7	12,4	15,1	12,3	5,2	0,9	1,7	10,1	1,0	1,8
b) Medianas y grandes	8,3	85,8	50,5	6,2	59,5	41,0	56,2	98,7	94,6	9,8	97,5	90,1
c) 4 mayores	—	25,9	20,0	—	28,4	20,0	—	24,3	12,5	—	26,0	22,0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta en base a CEPAL, E/CEPAL/MEX/1983/In.5, Cuadros iv-6, iv-22 para los bienes tradicionales, modernos y diferenciados, respectivamente, y para las categorías 3 b) y c) y los Cuadros iv-17, iv-20, iv-24 para microindustria que corresponde a las categorías 1, 2 y 3 a), todos basados en reprocesamiento del Censo Industrial de 1975.

transnacionales es marginal y los niveles de concentración (medidos como porcentaje del producto atribuible a las cuatro empresas más grandes) más bajos que en los demás tipos de cadenas. Su bajo dinamismo se deriva de los bajos niveles de elasticidad-ingreso que caracterizan a los productos que estas cadenas generan.

Las entidades de acopio ya sean públicas o privadas son las que constituyen el núcleo de control de estas cadenas o regulan tanto la disponibilidad de las materias primas como los términos en que éstas son entregadas a la fase de transformación. Con frecuencia las funciones de molienda y acopio suelen estar en una sola mano a nivel local reforzando por esta vía el carácter de núcleo de control de la entidad de acopio.

Compitiendo con la producción artesanal han surgido en este grupo grandes empresas industriales (productoras de pan de molde y otros derivados del trigo) que en muchos países son de carácter transnacional, pero tanto por su dinamismo como por su carácter de núcleo de control en las cadenas en que participan y por sus estrategias de penetración, este tipo de empresas corresponderían más a las categorías de básicos modernos con elementos de productos diferenciados.

Las cadenas de alimentos básicos modernos incluyen entre otros rubros las carnes industrializadas de res, de aves y cerdos, los productos derivados del pescado, algunos derivados lácteos (específicamente los no diferenciados como leche fluida y en menor medida, quesos, mantequilla, etc.), los productos oleaginosos (con la excepción de las margarinas que entrarían en el grupo diferenciado), así como los alimentos balanceados para el ganado en la medida que constituyan parte del complejo de carnes.

Se trata del grupo más dinámico de los que componen la industria agroalimentaria siendo, el complejo de producción avícola el que exhibe de lejos las tasas más altas de crecimiento en la región (9,3% acumulativo anual en el período 1970/1980). En el caso de México el número de establecimientos que componen este grupo es del orden del 3,4% del total de unidades agroindustriales; sin embargo, su producción bruta supera en valor a la del sector de básicos tradicionales que, como se indicara más arriba, reúne el 84% de los establecimientos. Aunque la densidad de capital por ocupado es sólo un 30% superior a las de los básicos tradicionales, los niveles de productividad casi triplican a los alcanzados en este sector.

El núcleo de control de estas cadenas está constituido por las propias industrias de transformación o, en algunos casos, por las de provisión de insumos estratégicos. En el complejo avícola (y en buena medida también en el porcino) las empresas transnacionales tienen gran peso relativo y controlan el desarrollo de estos complejos a través de la producción de alimentos balanceados y del mate-

rial genético. En el caso de México, alrededor de la cuarta parte de la producción de este grupo es generada por empresas de tipo transnacionales.

La intensa articulación de las unidades de transformación con la producción agrícola ha hecho que éstas hayan constituido una de las fuerzas más estimulantes de los cambios experimentados en los patrones de uso del suelo, en particular, en los procesos de sustitución de granos básicos de alimentación humana por insumos para la industria de alimentos balanceados. En los países en que, por diversas razones, la producción de alimentos para ganado no ha sido posible, su presencia ha conducido a incrementos significativos en la importación de estos insumos sin que se hayan advertido intentos por buscar sustitutos nacionales como componentes alternativos de las fórmulas alimentarias.

Las cadenas de alimentos diferenciados o de marca incluyen los productos que basan su penetración en los mercados en procesos de intensa inducción por efecto de la propaganda (J. M. V. Connor, 1977, Borgolts, 1980) El crecimiento de este grupo supera en general al de la población, pero no alcanza los niveles que se advierten en los productos básicos modernos más dinámicos. Este crecimiento se da como parte de un proceso acelerado de pugna oligopólica por la repartición de mercados, basado en la diferenciación y promoción de marcas como en el desarrollo de extensas redes de comercialización que siguen las pautas establecidas, hace algunas décadas, por las industrias refresqueras.

Aunque el núcleo de control de este grupo se encuentra en la fase de transformación agroindustrial, donde es significativo el peso de las empresas transnacionales, su impacto hacia atrás, sobre el sector agrícola es más bien reducido, pues el componente agrícola en el costo final de sus productos es bajo, sobre todo, en comparación con la incidencia que tienen los costos de propaganda y los de transformación de las cualidades organolépticas de los productos primarios, los de envasado y los de transporte.

Acaso el aspecto más preocupante de la actuación de las empresas de este grupo sea que la fuerza de la inducción al consumo es tal, que se ha llegado a reemplazar productos de mayor valor nutritivo y menor costo por unidad de nutrientes, por otros en que no sólo se eleva el costo por caloría varias veces con respecto a los que han pasado a sustituir, sino que se traducen en un incremento importante en los subsidios de energía comercial por unidad de caloría alimentaria generada. En algunos casos, su bajo costo unitario (por unidad de producto y no de nutriente) los convierte en artículos de consumo generalizado, lo que puede dar lugar, sobre todo en los sectores de más bajos ingresos, a lo que algunos autores han denominado la "malnutrición comerciogénica". Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente que, junto a la propaganda y a la

eficacia de las redes comerciales que caracterizan a estos productos, su gran aceptación se explica, además, porque algunos de ellos contribuyen a romper la monotonía de ciertas dietas y a facilitar la ingestión concentrada, en presentaciones funcionales e higiénicas, de energéticos particularmente adecuados a los cambios que los procesos de urbanización acelerada y la participación creciente de la mujer en el mercado de trabajo (es el caso de los refrescos, la pastelería industrial, etc.). Estos hechos deben tenerse en cuenta al tratar de influir en las pautas de consumo con la intención de subsanar estas formas espúreas de modernización.

En el caso de México estas cadenas incluyen a menos del 10% de los establecimientos agroindustriales y generan algo más de la quinta parte de la producción bruta del sector. El peso de las empresas transnacionales así como los niveles de concentración industrial son superiores a los que se advierten incluso del caso del grupo de básicos modernos. La presencia de unidades de tipo familiar o micro-industrial en el grupo es más bien marginal si uno excluye la clase de fabricación de helados que es la única de las distintas clases componentes que arroja una presencia significativa de unidades de este tipo. La industria de refrescos embotellados representa más del 40% de la producción de este grupo y sus estrategias de mercadeo (con la gran capilaridad de sus redes en términos de cobertura geográfica) y de propaganda han marcado en general la pauta seguida por otras empresas de este grupo; por esta vía el crecimiento en el consumo de las personas de este tipo de productos se ha dado a ritmos tan acelerados (12% acumulativo anual en la segunda mitad de los setentas) que han reemplazado a otros componentes de las dietas populares.

Heterogeneidad en el sector comercial

La estructura del sector comercial, tanto mayorista como sobre todo, minorista, muestra también un alto grado de marginalidad y es un refugio preferente de los elevados niveles de subempleo que caracterizan a los países de la región. Si, a título ilustrativo, tomamos el caso de México, advertiremos que más del 40% de la distribución al por menor está en menos del 1% de los establecimientos que absorben menos del 10% del empleo de este subsector, mientras que una vasta gama de unidades familiares (por lo demás bastante heterogénea) que representa casi un 90% de los establecimientos sólo realizan el 30% de las ventas.

Esta particular estructura productiva de los sistemas alimentarios, caracterizada por una aguda polarización y por la presencia de dinámicas muy diferenciales entre las distintas cadenas alimentarias no es sino la contraparte de la evolución de los patrones de demanda alimentaria que exhiben una adopción pasiva y prematura de

pautas gestadas en otras latitudes y que, en la región, como consecuencia de la desigual distribución de los ingresos, pasan a constituirse en pautas de élite, cuya generalización es imposible, entre otros factores, por la magnitud de los subsidios de energía comercial por unidad calórica que dichos patrones exigen.

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS NACIONALES

Hasta un pasado reciente, y aún hoy en diversos foros y publicaciones se advierte una tendencia a identificar el problema alimentario o —usando un término que está crecientemente en boga— el de la seguridad alimentaria, con el de la suficiencia o no de las disponibilidades agregadas de productos agrícolas (en particular granos básicos) para satisfacer la demanda efectiva existente en un año dado (Valdés, 1981). Sin desconocer la utilidad de una definición de este tipo para determinados propósitos (v.gr., creación de reservas nacionales e internacionales) su estrechez resulta evidente en la fijación de objetivos y medidas de política alimentaria si consideramos, por una parte, que la disponibilidad de un volumen agregado igual o superior a las necesidades alimentarias no garantiza su satisfacción universal⁵ y, por otra, que una proporción significativa y creciente de la ingesta alimentaria está constituida por productos que suponen algún grado de elaboración industrial.

Desde el punto de vista que aquí interesa conviene distinguir cuatro tipos de problemas alimentarios —o mejor cuatro dimensiones distintas del problema alimentario— que, aunque puedan tener algún grado de interdependencia, están determinados por factores diferentes e implican en esta medida políticas de distinta naturaleza para su superación (FAO, 1982):

- i) problemas *coyunturales* (o cíclicos) de disponibilidad agregada nacional;
- ii) problemas *estructurales* (o crónicos) de disponibilidad agregada nacional;
- iii) problemas *coyunturales de acceso* alimentario que afectan a determinados grupos sociales; y
- iv) problemas *estructurales de acceso* que afectan a determinados grupos sociales.

Sin duda, la principal de las preocupaciones de la política ali-

⁵Una demostración dramática de que la suficiencia en la disponibilidad agregada no “resuelve” el problema alimentario, es el hecho de que la gran mayoría de las hambrunas del siglo pasado al presente no fueron atribuibles a escaseces agregadas, sino, para usar los términos acuñados por Sen, a la forma en que estaban distribuidos los “derechos de acceso” (entitlements) (Sen, 1981).

mentaria es la persistencia de los problemas de acceso de tipo estructural, sin perjuicio de que, por las causas que lo determinan y que involucran al estilo de desarrollo en su conjunto, dicha política no pueda constituir sino uno de los componentes de una estrategia destinada a solucionarlos.

La solución progresiva de los problemas indicados supone el avance sistemático hacia sistemas alimentarios nacionales que sean *suficientes* en lo que hace a la disponibilidad agregada; *estables* en lo que hace a las fluctuaciones en dicha disponibilidad y en los precios a los que se ofrece; *autónomo* en materia del exterior; *sustentable* en el largo plazo en lo que a las exigencias y uso de recursos renovables y no renovables se refiere y por sobre todo *equitativo* en lo que a la distribución de los derechos de acceso alimentario se refiere. En lo que sigue de este acápite, intentaremos, precisamente, evaluar lo que ha ocurrido en los sistemas alimentarios de la región, en cada uno de los aspectos mencionados.

1. Suficiencia

Entenderemos por un sistema alimentario suficiente aquel capaz de generar una disponibilidad agregada que permita satisfacer tanto la demanda efectiva existente como las necesidades alimentarias básicas de aquellos sectores que por problemas de ingreso no pueden traducirla en demandas de mercado.

De la propia definición se deriva que la magnitud de los requerimientos para cubrir el nivel de suficiencia así definido será mayor mientras mayor sea la desigualdad en distribución del ingreso, por lo tanto, en los países de la región, en cualquier caso, las disponibilidades tendrán que superar por un cierto margen a las requeridas —con un acceso igualitario— para hacer universal la satisfacción de los requerimientos calóricos dadas las desigualdades en la distribución de los derechos de acceso.

Si en atención a lo anterior definimos conservadoramente, como nivel de disponibilidad *plena* aquel que supera en más de un 10% la necesaria para satisfacer los requerimientos calóricos normativos; como *inestable* la que oscila entre un 100% y 110% de dichos requerimientos; como *insuficiente* la que está por debajo del 100% y como *crítica* la que está por debajo del 90%, tendríamos que sólo dos de un total de 22 países de la región habrían estado en esta última condición a fines de los setenta (Bolivia y Haití), mientras que, a mediados de los sesentas esa era la situación de seis países, cuatro de los cuales superaron en dicho período el nivel crítico sin alcanzar sin embargo el de suficiencia (Ecuador, El Salvador, Honduras, República Dominicana). En el otro extremo tenemos a Argentina, México, Paraguay y Uruguay, que tenían niveles de suficiencia plena desde principios de los sesentas y a Cuba, Chile, Cos-

ta Rica y Jamaica que los alcanzan en distintos momentos de la década de los setentas. El resto se mantuvo, con fluctuaciones, en niveles de disponibilidad agregada inestable.

El mejoramiento en la situación general se da entre mediados de los sesentas y principios de los setentas, pues a partir de entonces, la condición de los países parece haberse estabilizado, con alrededor de un 40% de ellos en una situación de insuficiencia crónica y una tercera parte con un nivel satisfactorio de disponibilidad agregada.

Si excluimos a Argentina, Paraguay y Uruguay, que han exhibido niveles de suficiencia plena de un modo sistemático, la magnitud de las brechas calóricas que es necesario satisfacer con importaciones llega a casi una cuarta parte de las necesidades normativas en los países andinos y en Centroamérica, donde los déficit de cereales, aceites vegetales y lácteos fluctúan entre un cuarto y un tercio de las necesidades. En Brasil, las brechas son también de magnitud significativa, pues superan al 10% de las necesidades, medidas tanto en términos de calorías como de los tipos de alimentos arriba mencionados

2. *Estabilidad*

El concepto de estabilidad hace referencia a las variaciones a las que están sometidos los niveles de disponibilidad respecto a sus valores tendenciales, haciendo abstracción de si se logra o no la condición anterior.

Las fuentes de inestabilidad pueden estar constituidas por variaciones en la producción interna o por variaciones en los volúmenes importados y en los precios a los que se adquieren dichas importaciones.

Como indicador de la variabilidad en la producción interna podemos tomar el coeficiente de variación de ésta respecto a los valores tendenciales y expresarlos en términos de la probabilidad de que la producción de un año determinado sea inferior al 95% del valor tendencial o, lo que es equivalente, al lapso en años de que, en promedio, se dé una ocurrencia de este tipo⁶. (Huddleton y Konandreas, 1981).

Los niveles más altos de inestabilidad relativa abarcan exclusivamente a países de Centroamérica y el Caribe, muchos de los cuales mostraban a su vez niveles de insuficiencia aguda en materia de disponibilidad. Por otra parte, entre los países de mayor estabilidad relativa de la producción interna se encuentran varios de bajos niveles de suficiencia (Bolivia, Guatemala, Perú), lo que sugeriría,

⁶En este sentido podemos considerar como de alta estabilidad cuando dicha ocurrencia se da cada seis o más años, baja cuando se da cada tres o menos años.

como en efecto ocurre, que la producción alimentaria se da en áreas de muy baja productividad, pero también de reducida variabilidad, con semillas criollas adaptadas al rigor del ambiente en que dicha agricultura se practica⁷.

En países como Brasil la alta estabilidad que exhiben las cifras agregadas nacionales son probablemente resultado de promediar dinámicas regionales muy contrastantes o complementarias.

En principio se esperaría que el comportamiento del volumen de las importaciones fuera compensatorio de las fluctuaciones de la producción interna, sin embargo, un estudio de Valdés concluye que ni éstas ni los stocks han sido usados con efectividad suficiente como recursos compensatorios. Por otra parte, en el comportamiento de los precios de las importaciones de los principales componentes de las dietas básicas de la región se advierte un quiebre entre el largo período de significativa estabilidad que se inicia en los cincuenta y culmina alrededor de 1972/1973 y el período de intensa inestabilidad que le sucede. (Véase el Gráfico 1).

El significativo impacto de estas fluctuaciones resultará más claro cuando más adelante se examine el peso que los productos considerados tienen en las dietas nacionales.

El período de estabilidad de precios condujo a que la variabilidad que las importaciones introducían en las disponibilidades totales estuvieran más determinadas por variaciones en los volúmenes que en los precios, situación que parece haberse invertido a partir de entonces (Valdés, 1981).

Los precios nominales internos de los alimentos al consumidor tendieron a acompañar muy de cerca a los ritmos inflacionarios insinuando, sin embargo, una cierta tendencia a una mayor aceleración en los períodos de alta inflación y a un crecimiento más lento en los de desaceleración inflacionaria.

3. *Autonomía*

Como indicamos, este aspecto hace referencia al grado de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios. Con frecuencia la estimación de la vulnerabilidad externa se hace recurriendo exclusivamente al balance agrícola (exportaciones-importaciones agropecuarias) este tipo de evaluación da, sin embargo, cuenta parcial y a veces equívoca de lo que en rigor está ocurriendo con la vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios.

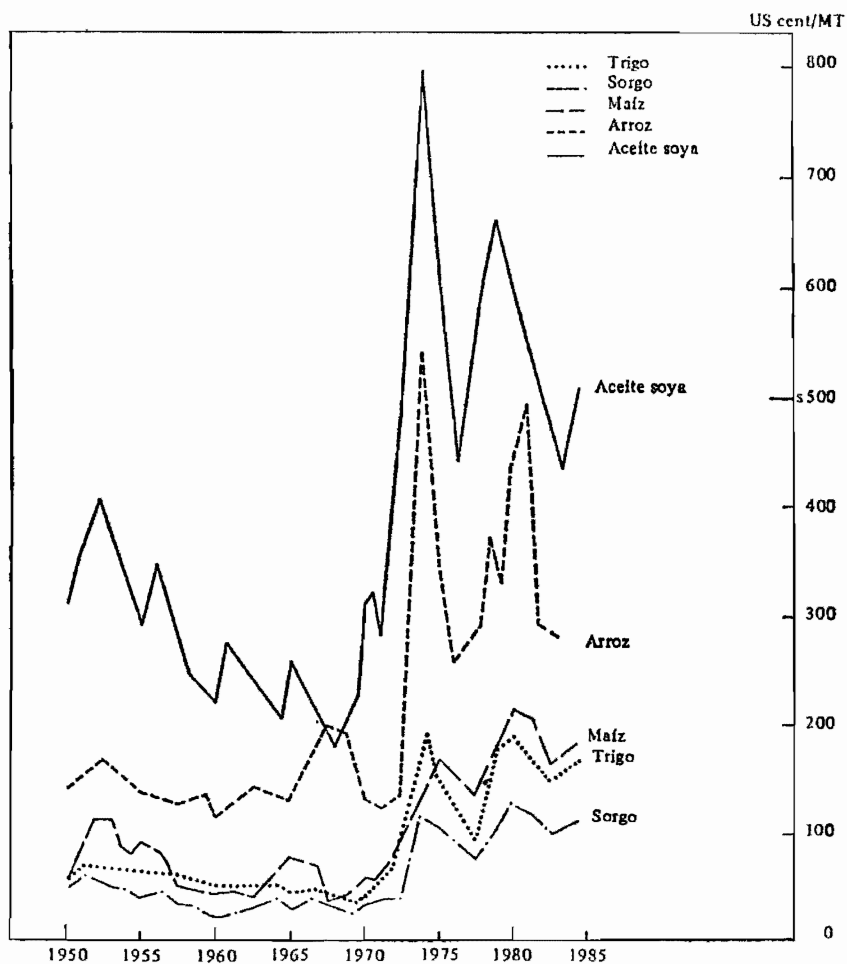
Lo anterior es así entre otras cosas, por el carácter asimétrico de

⁷Algunos autores sostienen que la introducción de insumos modernos que acompañan generalmente el riego, junto con incrementar la productividad incrementan la varianza esperada de los rendimientos. La evidencia entregada, sin embargo, no parece lo suficientemente concluyente en lo que al riego se refiere. (Barker *et al.*, 1981).

la inserción externa de las agriculturas latinoamericanas, pues, para la mayoría de los países de la región, las exportaciones agrícolas están dominadas por un reducido número de rubros tradicionales, de demanda muy poco dinámica (o incluso declinante) a nivel mundial que constituyen componentes marginales de las canastas alimentarias básicas tanto de los países exportadores como de aquellos

Gráfico Nº 1

PRECIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS
(Promedios anuales)



Fuente: División CEPAL/FAO según *Commodity Trade and Price Trends*, 1985 edition, Banco Mundial.

que los importan⁸. Por contraste, aunque las importaciones también aparecen dominadas por un número reducido de rubros, éstos constituyen elementos esenciales de consumo mayoritario cuyo control a nivel mundial se ha ido progresivamente concentrando tanto en número de países que los exportan como de empresas encargadas de perfeccionar estas operaciones⁹.

En efecto, los seis principales rubros de exportación representaban casi el 90% del total de ventas agropecuarias al exterior hasta mediados de los setentas y ninguno, con la sola excepción del azúcar constituía fuente importante de calorías para la población. Por contraste, los seis principales rubros de importación que también representaban alrededor de 90% del total de importaciones agrícolas, estaban compuestos por cereales, lácteos y semillas oleaginosas, componentes críticos de las ingestas calóricas de los países. Sólo a principios de la presente década se advierte una tendencia de cierta significación en la diversificación de importaciones y exportaciones agrícolas.

Más aún, la simple comparación de la dinámica de exportaciones e importaciones alimentarias muestra diferencias significativas entre la década de los sesenta y la de los setenta. En la primera de las décadas señaladas, la dinámica de valores, volúmenes y precios no muestra grandes diferencias entre exportaciones e importaciones, en la siguiente se advierte que no sólo el valor de las importaciones crece a un ritmo anual que es 6% mayor que el del crecimiento de las exportaciones (15,8% promedio anual 1970-1980), sino que, mientras el volumen de las primeras (que correspondería a una expresión del esfuerzo exportador) sólo crece al 1,2%, el de las importaciones lo hace al 11,2%.

Una visión más precisa del grado de dependencia de los sistemas alimentarios lo proporciona la importancia relativa del componente importado en el consumo alimentario, tanto en volumen como en términos de ingesta calórica, a los que se hizo referencia al agregar que, en lo que hace a la dependencia cerealera, la situación de los diversos países ha mostrado un deterioro sistemático desde inicios de la década de los sesenta hasta fines de la década pasada, tendencia que es particularmente significativa en el caso del trigo y que sólo la interrumpen las dificultades que la crisis financiera impuso en materia de importaciones. Así, en el caso de Brasil, las importaciones de cereales pasaron de alrededor de un 10% en las décadas del cincuenta y sesenta a un 18% en el período 1978-1980; México pasó de exportador neto a fines de los cincuenta a importar una quinta parte de su consumo de cereales. Centroamérica y los

⁸No sin cierta razón alguien describía a estas exportaciones como "proveedoras de postres" a los países desarrollados.

⁹Café y azúcar, que sumados representaron alrededor del 60% y bananos, algodón, carne de vacuno y lana el resto.

países andinos, en los que el consumo de trigo fue inducido por la ayuda externa pasaron a importar más de un tercio y más de un quinto de su consumo, respectivamente, a fines de la década pasada, contra niveles del 20% y 13% a principios de los sesenta.

Las importaciones de alimentos no son la única fuente de vulnerabilidad externa de los sistemas alimentarios, otra muy importante, está constituida por las importaciones de los insumos requeridos para la producción agropecuaria (fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola) cuya dinámica ha sido también de incremento creciente y acelerado en las últimas décadas.

Entre 1965 y 1980, México y Brasil tomados en conjunto, casi duplicaron sus importaciones de insumos y maquinaria agrícola; los países medianos las vieron crecer a un 14% acumulativo anual y los países más pequeños de la región a casi un 12% en dicho período.

No deja de sorprender que dicho incremento sea particularmente acelerado en los países más grandes de la región, que tendrían tamaño de mercados o dominio tecnológico para la producción interna de varios de los rubros aquí incluidos.

De agregar a las estimaciones anteriores las importaciones de insumos de la industria agroalimentaria y del sector comercial, así como el consumo de combustible empleado a lo largo de la cadena alimentaria, tendríamos un cuadro más completo de la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios de los países de la región.

Es en este contexto que es necesario examinar el debate entre quienes propugnan la mayor autosuficiencia alimentaria y quienes son partidarios de privilegiar la agroexportación como parte de una propuesta fundamentada en una determinada concepción de las ventajas comparativas.

Aunque no cabe aquí entrar a un análisis crítico de los fundamentos teóricos en que se sustentan las supuestas virtudes de las ventajas comparativas como criterio para definir los términos de inserción en el comercio exterior de las economías de la región, ni siquiera a aquéllas consideraciones que demuestran la falta de fundamento histórico de los planteamientos de quienes sostienen que es en el apego a dicho principio que se encuentra el secreto del éxito de los países de industrialización tardía en el Sudeste asiático (para ello ver Fajnzylber, 1984) de modo de remitirnos estrictamente a los aspectos del dilema que incide de un modo directo en la cuestión alimentaria:

a) *La confiabilidad del mercado externo como fuente de origen de los faltantes internos*

Diversos factores invitan a dudar de la prudencia de aceptar una dependencia externa que no sea marginal en materia de abastecimiento de los productos esenciales, entre ellas estarían: i) la inesta-

bilidad de precios a la que hicimos referencia anteriormente; ii) el carácter fuertemente oligopólico de la oferta mundial junto a la presencia de un número reducido y poderoso de grandes países compradores (Japón, URSS y próximamente China), que ha resultado de los profundos cambios experimentados por la estructura del mercado mundial de granos de la postguerra (International Organization, 1978); iii) el carácter marginal de los países de la región como compradores y la poca flexibilidad para reducir sus importaciones que, a diferencia de los grandes compradores, constituyen alimento directo de la población y no del ganado; iv) la enorme falta de transparencia con que actúan las grandes empresas comercializadoras de grano y que Dan Morgan describiera con tanta elocuencia (D. Morgan, 1979), a lo que se agrega el que estas empresas, a pesar de su gran autonomía, no siempre puedan escapar a las presiones que sobre ellas ejercen los gobiernos o determinados sectores de la opinión pública de sus países¹⁰; v) las drásticas revisiones a que están siendo sometidas las actuales políticas agrícolas de los principales países con excedentes exportables (USA y CEE) que hacen bastante imprevisibles (si es que no preocupantes para los países deficitarios en materia alimentaria) las condiciones de funcionamiento del mercado internacional de las próximas décadas¹¹; vi) los efectos de la ayuda alimentaria constituyen otro ejemplo que invita a reflexionar sobre las implicaciones de dejarse guiar en materia de dependencia alimentaria por consideraciones estáticas o de corto plazo. En efecto, la importación de granos básicos, en particular trigo, por varios

¹⁰Tal fue el caso, por ejemplo, del desistimiento reciente de Carghill, de importar 250 mil toneladas de trigo argentino a los Estados Unidos, a pesar de los muy significativos diferenciales de precios (entre 6 y 10 dólares menos por tonelada).

¹¹En los Estados Unidos, los alrededor de 2.4 millones de agricultores alcanzaron, en 1984, un endeudamiento equivalente a unos 214 millones de dólares que tienen que enfrentar con descensos en el valor de sus exportaciones, en sus ingresos reales y en el valor de los activos con cargo a los cuales se gestó dicho endeudamiento. En el contexto de esta situación, la administración actual plantea la más drástica de las revisiones de la política pública agrícola desde la crisis de los treinta, que supone una significativa reducción de los diversos mecanismos de protección de que el sector gozaba hasta ahora. Cabe destacar que ya antes de la aplicación de estas medidas se estaba produciendo una reducción del orden del 3.4% de las unidades (*New York Times*, diciembre 30, 1984), que en el caso de Iowa llegaba al 10% de los productores (contra un 7.8% en la Gran Depresión). Según algunos observadores, los sectores más afectados serían, por una parte, el de pequeños productores (72% del total) responsables de alrededor del 13% de las ventas, así como los productores intermedios (16%) que son responsables de cerca del 40% del producto. Según los mismos analistas, sólo los grandes productores (1%) responsables de alrededor del 29% de las ventas estarían en condiciones de afrontar el impacto de las medidas que se avecinan. Si a ello agregamos las medidas que están en proceso de adopción en la CEE que aunque menos drásticas no dejan de ser igualmente significativas, advertiremos que el contexto en el que se desenvuelve el mercado internacional futuro habrá cambiado notoriamente.

países de la América Latina con cargo a los programas de ayuda alimentaria ha producido un desestímulo a la producción local; un reemplazo, por el producto importado, de algunos granos básicos o de tubérculos como fuentes de carbohidratos en las dietas locales dando lugar a la instauración de hábitos alimentarios que hoy plantean la necesidad de importaciones que han pasado a tener un peso significativo en las deterioradas balanzas comerciales de los países receptores con dicha ayuda.

b) *Respecto a la confiabilidad del mercado externo como destinatario de la agroexportación latinoamericana*, baste un breve comentario, pues se trata de un tema extensamente debatido en diversos foros. Constituye un hecho de sobra conocido las amplias medidas de protección a su agricultura que practican los países desarrollados, en especial la CEE y el Japón, con el doble propósito de aumentar su autosuficiencia alimentaria y de aproximar los ingresos de los productores rurales a los de los trabajadores industriales. Una estimación aproximada de la significación cuantitativa del proteccionismo indica que Latinoamérica incrementaría sus exportaciones en más de 1.800 millones de dólares (de 1977) si los países de la OECD redujeran a la mitad sus barreras al comercio (Valdés y Zietz, 1980).

Las consideraciones anteriores no nos llevan sin embargo a suscribir, *in toto*, algunos de los planteamientos que se derivan de la literatura "militante" que apunta, por decirlo en términos sintéticos, a privilegiar los granos básicos respecto de la agroexportación bajo cualquier circunstancia. Una definición de esta naturaleza dentro de una política que ha establecido como objetivo prioritario asegurar el acceso universal a los alimentos básicos, debiera, por lo menos, definirse a partir de la respuesta que se dé a los siguientes interrogantes:

i) ¿Cuál es el impacto en el empleo y en los ingresos de los más necesitados de una u otra opción en materia de asignación de los recursos nacionales? Cabe recordar al respecto que muchos productos de agroexportación son, por el nivel de intensidad en el uso de fuerza de trabajo que involucran, generadores de empleo a niveles de remuneración superiores a las del cultivo de muchos productos básicos.

ii) Vinculado a la interrogante anterior, ¿quiénes son los productores principales de uno y otro tipo de producto y cuál es su contribución directa o indirecta a la consecución de los atributos de un sistema alimentario deseable?

iii) ¿Cuál es el efecto, en términos de beneficiarios, de aliviar las agudas restricciones de divisas?, o dicho en otros términos, ¿cuál es el destino previsible en términos de incremento a corto, mediano y

largo plazo de dichas divisas? Constituye un hecho conocido que la restricción principal a la que se enfrentan las economías latino-americanas en las próximas décadas, para lograr una reactivación en los niveles de producción y en la absorción de empleo, está constituida por la disponibilidad de divisas, por lo que las preguntas anteriores no apuntan a negar la altísima prioridad que la obtención de recursos externos tiene en cualquier propuesta de estrategias de desarrollo sino a destacar, que desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, no es indiferente el cómo se originan, y sobre todo el qué destino tienen dichos recursos¹². Cabe preguntarse a modo de reflexión final, ¿por qué la autosuficiencia en materia de el o los componentes básicos de dietas nacionales ha constituido una política explícita no sólo de los países hoy desarrollados (USA, CEE), sino también de los de industrialización tardía del Sudeste asiático que han sido considerados como verdaderos paradigmas de crecimiento hacia afuera?

4. *Sustentabilidad*

Entendemos por sustentabilidad la capacidad de un sistema alimentario de asegurar que el logro a corto plazo de los atributos anteriores no se consiga a costa de un deterioro tal de los recursos naturales renovables y no renovables que haga imposible su sostenimiento en el largo plazo.

Son tres los aspectos que interesaría destacar a modo ilustrativo de lo ocurrido en materia de pérdida de tierras laborables; de pérdida de variedades fitogenéticas y de pérdida de eficiencia energética de los sistemas alimentarios.

i) En relación a la pérdida de tierras, aunque no existen estimaciones recientes y/o de amplia cobertura que permitan evaluar los efectos que los procesos de erosión, salinización, lateralización, en general, de desertificación, han producido sobre el potencial de recursos agrícolas disponibles, éstos parecen haber sido muy significativos a juzgar por los antecedentes de estudios de países y/o regiones determinadas. Éstos indicarían que en México los suelos con erosión acelerada o absoluta alcanzaba al 51% de la superficie; en Colombia el 31% habría sufrido erosión masiva; en Centroamérica la casi totalidad de las tierras altas estarían en esta situación; en Chile alcanza a la cuarta parte del territorio (Dourojeanni, 1982). Un 20% del territorio en el que viven 24 millones de personas estaría afectado por la presencia o la inminencia de la desertificación (Gligo, 1981).

¹²Que está lejos de ser un dilema trivial o que tiene respuestas simples lo prueban los virajes que experimentó la política azucarera en Cuba y el intenso debate que se dio en Nicaragua entre los partidarios de fortalecer la agricultura campesina de granos básicos o las empresas estatales de agroexportación.

Aun cuando las pérdidas de suelo hayan sido compensadas por la apertura de nuevas tierras al cultivo y por la elevación del potencial de las existentes con la introducción del riego y otras prácticas, la tendencia sugiere que las pérdidas han pasado a superar a las incorporaciones (Gligo, 1981).

ii) En relación a la pérdida de variedades genéticas, entre los procesos que han dado lugar a lo que un autor denominó la "erosión genética", se destacan, por un lado aquellos que afectan a las áreas de pastoreo, en particular de ovino-caprino, que han eliminado especies forrajeras de mayor palatabilidad (Gligo, *op. cit.*). La penetración de los trópicos húmedos sin respetar las reglas que su fragilidad ecológica exige y sin establecer programas de conservación genética previos a dicha penetración están conduciendo a la pérdida acelerada de diversas poblaciones. En el ámbito específico de los sistemas alimentarios son, sin embargo, más preocupantes las tendencias hacia la acelerada simplificación genética a que ha conducido el desarrollo de semillas modernas de alto rendimiento sin que paralelamente, haya habido una preocupación equivalente por recolectar y conservar la rica variedad de germoplasma preexistente (Barkin, 1983). En el caso de América Latina es sólo en el maíz, donde a partir de esfuerzos de las últimas décadas se ha logrado coleccionar y mantener, a un nivel relativamente aceptable, la colección de variedades de maíz, en particular en el CIMMYT, el ICA de Colombia y el centro de Piracicaba, en Brasil (Harlan, 1974).

iii) En relación a los subsidios de energía que exigiría la evolución tendencial de los sistemas alimentarios de América Latina, nos limitaremos a una breve consideración que evidencia la imposibilidad de satisfacerlos si se generalizan el patrón de consumo tendencial que, como señalamos anteriormente, corresponde al vigente en los Estados Unidos.

Diversas estimaciones (Steinhart, Pimentel, 1975) ubican la relación entre energía comercial insumida por unidad de energía calórica disponible para su ingestión por un consumidor medio norteamericano (que incluye los procesos de reproducción, transformación, transporte y comercialización y preparación de los alimentos) entre un nivel de 6.5:1 (Pimentel) y un nivel de 9:1 (Steinhart). Según estimaciones de Pimentel, estos niveles de subsidios implicarían que la totalidad de las reservas de petróleo existentes (en 1975) se agotarían en 12 años o menos con el solo propósito de alimentar a la población mundial con un patrón de este tipo.

En el caso específico de Sudamérica se tendría que emplear dos veces la *totalidad de su consumo actual* (1980) de petróleo bruto si se generalizaran patrones de producción y modalidades de consumo como las del modelo que se tiende a imitar¹³.

¹³La estimación implícita de Pimentel es de 1.246,8 kg/habitante de equiva-

Huelga decir que la adopción de dichos patrones es sólo posible en un contexto de gran diferenciación en los modelos de consumo prevaletentes.

5. *Equidad: Distribución de derechos de acceso alimentario, pobreza y empleo.*

El concepto de equidad involucra, por su propia naturaleza, un juicio de valor y aun cuando pueda postularse la existencia de un amplio consenso respecto a la universalidad del derecho a los mínimos nutricionales, existe una vasta gama de criterios o posiciones relativos a las "reglas" que deben gobernar la distribución de dichos derechos en la sociedad. En buena medida, serían estos criterios los que en rigor expresarían los principios éticos que están detrás del supuesto consenso calificando los alcances de su amplitud.

La variedad de criterios existentes en la región van desde aquel que sostiene que es el funcionamiento irrestricto del mercado —a través del ejercicio de los poderes de compra de los individuos— el que debe determinar a cuánto accede cada quién, hasta el que establece mecanismos destinados a asegurar un acceso igualitario (es decir estrictamente proporcional a las necesidades nutricionales) de los alimentos básicos.

Las situaciones más próximas al primer criterio fueron las que caracterizaron y aún caracterizan en algunos casos, a las experiencias neoliberales, particularmente las implantadas en el Cono Sur. Sin embargo, aún en éstas, las políticas de intervención nutricional y en algunos casos de empleo mínimo, por marginales que hayan sido las remuneraciones, no estuvieran ausentes.

En el caso de América Latina sólo Cuba (y en cierta medida Nicaragua), ha establecido un sistema de distribución igualitaria que supone, necesariamente, el uso de mecanismos extramercantiles controlables (en este caso corresponde a las libretas de racionamiento, que no son necesariamente el único instrumento posible)¹⁴.

Si tomamos como mínimo común denominador la idea consensual de que la desnutrición constituiría una expresión manifiesta de inequidad en la distribución de los derechos de acceso alimentario,

lentes petróleo crudo en el sistema alimentario de los Estados Unidos en torno a 1975. En 1980 el consumo total de petróleo en Sudamérica era de 643 kg/habitante (ONU, Energy, 1982).

¹⁴Aún el igualitarismo como criterio de equidad no está exento de juicios contrapuestos: "la libreta de racionamiento no es sólo un testimonio a la escasez. La revolución lo ha convertido en... un testimonio a la igualdad en medio de las dificultades", Adolfo Gilly, *Inside Cuba Today*. "La libreta de racionamiento —es el pequeño y odiado pasaporte a la sobrevivencia del consumidor cubano". Christopher Dickey del *Washington Post* (ambos citados por Benjamin et al., 1985).

su magnitud y evolución habrían constituido un indicador de lo que en esta materia ha ocurrido en los sistemas alimentarios de la región.

Desafortunadamente la información disponible sobre desnutrición es muy errática, está hecha con metodologías diferentes y con grados muy diversos de rigor, lo que no permite comparaciones entre países y, por ausencia de observaciones en el tiempo, no permite tampoco precisar cuál ha sido su evolución.

Por contraste, los datos de mortalidad infantil y de esperanza de vida al nacer, son de mayor homogeneidad y precisión y permiten además comparaciones en el tiempo para la totalidad de los países de la región. Es así como se han relacionado ciertos rangos en materia de niveles de pobreza con otros correspondientes a esperanza de vida al nacer y de mortalidad infantil.

A pesar de los niveles muy altos de mortalidad infantil y los niveles muy bajos de esperanza de vida que muestra todavía un número significativo de países, los valores indicados son, sin embargo, el resultado de mejorías en ambos indicadores para todos y cada uno de los países; en efecto, el valor medio de la esperanza de vida pasa de algo menos de 54 años a algo más de 60 en las dos décadas consideradas y la mortalidad infantil de 94 por mil a algo menos de 57 por mil¹⁵.

Como es evidente, una parte significativa aunque difícil de precisar de los mejoramientos registrados en ambos indicadores son atribuibles a acciones en el ámbito de la salud (incluidas entre ellas la intervención nutricional, en particular las que inciden sobre la desnutrición infantil) y otras al mejoramiento en el nivel de ingreso de los pobres que acompañó, en mayor o menor proporción, el proceso de crecimiento sostenido del producto que caracterizara a las economías de la región hasta mediados de los setenta y redujo, probablemente la proporción, aunque no el número absoluto, de familias pobres en la población con respecto a una línea de pobreza constante.

Entre las principales determinantes de la distribución de los derechos de acceso están la distribución de los activos generadores de ingreso —de los que alguna idea da lo señalado en el acápite de estructura productiva y lo ocurrido en el empleo. Más que un análisis de esta temática que sería largo reproducir aquí¹⁶ nos limitare-

¹⁵El valor más bajo en la esperanza de vida pasa de 44 a 51 para Bolivia, que exhibe valores muy semejantes a Haití, y los valores más altos pasan de 65 en Argentina y Uruguay a 73. Entre 1964 y 1982, los valores máximos de mortalidad infantil pasan de 182 a 110 (Haití) y los valores menores de 51 (Uruguay) a 27 (Chile). Los valores para 1984 en países desarrollados fueron, en promedio, de 10 por mil y de 75 años en mortalidad infantil y esperanza de vida respectivamente.

¹⁶Consultar al respecto la vasta literatura producida por PREALC (1981 y 1985)

mos a destacar algunos aspectos de la dinámica poblacional y del empleo que hacen de un modo directo a los problemas de acceso alimentario y a la equidad.

Constituye a estas alturas un lugar común destacar el carácter explosivo del crecimiento poblacional de la mayoría de los países de América Latina en la postguerra, cuyo ritmo, a pesar de haber descendido en la última década, todavía exhibe tasas muy altas (2,5% contra el 0,5% en los países industrializados). A ellas se agrega, por una parte, el aún más explosivo crecimiento urbano que se da a un ritmo sostenido superior al 4% (contra 1,3% de la desarrollada) y por otra, tasas de oferta de fuerza de trabajo total y urbana, más elevadas que las correspondientes a la población en un 3% y 4,2%, respectivamente, en la década 1970-1980 (1,2% para los industrializados)¹⁷.

Aunque hubo en general un acelerado proceso de absorción de parte del sector urbano (o formal no agrícola como lo denominan algunos autores) en casi todos los países, y el subempleo se redujo en términos relativos de un 46 a un 38% entre 1950 y 1980 (García y Tokman, *op. cit.*, p. 105), dicha reducción no fue sin embargo, suficiente para evitar que se incrementara el número absoluto de personas subempleadas.

La dinámica en la absorción del subempleo global y en los ámbitos urbanos y rural entre 1950-1980 estuvo fuertemente condicionada por el nivel relativo de éste a principios de los cincuenta y por la forma que asumió la descomposición del sector campesino (o informal rural) (O. Rodríguez, 1985). Se advierte al respecto tres tipos de situaciones con efectos diferenciales sobre los problemas de pobreza urbana y rural o, si se quiere, sobre los problemas de acceso alimentario.

Un primer grupo estaría constituido por aquellos países que en 1950 tenían a más del 60% de su población económicamente activa (PEA) en el área rural y que, como consecuencia de un proceso de modernización agrícola con un cierto sesgo hacia la mecanización

y los diversos artículos de la *Revista de la CEPAL*, Nº 24. Santiago de Chile, diciembre de 1984, especialmente N. García, V. Tokman y A. Couriel.

¹⁷Debe recordarse que la migración de Europa hacia Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia fue del orden de los 50 millones de personas. "En su punto máximo (1881-1910) la emigración fue equivalente a 20% de incremento de la población europea". (Banco Mundial, 1984). En Europa Occidental y Japón, el número de trabajadores agrícolas empezó a declinar cuando la fuerza de trabajo era todavía fundamentalmente rural, por lo tanto, no se dieron incrementos significativos en el tamaño absoluto de la fuerza de trabajo de dicho sector. Ni siquiera en Japón, en que a mediados de 1880 la fuerza de trabajo agrícola era del orden del 75%, pues el empleo no agrícola creció a tasas del 2 y 3,5%, superando con largueza al crecimiento de la oferta de trabajo (1% al año) y generando desde principios de siglo cierta estabilidad primero y un descenso absoluto después, de los trabajadores rurales.

—respecto a la intensificación en el uso de insumos— experimentaron un proceso de reducción absoluta (o al menos relativa) de la PEA en el sector “modernizado” de sus agriculturas, mayor que en el sector campesino. En la mayoría de estos casos hubo un proceso de incremento relativo del sector campesino con una mantención, si es que no un deterioro, de los niveles de subempleo existentes en los cincuentas así como de los niveles de pobreza estimados como de más del 60% alrededor de los años setentas¹⁸.

Otro grupo de países estaría constituido por aquellos de urbanización temprana que ya en los cincuentas tenían sólo un tercio (Chile) o un quinto (Argentina y Uruguay) de su PEA en el sector rural, pero que también enfatizaron los componentes de mecanización en el proceso de modernización del agro, dando lugar a una salida de la PEA del propio sector moderno más acelerada que del reducido sector campesino de sus estructuras agrarias. En dos de ellos (Argentina y Uruguay) hubo también un incremento del subempleo total y presumiblemente de la pobreza, aun cuando ésta tenga los niveles más bajos de la región (estimados para 1970 en alrededor del 8% para Argentina y Uruguay y de un 25% para Chile).

En el resto de los países¹⁹ —con una PEA rural en los cincuentas que fluctuaba entre el 50% y el 60% de la total— el proceso de modernización parece haber sido más absorbedor de fuerza de trabajo que en los grupos anteriores, como consecuencia, seguramente, de un mayor énfasis en fertilización que en mecanización. Esto dio lugar a descensos de cierta significación tanto en el subempleo rural como en el total y, muy probablemente también en los niveles de pobreza que, en los setentas se estimaban entre un 25% (Costa Rica) y un 50% (Brasil) de la población en cifras redondas.

6. *El impacto de la crisis*

Antes de terminar este acápite parece indispensable efectuar, aunque sea a nivel exploratorio, algunas referencias al impacto de la crisis sobre la situación tendencial descrita hasta aquí. La suficiencia, autonomía y equidad parecieran ser los elementos más directamente afectados. En relación a los niveles de suficiencia, todo hace prever que éstos tendrán un descenso significativo en prácticamente todos los países de la región, pues la producción agrícola per cápita, bajó en casi todos ellos y otro tanto ocurrió con las importaciones de alimentos y de insumos, redundando, en el caso de los fer-

¹⁸Los párrafos relativos a la dinámica del subempleo están basados en antecedentes de García y Tokman (1984) a partir de los cuales se hacen algunas *conjeturas* sobre las sendas de modernización agrícola escogidas y sobre la evolución de la pobreza.

¹⁹Nos referimos fundamentalmente a Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela.

tilizantes, en caídas de más del 15% respecto a los niveles anteriores. Se prevén descensos del orden del 25% en las existencias de cereales (FAO, 1984).

En lo que hace a la autonomía, se advierte un descenso en las importaciones que sólo será parcialmente compensado por incrementos de producción interna si es que no los impiden los descensos en la productividad, derivados del menor uso de fertilizantes. En mayor o menor grado, este incremento aparente de la autonomía se hará con carga a la suficiencia y, sobre todo, a la equidad.

El elemento más afectado será sin duda la distribución de los derechos de acceso, pues se advierten incrementos en el desempleo abierto (que en algunos países supera el 20% de la PEA); incrementos en el subempleo visible, una reducción de la jornada de trabajo de los ocupados; un descenso en los salarios reales a niveles inferiores a los prevalecientes a principios de los setentas; un incremento del subempleo invisible (de las personas empleadas por cuenta propia) y una disminución del valor del producto de este sector, por lo menos de aquella parte vinculada al crecimiento del sector formal (García y Tokman, 1984).

En buena medida, la crisis agudiza hasta el extremo algunos fenómenos tendenciales cuyas raíces de carácter estructural habían quedado disimuladas (pero latentes) en el período del "facilismo" financiero.

De igual modo, muchas de las prácticas de los pobres urbanos y rurales que constituían estrategias de sobrevivencia (más o menos permanentes para algunos y recursos ocasionales para los más) han tendido a generalizarse y hacerse permanentes, proliferando las ollas comunes, los comedores vecinales, los grupos de compra de alimentos²⁰, etc., así como a incrementarse el tiempo de la mujer destinado a conseguir lo indispensable²¹ y el número de habitantes urbanos que se alimenta, como en la etapa preagrícola de la recolección, no en el campo abierto sino en los basurales.

III. LA ACCIÓN DEL ESTADO: LA EXPERIENCIA DEL SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

En los países de la región ha habido y hay diversos tipos de accio-

²⁰En el contexto del largo período de austeridad en que tendrán que desenvolverse las economías de la región, las políticas destinadas a ampliar el acceso alimentario (en economías mixtas) deberán partir por examinar estas formas para fortalecer con el apoyo público aquellas que muestren mayor eficacia en su cometido.

²¹En un estudio hecho en México (PREDESAL, 1981) se estableció que el tiempo dedicado, en promedio, por una muestra de madres de familia residentes en un barrio de la periferia era de cuatro horas y media al día para conseguir una dieta razonablemente balanceada.

nes que tienden a ser identificadas como "la política alimentaria"; la mayoría de las veces se trata de políticas de intervención nutricional que están inscritas en el ámbito de las políticas de salud y van dirigidas hacia grupos particularmente vulnerables como lactantes, niños en edad pre-escolar y escolar y mujeres embarazadas. Por otro lado está una serie de políticas sectoriales que inciden sobre algunas esferas constitutivas del sistema alimentario pero que son diseñadas, gestadas e implementadas como políticas compartimentadas (política agrícola, política agroindustrial, de acopio y comercialización de productos básicos) que, en términos de su concepción e implementación no guardan entre sí las interrelaciones necesarias como para constituir en sentido estricto una política alimentaria. Probablemente, lo más próximo a este tipo de política son las llamadas políticas de desarrollo rural integral que, bajo los auspicios del Banco Mundial, han sido impulsadas en varios países de la región (con particular fuerza en Colombia, Ecuador, Brasil y México).

La estrategia denominada Sistema Alimentario Mexicano²², implementada al final del sexenio de López Portillo (1980-1982) constituye sin duda uno de los primeros intentos de abordar la política alimentaria como una política que incide sobre el conjunto interrelacionado de agentes que actúan en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes esenciales.

Aunque parezca sorprendente, dado lo efímero de su existencia, esta estrategia ha generado y sigue generando tanto o más interés y tanta o más literatura que políticas de cambio estructural y por lo tanto de impacto más profundo y duradero emprendidas por otros países de la región²³.

Es, en atención a lo anterior, que parece razonable dedicar el resto de la presentación a un examen de los antecedentes, características, alcances y proyecciones que dicha estrategia tuvo.

Antecedentes

Los analistas de la cuestión agraria y agrícola (conceptos que en México tienen significados diferentes que se refieren, respectivamente a cuestiones de tenencia y de producción) tienden a coincidir en que a mediados de los sesenta se produce un punto de inflexión en el comportamiento del sector agropecuario, que, desde fi-

²²En adelante usaremos SAM para referirnos a la estrategia y sistema alimentario para referirnos a las estructuras y procesos que vinculan la producción y el consumo alimentario.

²³L. Tubiana (1984), J. Austin y G. Esteva (1985), F. Meissner (1981), Durs-ton (1983), M. R. Redclift (1981) y el libro por publicarse de J. Austin y G. Esteva, *Food policy in Mexico: The Search for self-sufficiency*, por citar sólo algunas de las publicaciones más recientes.

nales del cardenismo, había constituido uno de los ejemplos más destacados del paradigma clásico sobre la relación entre desarrollo agrícola y crecimiento del complejo urbano-industrial.

En efecto, el producto agropecuario creció en dicho lapso a tasas equivalentes a más de 1,5 veces el crecimiento poblacional, con incrementos de productividad del orden del 2,8% promedio anual, satisfaciendo la demanda de alimentos e insumos industriales de modo pleno y a precios estables e incluso decrecientes (1950-1963) en relación con los precios industriales. Las importaciones agropecuarias no pasaron en general del 5% de la oferta total de estos productos, ubicándose la mayoría de los años entre el 1 y 2%. La relación de precios de intercambio que había mostrado tendencias al crecimiento entre 1940 y 1950 descende de manera sostenida en el período siguiente (1950-1965). La agricultura genera divisas a un ritmo creciente (aproximadamente 6,5% promedio anual) hasta representar más de la mitad del total de exportaciones de bienes. El sector rural aporta con creces la mano de obra que el crecimiento industrial reclama, dando lugar a crecimientos de los salarios urbanos inferiores a los de la productividad (el salario mínimo urbano creció en una cuarta parte del crecimiento de la productividad por hombre en la industria). Hubo transferencias de excedentes a la acumulación industrial que, aunque no han sido medidos con precisión, se estima llegaron en algunos años al equivalente del 15% del producto agrícola. Finalmente, el desarrollo de un sector de agricultura moderna así como el proceso de urbanización y disminución del autoconsumo ampliaron el mercado interno para insumos de bienes finales manufacturados.

A partir de mediados de los sesenta todos los elementos del paradigma empezaron a revertirse. Concluyó la autosuficiencia alimentaria y las importaciones de maíz y frijol alcanzaban proporciones sin precedentes; el saldo de la balanza agropecuaria que llevó a financiar más de la cuarta parte del total de importaciones se convertía o en fuente marginal o en déficit neto en varios de los años posteriores. El flujo de mano de obra continuó siendo significativo pero lejos constituir "un aporte" se convirtió en una traba alimentando la hiperurbanización y el cambio de la pobreza rural por pobreza urbana, cuyo crecimiento absoluto no ha sido impedido por la masiva migración hacia los Estados Unidos en calidad de braceros o indocumentados (que diversas estimaciones ubican en torno a 2,5 millones de personas). Finalmente, la ampliación del mercado interno estuvo signada por el sesgo que le impuso el patrón de distribución de ingresos, dando lugar a que el dinamismo de la manufactura estuviera orientado a satisfacer un consumo crecientemente diversificado de los sectores medianos y altos.

En lo que hace a la seguridad alimentaria se asiste al deterioro de todos y cada uno de los atributos que la constituyen:

— La “crisis agrícola” es, en rigor, una crisis de la producción de alimentos básicos, en particular de la producción campesina de áreas de temporal, pues la producción de agroexportables y de insumos intermedios de la agroindustria destinada a producir bienes de consumo para los sectores medios y altos y generadas fundamentalmente en áreas de riego, por unidades de tipo empresarial, siguió creciendo de un modo sostenido. Son las importaciones las que permiten mantener una disponibilidad que supera marginalmente a las necesidades calóricas medias de la población, pero que es insuficiente para satisfacer la brecha de demanda derivada del subconsumo de los pobres (cuyo volumen absoluto tiende a crecer).

— En relación a la autonomía o vulnerabilidad externa del sistema se advierte un deterioro franco y acelerado, pues mientras al inicio de la “crisis agrícola” se importaba sólo el 1,6% del consumo total de granos, dichas importaciones alcanzan a más del 36% a fines de los setenta, siendo del orden del 27% para maíz (promedios 1981/1982), del 32% para frijoles (en los que hasta 1979 había autosuficiencia) del 35% para el trigo y del 58% para el sorgo. A lo anterior se agrega el acelerado crecimiento de las importaciones de insumos y medios de producción para el sector agropecuario, que crecen a la tasa del 15% acumulativo anual entre 1965 y 1979.

— En relación a la sustentabilidad a largo plazo del sistema se advierte también un acelerado deterioro, caracterizado por el agotamiento significativo de los acuíferos subterráneos (con descenso acelerado del nivel freático que conduce a costos crecientes de energía para su extracción) los procesos avanzados de salinización en un gran número de distritos de riego, el deterioro ecológico de vastas extensiones en el trópico húmedo como consecuencia de ambiciosos pero prematuros (en relación al conocimiento del manejo de un ecosistema tan frágil) proyectos de desarrollo de infraestructura y de un acelerado proceso de ganaderización y, finalmente, pérdidas, muchas veces irreparables del stock genético (Barkin, 1983).

— En relación a la equidad en el acceso alimentario, el acelerado crecimiento de la economía no parece haber conducido a mejoramientos apreciables en la distribución del ingreso (la información es contradictoria y hay estudios que sostienen incluso un deterioro). No obstante un probable descenso en el peso relativo de la pobreza en el total de la población, ha habido un incremento en la magnitud absoluta de personas con ingresos insuficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas, que ha sido estimado por el SAM en alrededor de 35 millones de personas, de las cuales 19 millones (trece en área rural y seis en el área urbana) estuvieron en situación crítica alrededor de 1979.

Es precisamente un diagnóstico de este tipo el que sirvió de fundamento a la propuesta estratégica del SAM.

Sus fuentes de inspiración y, de algún modo, su eco posterior, debe buscarse en los debates surgidos en torno a la temática de las estrategias de desarrollo centradas en las necesidades básicas (y en menor medida las propuestas de "otro desarrollo"); la búsqueda de estrategias alternativas de carácter nacional y popular capaces de enfrentar a aquellas que surgían del ámbito del neoliberalismo, así como en un terreno específico, del intenso debate que se da en México a partir de mediados de los setenta sobre la naturaleza y vocación estratégica de la economía campesina²⁴.

Origenes

El punto de origen del Proyecto, que explica tanto la fuerza con que logró imponerse como las debilidades o contradicciones que enfrentó en su implementación, correspondió a la llamada entonces, Oficina de Asesores del Presidente de la República, constituida por un círculo de jóvenes profesionales muy próximos al Presidente, venidos en general del mundo académico o para-académico con escasa, si es que alguna experiencia, en el ejercicio de la función pública.

La proximidad al Presidente y el que éste asumiera la estrategia como una de las propuestas centrales de la fase final de su Gobierno le dio una enorme capacidad de convocatoria sobre el conjunto del sector público, dada la fuerza incontestable de la autoridad presidencial en el sistema mexicano.

El no estar inserta en ninguno de los aparatos sectoriales ni en ninguna de las empresas que pudieran haber parecido nichos naturales para la ubicación del Proyecto le permitió impulsar acciones convergentes en varias de ellas. Por otra parte, esta misma exterioridad, unida a la inexperiencia de sus cuadros y a la compleja red de intereses creados que inciden en la acción de las poderosas entidades públicas, que debían constituirse en brazos ejecutores del Proyecto, obligó a complicadas negociaciones y a diversas concesiones que le restaron nitidez y coherencia a la puesta en práctica del Proyecto original.

Objetivos²⁵

Los grandes objetivos de la estrategia propuesta pueden sintetizarse en lo siguiente:

²⁴En E. Feder (1977, 1978), y CEPAL (1982) hay una referencia al debate y en las principales formulaciones en pugna.

²⁵Las referencias a la vasta documentación del SAM serían interminables. Los documentos SAM (5/3/80; 7/5/80; 23/12/80) contienen lo esencial de la estrategia así como una enumeración de los proyectos colaterales.

i) Asegurar la autosuficiencia alimentaria en los componentes principales del consumo popular:

ii) Asegurar el acceso universal de los mínimos nutricionales con énfasis particular en los 19 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema.

iii) Hacer de la economía campesina de áreas de temporal el eje central de las propuestas de producción y consumo, destacando las coincidencias estratégicas, desde el punto de vista de los objetivos de la seguridad alimentaria, de la condición de productores principales de los granos básicos y de sector con los problemas más agudos de acceso alimentario.

iv) Conducir a una mayor integración de las distintas fases de la cadena alimentaria en los componentes de la canasta básica.

v) Vincular los esfuerzos de investigación científico-técnicas a las demandas planteadas por una estrategia de mayor autonomía nacional y de centralidad campesina en alimentos básicos.

Los estudios básicos de diagnóstico y diseño

En la fase de su formulación el SAM logró involucrar de manera directa o indirecta a una vasta gama de técnicos e investigadores del aparato público, y sobre todo de su periferia y del mundo académico que incluía a agrónomos, nutriólogos, antropólogos, economistas, sociólogos, expertos en ciencia y tecnología, que, inspirados en los objetivos estratégicos del Proyecto generaron un voluminoso material de diagnóstico y de propuesta cuya enumeración, aunque sea parcial, nos parece ilustrativa. Estos estudios —realizados por el SAM incorporados a su propuesta— abarcaban, entre otras, las siguientes áreas:

i) un examen de los patrones alimentarios vigentes a nivel nacional y regional;

ii) una definición de canastas básicas recomendables de carácter normativo a partir de los antecedentes sostenidos en i);

iii) una evaluación de la magnitud de los sectores con carencias, de su localización geográfica, así como de las tendencias de cambio en los patrones de consumo;

iv) un análisis del potencial productivo del área de temporal a partir de la integración de una infinidad de resultados experimentales practicados en diversas regiones a lo largo de varias décadas que permitiera además definir algunos marcos paramétricos sobre tecnología de maíz y frijol;

v) un estudio sobre tipología de productores campesinos de modo de establecer el grado de heterogeneidad que caracteriza a dicho sec-

tor y poder derivar medidas diferenciadas y específicas en función de las características de las unidades productivas;

vi) un análisis de la agroindustria alimentaria en general con énfasis en la evaluación del comportamiento de las empresas transnacionales;

vii) un examen de las condiciones de acopio y comercialización de los principales productos básicos;

viii) análisis específicos de las principales cadenas alimentarias que participan de la canasta básica (maíz, trigo, arroz, frijol, oleaginosas, sacarígenos, cárneos, alimentos para ganado, pescado, etc.), incluyendo en varios casos una detección de los núcleos de control de las cadenas y de los puntos y tipos de acciones que sería necesario impulsar para alcanzar los objetivos planteados por la estrategia;

ix) un examen de algunos aspectos de la situación actual y de la requerida en materia de investigación científico-tecnológica para hacerla funcional a las demandas planteadas por la estrategia, incluyendo la formulación de convenios entre entidades de investigación y el sistema alimentario mexicano para impulsar determinadas líneas de actividad en áreas relativas a equipamiento, genética, maquinaria, almacenaje, refrigeración, conservación y empaque.

x) un examen del potencial que encierran productos alimentarios no tradicionales susceptibles de incorporación a las dietas populares, en particular, productos de alto valor nutritivo y bajo costo;

xi) un análisis de la incidencia de la publicidad en la orientación de los patrones de consumo y de lineamientos y medidas para contrarrestar las tendencias nocivas e impulsar una reorientación hacia formas destinadas a mejorar los hábitos alimentarios;

xii) un examen sobre la situación actual y rol potencial de las organizaciones campesinas en la implementación del Proyecto y en la constitución de agroindustrias integradas en el ámbito rural a distinta escala y con formas de organización y propiedad funcionales a las escalas correspondientes, así como programas de capacitación con incidencia fundamental en lo campesino del área reformada.

A los análisis anteriores se agregan aquellas propuestas de acciones de corto plazo que terminaron por ser implementadas y con las cuales se tiende a identificar al SAM: políticas de precios y subsidios de los bienes básicos así como de los principales insumos empleados en su producción; montos y condiciones de crédito y de seguro para la producción de bienes esenciales, etc.

Implementación

Como se desprende de la enumeración de los frentes de acción que la estrategia pretendía cubrir, ésta estaba constituida en su mayoría

por acciones de mediano y largo plazo; sin embargo, el grueso de ellas no logró trascender al documento de su formulación, dejando a la estrategia reducida básicamente a medidas de estímulo al incremento de la producción y productividad de granos básicos, especialmente en la agricultura de temporal y a algunas acciones en el ámbito de la promoción de mejores hábitos alimentarios. Para la implementación de la política el SAM se apoyó en la acción de la vasta gama de poderosas entidades centralizadas y descentralizadas del sector público, cuyos ámbitos de actividad abarcan la totalidad de la cadena alimentaria, tal como lo destaca el cuadro 2, donde además se han incluido los incrementos de operación correspondientes al período de vigencia de la actividad del Programa SAM.

Las principales medidas de incidencia a corto plazo fueron: i) un incremento significativo de los precios de sustentación para los productos básicos; ii) un incremento significativo del número de beneficiarios y una duplicación del área atendida con créditos subvencionados para pequeños productores; iii) un incremento significativo de la oferta de insumos en particular, fertilizantes y semillas mejoradas por parte de las empresas estatales (ver cuadro) entregadas a precios inferiores en un 20% al precio de mercado y sin incluir costos de transporte; iv) una mayor cobertura del seguro agrícola a tasas más bajas que las preexistentes²⁶; un incremento de los subsidios al consumidor para los alimentos esenciales (tortilla, pan, especialmente).

Los resultados en el ámbito de la producción de las medidas indicadas condujeron a aumentos significativos en la producción de granos básicos que pasan de algo menos de 14 millones de toneladas métricas en el promedio de 67/69 a cerca de 18 millones para el promedio del trienio 80/82 (el maíz de menos de diez millones a más de 12 millones en dicho período). El grueso del incremento resultó de un fuerte aumento en los rendimientos de maíz y de trigo, pues el área en maíz se mantiene estacionaria y crece ligeramente en el resto de los granos.

Detrás de este incremento de productividad se encuentra, sin duda, el significativo aumento en el uso de semillas certificadas y de fertilizantes, así como también el incremento en casi un 12% del área irrigada destinada a granos básicos²⁷.

En el ámbito del consumo se advierte un incremento del maíz cercano al 30% y, en el ámbito de la distribución al consumidor se

²⁶Un ambicioso programa denominado de "riesgo compartido", según el cual el campesino tenía asignado un ingreso neto mínimo si adoptaba los paquetes tecnológicos propuestos, no logró ser implementado de un modo significativo.

²⁷El argumento de los críticos de que el grueso del incremento es atribuible a las condiciones climatológicas favorables no se sostiene si se comparan estos resultados con los obtenidos en años de condiciones climáticas semejantes como lo señalan Austin y Esteva (1985).

Cuadro 2

INCREMENTO DE LAS OPERACIONES DE LA EMPRESA DEL SECTOR PÚBLICO 1980-1982

Empresas públicas	Unidades de medida	Porcentaje de incremento en las operaciones respecto al año anterior		
		1980	1981	1982
<i>Insumos</i>				
Semillas: PRONASE	Volumen físico	69	58	26
Agroquímicos: FERTIMEK	Valor de ventas	14	10	18
Crédito: BANRRURAL	Superficie acreditada	38	25	4
Crédito: FIRA	Beneficiarios del crédito	79	20	s.i. ^a
Seguro: ANAGSA	Área cubierta	74	43	15
<i>Comercialización</i>				
Acopio: CONASUPO	Tonelaje de maíz		250 ^c	
Almacenamiento: ANDSA	Capacidad física		3 ^b	10
Almacenamiento: BORUCONSA	Capacidad física		79 ^b	
Mayorista: IMPECSA	Establecimientos servidos			255 ^b
Minorista: DICONSA	Almacenes	25		68 ^c
<i>Procesamiento</i>				
Harina de maíz: MINSA	Volumen físico			5 ^c
Pan: TRICONSA	Volumen físico	-6	15	
Leche: LICONSA	Volumen físico		174 ^b	
Varios: ICONSA	Volumen físico	27	13	
Piensos: ALBAMEZ	Volumen físico			20 ^c

FUENTE: J. E. Austin y G. Esteva (1985), Cuadro 1, p. 127.

^as.i. = sin información.

Incremento relativo a 1979.

Incremento relativo a 1980.

aprecia un incremento del 68% de las tiendas de CONASUPO de atención al público y una ampliación del número de establecimientos del pequeño comercio atendidos por IMPEXA de un 200%. En el ámbito rural y a través del ambicioso programa de COPLAMAR, vinculado a la estrategia del SAM, el número de tiendas destinadas a la venta de productos de consumo básico se más que duplicó, alcanzando alrededor de diez mil de estos establecimientos, muchos de ellos como unidades autogestionarias de los propios beneficiados.

Costos y beneficios cuantitativos

Más allá de las estimaciones que los críticos o defensores de la estrategia hacen en relación a sus costos y sus beneficios, no parece fácil llegar siquiera al orden de magnitud de ambos elementos. En primer lugar, y por el lado de los costos, porque una parte no despreciable de éstos está constituida por una serie de programas a los cuales se les puso el título de Programa SAM para conseguir prioridad en la asignación de recursos, aun cuando su existencia y propósitos se hubieran dado con independencia de dicha estrategia; por el lado de los beneficios, las dificultades derivan de la definición de los precios a los cuales estimarlos, dada la sobre y subvaloración que los afectan, así como por la multiplicidad de beneficios intangibles imposibles de estimar que el Proyecto generó.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos autores han estimado que el costo de los subsidios aplicados a los insumos y productos de la canasta básica habría sido equivalente a cerca de 7 mil millones de dólares en los dos años de vigencia del programa (al tipo de cambio vigente, descontada su subvaluación representarían alrededor de 4 mil millones de dólares "reales"). Una estimación hecha por Austin y Esteva en que imputan como costos los incrementos del gasto público en el sector alimentario y como beneficios los incrementos en la producción por encima de tendencias, los lleva a la conclusión de que el costo neto (es decir, descontado los beneficios) habría sido de alrededor de 275 millones de pesos (doce millones de dólares, aproximadamente, al tipo de cambio vigente y algo más de siete si se descuenta la sobrevaluación del peso) que equivalía, según estos autores, al 1,5% del presupuesto federal.

Las principales contradicciones

Una primera contradicción de la estrategia SAM nace de la competencia que se estableció entre ésta y el proyecto agrario encarnado en la llamada Ley de Fomento Agropecuario —cuya versión salió a la luz pública algunos meses antes de que el Presidente López Portillo anunciara públicamente la estrategia SAM. Se trataba de una ley que recogía, con modificaciones, una antigua propuesta del sec-

tor más dinámico del empresariado agrícola, uno de cuyos principales artículos reglamentaba formas de asociación entre empresarios privados y ejidatarios, que abrían el cauce para la generalización, en las áreas de mayor productividad, de formas neolatifunditarias muy semejantes a las que, de forma soterrada —a través del arrendamiento de parcelas ejidales que la ley prohíbe— constituían prácticas generalizadas en muchos de los distritos de riego.

La presencia de estos dos proyectos, fruto de concepciones estratégicas encontradas, condujo a una intensa lucha al interior del aparato público y en el propio seno de los sectores del partido de gobierno, que debilitaron la fuerza inicial de la estrategia SAM²⁸.

Una segunda contradicción era la que le imponía el carácter de largo plazo de buena parte de las medidas propuestas tanto con el corto horizonte que restaba a la administración de López Portillo, como con la necesidad del SAM de mostrar resultados a corto plazo para obtener la legitimidad suficiente que les permitiera desarrollar las medidas de largo plazo.

En relación al primer aspecto, la paradójica necesidad que tiene el sistema político mexicano de establecer un quiebre con el mandatario saliente para garantizar la continuidad de la fuerza de la institución presidencial, hace que aquellos proyectos más estrechamente vinculados a la persona del Presidente, sean enterrados o transformados hasta hacerlos irreconocibles²⁹.

El segundo aspecto de esta contradicción (el relativo a la necesidad de legitimación) condujo a apostar todas las cartas a un impacto inmediato sobre los niveles de producción que, aunque se logra

²⁸Algunos observadores con cierta dosis de cinismo vieron en el lanzamiento de la estrategia SAM por parte del Presidente López Portillo, una forma de contrarrestar las intensas críticas que, desde la Confederación de Trabajadores y desde algunos sectores más reformistas del partido de gobierno, surgieron contra la Ley de Fomento Agropecuario. Por nuestra parte, más allá de las contradicciones reales y aparentes, nos pareció ver, en la presencia simultánea de ambos proyectos, una especie de complementariedad asimétrica según la cual la Ley de Fomento Agropecuario establecería las reglas en los sectores de más alta productividad (dedicados a la exportación y/o a producir insumos para una industria destinada a satisfacer la demanda de los sectores de consumidores de ingresos medios y altos) y el SAM sería la estrategia vigente en las áreas de agricultura campesina y de temporal, dedicada a producir alimentos básicos para el consumo interno, con todas las implicaciones que esta "división del trabajo" implicaría.

²⁹En el caso de la presente administración, el lanzamiento del Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) en octubre de 1983 por la Secretaría de Programación y Presupuesto, no hace sino confirmar lo anterior, pues más allá del cambio de nombre hay una jibarización del alcance y significado de las medidas propuestas por el SAM así como, sobre todo, de la fuerza en la que el Presidente lo impulsa y transmite a los encargados de implementarla. Una opinión contraria a ésta es sostenida por Austin y Esteva (*op. cit.*) en un acápite subtítulo "PRONAL-play it again SAM", que creemos confunde los buenos deseos de los autores con la realidad.

ra, le impuso a dicho logro costos mayores que los indispensables y, con toda probabilidad, sólo pudo involucrar en su obtención, además de algunos sectores empresariales, a los sectores campesinos con mayor potencial productivo y, por eso, con mayor capacidad de respuesta inmediata a las medidas de estímulo establecidas.

Una tercera contradicción es la que se observa entre el postulado de la necesidad de una participación organizada del campesinado en la gestación y desarrollo de la estrategia y el carácter de receptores pasivos de una iniciativa venida "desde arriba" en que quedaron ubicados los campesinos en la fase de implementación del SAM. Aun cuando en esta materia sería una exageración decir que hubo una oposición campesina a la implementación de esta estrategia —basada en las críticas que algunas organizaciones independientes hicieron al SAM sindicándolo como estrategia que sustituía el reparto agrario— no es menos cierto que no hubo organización campesina que derramara lágrima alguna por la muerte prematura del Proyecto.

Es probable que también en este ámbito, la necesidad de legitimación haya obligado a adelantar la acción "desde arriba" a la maduración de algunas iniciativas que en materia de organización y capacitación estaba efectivamente impulsando el SAM.

Las principales lecciones

Corresponde, a modo de conclusión, preguntarse qué elementos de la experiencia del sistema alimentario trascienden al contexto específico en que fue formulado, así como a las condiciones particulares que prevalecían en México en el momento de su lanzamiento (bonanza petrolera).

Sin ánimo de ser exhaustivo y enumerándolas de un modo sintético, creemos que hay por lo menos cinco aspectos de la experiencia SAM que corresponde rescatar:

i) el hecho de haber expresado de un modo concreto la idea genérica de que una estrategia alternativa de desarrollo que pretenda un carácter nacional y popular debe buscar una ecuación entre la satisfacción de las carencias principales de la gran mayoría de la población con el desarrollo de la potencialidad de los recursos nacionales;

ii) haber planteado que la solución al problema de la seguridad alimentaria trasciende el ámbito de la política sectorial (agrícola o agroindustrial o de comercialización, etc.), destacando la necesidad de concebir a la estructura productiva como cadena de relaciones técnico-funcionales y sociales entre agentes heterogéneos, sobre cuya conducta debe incidir la política para alcanzar los objetivos espe-

rados en materia de seguridad alimentaria dándole, además, expresión concreta a varios de estos encadenamientos;

iii) haber reivindicado la centralidad del campesino como un agente potencialmente estratégico en el logro de los objetivos de la seguridad alimentaria y el plantear caminos específicos para su modernización;

iv) haber reivindicado y demostrado la posibilidad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria en productos básicos como condición de seguridad nacional en un momento en que campeaban propuestas de aperturismo indiscriminado y pasivo;

v) haber mostrado que es posible una convocatoria que estimule la participación creativa de vastos sectores del ámbito científico-tecnológico en torno a propuestas consensuales de innegable contenido nacional y popular.

De las limitaciones y contradicciones del proyecto surgen también algunas lecciones que es bueno destacar:

i) que si no se avanza en la capacidad de convocatoria de un proyecto de este tipo hacia sectores populares organizados y movilizadas (en el ámbito rural y en el ámbito urbano en su condición de consumidores), la continuidad y defensa del proyecto queda abandonada a la precariedad que la buena voluntad de una tecnocracia ilustrada pueda darle;

ii) que el encadenamiento de las medidas y de los plazos en la que cada una va madurando debe ser explícitamente establecido, tratando de evitar hipotecar el conjunto al logro de resultados espectaculares de corto plazo, pero también de corto aliento.

iii) que es necesario considerar las virtudes pero también las limitaciones que le dan, a iniciativas de este tipo, la estrecha vinculación con la presidencia, de modo de aprovechar las primeras y neutralizar las segundas, en particular, las que impiden la necesaria continuidad del proyecto más allá de los períodos presidenciales.

iv) que es necesario avanzar con decisión en los procesos de descentralización y desconcentración de la función pública para posibilitar tanto su integración a nivel local como su delegación en organizaciones homogéneas de productores. Lo anterior constituye condición necesaria para dar un espacio concreto y sustantivo al ejercicio de la participación y permitir, con ello, la aplicación de políticas específicas y diferenciadas en función de las potencialidades que tienen los distintos agentes de contribuir al logro de la seguridad alimentaria.

BIBLIOGRAFIA

- Arroyo, Gonzalo; Rama, Ruth y Rello, Fernando: *Agricultura y alimentos en América Latina: el poder de las transnacionales*. Coedición UNAM - IISIS, México-Madrid (por publicarse en 1985).
- Austin J. E. y Esteva, G.: "Sam is Dead - Long live SAM", en *Food Policy*, Vol. 10, Nº 2, mayo, 1985, pp. 123-136.
- Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 1984*, Parte II, julio 1984.
- Barker, R., Gabler, E. y Winkelmann, D., "Long-term consequences of technological change on crop yield stability", en Valdés, Alberto, 1981.
- Barkin, D.: *El fin del principio*. Centro de Ecodesarrollo, México.
- Benjamin, M., Collins, J. y Scott, M.: *No Free Lunch: Food and Revolution in Cuba Today*, Institute for Food and Development Policy, 1984.
- CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*. Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- Couriel, A.: "Pobreza y subempleo en América Latina". *Revista de la CEPAL* Nº 24. Santiago de Chile, diciembre de 1984.
- De Melo, F. H.: *O Problema Alimentar no Brasil*. Pa e Terra, 1983.
- Durston, J.: "El Sistema Alimentario Mexicano. ¿Un nuevo estilo de desarrollo rural". E/CEPAL/SEM. 9/R.13, Santiago de Chile, junio 1983.
- Fajnzylber, F.: *La industrialización trunca de América Latina*. Editorial Nueva Imagen, México, 1983.
- FAO: *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, 1983.
- FAO: "Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe". LARC/84/6, mayo, 1984.
- Feder, E.: "Campesinistas y descampesinistas". *Comercio Exterior*. Vol. 27, Nº 12, 1977 y Vol. 28, Nº 1, enero de 1978.
- García, N. y Tokman, V.: "Transformación ocupacional y crisis", en *Revista de la CEPAL* Nº 4, Santiago de Chile, diciembre de 1984.
- Gligo, N.: "Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana", en *Estudios e Informes de la CEPAL* Nº 4, Santiago de Chile, 1981.
- Harlan, J. R.: "Agricultural Origins: Centers and Not Centers", *Revista Science*, Nº 174, 1971.
- Hewitt, C.: *La modernización de la agricultura mexicana 1940 - 1970*. Editorial Siglo XXI, México, 1978.
- Hobsbawm, E. H.: *The Age of Revolution*, 1962.
- Maletta, H.: "Los agricultores medianos en América Latina: Elementos para una evaluación comparativa". Borrador, fotocopia, FAO, Roma, 1984.
- Meissner, F.: "The Mexican Food System: A Strategy for sowing petroleum", en *Food Policy*, Volum. 6, Nº 4, noviembre, 1981, pp. 219-230.
- Morgan, D.: *Merchants of Grain*, Penguin Books, 1979 (hay versión en español publicada por Editorial Abril, 1982).
- Müller, G.: "Las empresas transnacionales en los complejos agroindustriales", ILET, México, 1980.
- Oliveira, F.: "La economía brasileña": Crítica a la razón dualista", en *Trimestre Económico*, Vol. XL, Nº 158, abril-junio, 1973, pp. 411-484.
- Pimentel, D.: *et al*, Food Production and the Energy Crisis", en *Revista Science*, Nº 182 AAAS, Estados Unidos, 1973.

- Redclift, M. R.: "The Mexican Food System: sowing subsidies, reaping apathy", en *Food Policy*, Volum. 6, Nº 4, pp. 231-235.
- Rodríguez, O.: *Agricultura, subempleo y distribución del ingreso*. (Informe de Investigación) Fotocopia, CEBRAP, octubre de 1983.
- Sen, A. K.: *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press, 1982.
- Sorj, B.: *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Editorial Zahar, Río de Janeiro, 1980.
- Steinhart, J. y Steinhart, C.: "Energy Use in the United States Food System". Revista *Science*, Nº 185, AAAS, Estados Unidos, 1974.
- Valdés, A.: *Trade in agricultural products between Developing Countries*, paper presented at the IV Meeting of the Econometric Society of Latin America. Santiago de Chile, 1983.
- Vigorito, R.: *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. México, 1980.

Iris Vittini G.

INTRODUCCIÓN

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reafirmado "que el derecho a la alimentación es un derecho humano universal y que el alimento no debería ser usado como instrumento de presión política"*.

En la presente década, un paso importante han dado los países latinoamericanos para enfrentar uno de los problemas más graves y urgentes que existen en la Región, la escasez de alimentos y por consecuencia, la desnutrición que sufre gran parte de su población.

"Sin autosuficiencia alimentaria, ningún país o región puede pretender sobrevivir, ni ser soberana", según las palabras del Comisario de Desarrollo de las Comunidades Europeas, señor Pisani.

Con ocasión de celebrarse en Caracas (agosto de 1982) la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA se sentaron las bases para una Estrategia de Seguridad Económica Regional a fin de intensificar la cooperación, y de esta manera contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial.

En la elaboración del Plan Bienal de Cooperación, los 26 Estados Miembros del SELA señalaron como primera prioridad, la cooperación agropecuaria alimenticia. De esta forma tiene lugar la creación del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional, mediante la Decisión 158 en septiembre de 1983, siendo su sede Buenos Aires, Argentina.

Es interesante destacar la experiencia del Sistema Económico Latinoamericano, porque en un marco de cooperación regional, el SELA ha sido reconocido por la comunidad internacional como un instrumento para el Nuevo Orden Económico Internacional.

La labor que han venido desarrollando sus Comités de Acción han demostrado favorecer la cooperación horizontal con otros orga-

*Resolución 38/158. Asamblea General de Naciones Unidas. 19 de Dic. 1983.

nismos de cooperación e integración en América Latina y el Caribe.

Por otra parte en el Grupo Andino, un proceso de integración subregional, del cual forman parte Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se ha gestado recientemente el nacimiento del Sistema Andino José Celestino Mutis, sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente. Fue aprobado en Cartagena, Colombia, el 25 de julio de 1983 por los Jefes de Estado de los cinco países, con ocasión de la celebración del Bicentenario del Libertador Simón Bolívar.

Tanto el SELA como los países que integran el Grupo Andino, recogen las recomendaciones de la 18ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en el sentido de establecer mecanismos ágiles y operativos de seguridad alimentaria, a fin de lograr un mayor grado de autosuficiencia alimentaria. El tema es de tanto interés, que por recomendación de esa Conferencia, se incluyó además en la conferencia que la FAO celebrara este año en agosto, en Buenos Aires.

Cerca de 500 millones de personas padecen desnutrición en el mundo, especialmente en las zonas rurales y áreas marginales de los países en desarrollo de Asia, África y el Medio Oriente; América Latina y el Caribe representan cerca del 10 por ciento de ese total de población malnutrida. Pero la explosión demográfica va a agudizar esta situación. Hemos visto recientemente el caso de Etiopía, en que además del factor demográfico, se ha producido una situación de catástrofe provocada por la sequía.

Hemos elegido este tema como materia de reflexión para una convención de la International Law Association, porque el problema del hambre merece un estudio global y ha sido una de las materias que incluyó la 61ª Conferencia que se celebrara en París, en agosto de 1984; en el Comité que estudia los Aspectos Legales del Nuevo Orden Económico Internacional. En el Rapport, de dicho Comité, se deja constancia que el derecho a una adecuada alimentación es un derecho humano y no ha sido objeto de un estudio exhaustivo dentro del Sistema de Naciones Unidas*.

Estimamos que para resolver el problema del hambre en forma global es muy importante observar cómo enfrentan y resuelven su situación alimentaria un grupo de países en vías de desarrollo que están viviendo la crisis económica más grande de su historia por la falta de justicia que impera en las Relaciones Internacionales.

*Traducción libre del Número 45 del párrafo 43 del Derecho a una adecuada alimentación como Derecho Humano del Rapport del Comité ya citado.

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SELA

Antecedentes

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA), desde su creación en 1975, ha venido desarrollando una labor importante en materia de cooperación agropecuaria y alimentaria. Tanto los países signatarios como la Secretaría Permanente del Sistema han colaborado para ir a la gestación de los Comités de Acción en materia de complementos Alimenticios de Alto Contenido Proteico; Fertilizantes; Mecanismo Regional de Información sobre Excedentes de Productos del Mar y Agua Dulce, Carne; Lácteos y Derivados de la Carne; y también un Comité de Acción de los Organismos Empresariales del sector alimentario (OECEG).

Los países latinoamericanos están haciendo los esfuerzos por lograr el desarrollo integral que propicia Naciones Unidas, pero han comprendido que esta tarea sólo puede ser emprendida conjuntamente en forma solidaria mediante acciones de cooperación y de integración.

Para enfrentar la crisis económica internacional es necesario intensificar la cooperación y coordinar la acción en defensa de sus propios intereses. La concertación que se logre en la Región se debe manifestar en sus relaciones con otros países del Tercer Mundo y particularmente con los países desarrollados.

El órgano máximo que se establece en el SELA, el Consejo Latinoamericano, en la VII Reunión Ordinaria (abril, 1981), se trazó el objetivo de promover un Sistema Permanente de Consulta y Coordinación de América Latina y de Cooperación Regional.

El Secretario Permanente del SELA, Embajador Carlos Alzamora, en una gira que realizara en julio de 1981 en Europa, sostuvo conversaciones con el Director General de la FAO, Edouard Saouma. En aquella oportunidad, el tema central lo constituyó el problema más grave y urgente: el hambre y la necesidad de lograr la seguridad alimentaria en la región.

En ese mismo año se llevó a efecto en México una conferencia sobre Agricultura y Alimentación, organizada por el SELA, la Reunión de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (REGAN), la que recomendó la creación de un Sistema Latinoamericano de Seguridad Alimentaria.

En el documento que elaboraron los expertos, se recomienda ir a un aumento progresivo del grado de autosuficiencia alimentaria en la región, por medio de altas tasas de crecimiento de la producción y productividad de los sectores agrícolas. Para ello los países disponen de suficientes recursos naturales, incluso están en condi-

ciones de exportar excedentes, pero se requiere establecer los mecanismos idóneos para su adecuado aprovechamiento.

Además, es muy importante ir a una mejor distribución de los alimentos y velar por que la población haga el consumo adecuado de ellos.

El Sistema que se propone estará a cargo de un Comité de Acción, que actuará de enlace entre los países miembros y la Secretaría Permanente del SELA, y los organismos regionales vinculados con la Seguridad Alimentaria. En forma paralela a esta REGAN se llevó a efecto la Segunda Reunión del Comité de los Organismos Empresariales del sector alimentario, reunión que vino a reforzar el planteamiento de los expertos.

Constitución del Comité de Acción para el establecimiento del Sistema de Seguridad Alimentaria-CASAR.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la REGAN, la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, mediante la Decisión 127 aprobó la competencia del Comité de Acción para el establecimiento del Sistema de Seguridad Alimentaria, con sede en Buenos Aires, Argentina¹.

Para superar en forma irreversible la compleja situación de vulnerabilidad, inseguridad y dependencia alimentaria, los Estados Miembros, a través del Sistema establecido, desarrollarán múltiples acciones tendientes al fomento e incremento de la productividad agrícola y alimentaria.

Para tal efecto, se formula una estrategia alimentaria que además de permitir realizar una cooperación regional para lograr una capacitación de los recursos humanos y acciones formativas hacia los consumidores, se propone:

La armonización estructural y funcional de la economía regional. El incremento de la producción y la disponibilidad de alimentos básicos. El desarrollo del comercio interregional y la racionalización del modelo de consumo de alimentos.

La Decisión 127 sobre Seguridad Alimentaria, en opinión de la Secretaría Permanente del SELA, se refiere al grado de garantía que debe tener una comunidad de disponer en todo momento oportunamente y bajo cualquier circunstancia, de suministros de insumos básicos para la producción de alimentos, de bienes de capital, de conocimientos tecnológicos para la producción de alimentos que equilibren dinámicamente la oferta y la demanda.

¹La VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA tuvo lugar en Caracas, agosto 16-25, de 1982; y la instalación del Comité se llevó a efecto en mayo de 1983.

El Sistema para operar debe estar compuesto de subsistemas nacionales y subregionales y debe coordinar los esfuerzos que se realizan en el marco del SELA con los Comités de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce y de Organismos Empresariales del Sector Alimenticio y con la Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA).

En esta forma se está señalando, como es lógico, que la coordinación debe comenzar en el seno del SELA, con aquellos Comités de Acción que señaláramos precedentemente y que vienen realizando una labor en el sector agropecuario y alimenticio. Por otra parte, se ha preparado el camino para la coordinación que debe existir con el Sistema de Seguridad Alimentaria que nace poco después en el proceso subregional de integración, en el Grupo Andino.

La VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano tiene mucha importancia, porque crea un Sistema de Seguridad Económica Regional (Decisión 113), del cual es componente y pilar fundamental, la Seguridad Alimentaria Regional.

El Sistema Económico Regional pretende consolidar el desarrollo autónomo e independiente mediante la complementación económica y la reorientación del comercio exterior.

Especial importancia reviste la aprobación del Plan Bienal de Cooperación Regional, que abarca un período de septiembre de 1982 hasta agosto de 1984 (Decisión 125).

Para la elaboración del Proyecto Bienal de Cooperación Regional, la Secretaría Permanente, por disposición del VIII Consejo Latinoamericano (Decisión 102) debió hacer propuestas de interés común en las áreas que se consideren prioritarias para la cooperación regional y en estrecha consulta con los Estados Miembros.

Las respuestas, según el Documento² que se elaborara para tal efecto, coinciden en que la cooperación regional debe ser el centro de atención de la VIII Reunión para contrarrestar los efectos de la recesión y crisis económica mundial.

Lo que más nos interesa destacar en este documento, dice relación con las áreas prioritarias que fueron seleccionadas por los Estados Miembros, en atención a que en primer lugar se señala la cooperación agropecuaria y alimentaria.

En consecuencia, cuando se aprueba el Programa Bienal, esta área conserva su prioridad y se inicia una nueva etapa para intensificar la cooperación con la más amplia participación de los Esta-

²Resumen y análisis de las respuestas recibidas de los Estados Miembros, a la consulta sobre áreas prioritarias para la elaboración del proyecto del Programa Bienal de Cooperación Regional 1982-1983. Víctor Hugo Calahorrano, mayo, 1982.

dos Miembros y de manera de fortalecer los órganos del Sistema³.

A fin de atender adecuadamente las exigencias alimentarias de América Latina, utilizando su potencial pesquero en beneficio de sus pueblos, se constituyó en México la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA).

Su aprobación por 12 países latinoamericanos y Miembros del (SELA)⁴ es el resultado de 5 años de trabajo, de estudios y experiencias que se han realizado en el seno del Comité de Acción de Productos del Mar y Agua Dulce.

Es una empresa más de carácter multinacional que, así como OLADE para el sector energético y OLAVI para la vivienda, son organismos de cooperación regional en sectores vitales para el desarrollo y la seguridad de América Latina.

Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (Decisión 158).

En la IX Reunión del Consejo Latinoamericano que se celebró en Caracas (septiembre de 1983), se observa que se aprueban varias Decisiones que dicen relación con nuestro tema de seguridad alimentaria, como ser en materia de información tecnológica latinoamericana, sobre productos del mar y de agua dulce; acción de los organismos empresariales de Comercio Exterior de carácter gubernamental en el sector alimentario de América Latina, etc.

Especialmente nos interesa destacar que por Decisión 158, se creó el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR).

En los considerandos de dicha Decisión se expresa: "Que la Seguridad Alimentaria es un objetivo estratégico y prioritario de la región para desarrollar su autonomía externa, impulsar su desarrollo, erradicar el hambre y la malnutrición, y asimismo promover la cooperación técnica horizontal y el comercio intrarregional y reafirmar la solidaridad latinoamericana y del Caribe frente a emergencias"⁵.

En la Reunión preparatoria del Consejo Latinoamericano, se dejó constancia de la solidaridad de Argentina ante una situación de emergencia para otorgarle asistencia alimentaria a Grenada.

El CASAR debe convertirse en el eje de la coordinación de los esfuerzos regionales en materia de seguridad alimentaria, en opinión

³Consulta a los Estados Miembros sobre Objetivos Prioritarios. Documento citado en p. 3.

⁴El convenio constitutivo de OLDEPESCA fue suscrito por 12 Ministros y Vice-ministros de 12 Estados Miembros del SELA el 29 de octubre de 1982, en México. Su sede es Lima y la autoridad superior es la Conferencia de Ministros del Sector.

⁵Decisión 158. 1er. Considerando.

de los Ministros de Agricultura y Planificación de América Latina y el Caribe (Quito, abril 1983).

Por otra parte, en la Novena Reunión Ministerial del Consejo Mundial de la Alimentación se recomendó apoyar en forma técnica y financiera al Comité.

En la Reunión Preparatoria de la IX Reunión del Consejo y en los considerandos de la Decisión 158, se dejó constancia del apoyo que le prestó la FAO y el PNUD a la constitución del Comité, como asimismo, el respaldo que le ha dado el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

En el Art. 5º de la Decisión 158 que comentamos, se recomienda a las organizaciones internacionales, regionales y subregionales que respalden el funcionamiento del Comité con asistencia técnica y financiera.

A nuestro parecer, se obtendrá mayores beneficios de la cooperación de los organismos internacionales en la medida que se lleve adelante la adecuada coordinación de los comités de acción que realizan una labor relacionada con la seguridad alimentaria.

Asimismo, es fundamental lograr un mayor grado de participación de los Estados Miembros, especialmente de orden presupuestario y financiero.

En la Primera Reunión Ordinaria del CASAR, el Secretario del Comité dejó constancia de que se ha avanzado en la formulación de mecanismos de consulta jurídico-financiero y de información alimentaria⁶.

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL GRUPO ANDINO

Antecedentes de la Integración Agropecuaria.

El proceso de integración de la Subregión Andina tiene una finalidad eminentemente social, la de "procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión" (Art. 1)⁷. Para obtener este propósito, el Tratado expresa que deberá promoverse el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, la aceleración de su crecimiento mediante la integración económica, facilitar la participación de los Estados en el Tratado de Montevideo (actualmente ALADI), y establecer las condiciones favorables para la conversión de éste en un mercado común.

Entre los mecanismos que señala el texto del Acuerdo de Cartagena para lograr sus objetivos, cabe señalar, en primer lugar, la ar-

⁶Documento SPCL IX O/DT N° 21.

⁷Acuerdo de Cartagena, fue suscrito en esta ciudad, Colombia, el 26 de mayo de 1969. Actualmente lo integran Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela.

monización de sus políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones en las materias pertinentes.

Particularmente nos interesa citar los Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario (Art. 3, letra c) y el Régimen Agropecuario establecido en el Capítulo III.

El Sistema de Seguridad Alimentaria se va a enmarcar en los postulados de este Régimen Agropecuario, que determina la política a seguir, a objeto de ir al mejoramiento del nivel de vida de la población rural, incrementar la producción y la productividad y el abastecimiento oportuno y adecuado del mecanismo subregional (Art. 69).

Sin embargo, esa finalidad social del Grupo Andino, a que sacíamos referencia, y que observamos que se reitera en materia de desarrollo agropecuario, no se ha visto materializada en los primeros años de vida del proceso. Los informes de la Junta, el órgano técnico, así lo han reconocido. El énfasis se ha centrado en los aspectos económicos, en las actividades relacionadas con la programación industrial, en la estructuración y consolidación de los mecanismos necesarios para la conformación del mercado ampliado.

En relación con el Régimen Agropecuario, solamente a partir de 1976 se observan acciones conjuntas para el establecimiento de una política agrícola. El primer paso lo constituyen el Sistema Andino de Planificación Agropecuaria (SAPA), cuyo objetivo fundamental es otorgar una mayor racionalidad técnica, económica y social a la política de integración del sector, así como facilitar su estrecha relación con las actividades previstas en el Acuerdo de Cartagena⁸.

En los aspectos institucionales se experimentó un avance con la dictación de la Decisión 121, mediante la cual se crea la Reunión de Ministros de Agricultura, el Consejo Agropecuario (Decisión 76) y las Unidades de Integración Agropecuaria de los Ministerios de Agricultura.

Estos organismos han contribuido a darle una orientación y definición a las principales líneas de acción, aunque no han funcionado con la regularidad necesaria.

La Confederación Andina de Ganaderos, organización institucional privada, es otro de los organismos que inicia sus actividades para contribuir al desarrollo del sector.

Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico (PADT)

Estos proyectos surgen del estudio que sobre la materia realiza la

⁸Cuarta Reunión del Consejo Agropecuario: Propuesta para la iniciación y desarrollo del Sistema Andino de Planificación Agropecuaria 1-3 Dic. 1977, Bogotá, Colombia. Doc. C A G R IV/d+3. 28 Nov. 1977, p. 8.

Junta y de su aprobación por parte de los Países Miembros, atendida la importancia que revisten.

El PADT-Alimentos, ha venido a dar una respuesta a una de las necesidades básicas más urgentes de la subregión, alimentar a su población y evitar que siga aumentando la desnutrición. A nivel subregional de una población total de 11,5 millones de niños menores de 5 años, se estima que el 49%, es decir, 5,5 millones, sufren desnutrición⁹.

El resultado de estos proyectos ha significado un avance muy positivo en materia de alimentos infantiles, proyectos pilotos de complementación alimentaria y el establecimiento de una red de información industrial a nivel subregional.

Además, se han desarrollado Proyectos de Desarrollo Tecnológico en el Área Rural con el apoyo de los programas nacionales y el PADT Refort, para contribuir mediante la investigación tecnológica al uso de los recursos madereros tropicales de la subregión.

La mayor dificultad con que han tropezado los proyectos específicos de integración agropecuaria, es la falta de recursos financieros. El mayor éxito de ellos dependerá de su interrelación con el conjunto de elementos que entran en juego en la nueva estrategia del sector. Especialmente de su coordinación con las acciones que en materia de investigación y transferencia de tecnología propicia el Convenio Celestino Mutis.

Se han establecido programas especiales para el Desarrollo Agropecuario de Bolivia y Ecuador, y aunque han tenido un alcance muy limitado, se vislumbran también muchas posibilidades en el campo de acción del Convenio Celestino Mutis, donde ya se ha procedido a identificar proyectos agropecuarios y agroindustriales para ambos países.

Antecedentes del Convenio José Celestino Mutis

Mandato de Cartagena. Con ocasión de conmemorarse el x Aniversario del Acuerdo de Cartagena y evaluar el proceso subregional, los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, unidos en Cartagena, en el mismo escenario histórico, diez años después, reafirman su voluntad y propósito integracionista en la Declaración que se conoce como el Mandato de Cartagena (26 de mayo de 1979).

En la parte política de dicho documento, expresan que los países andinos reafirman una auténtica cooperación horizontal en beneficio de los sectores mayoritarios de la población, afirmando una

⁹Bases de la Estrategia Andina de Integración Agropecuaria. Documento de la Junta N° 204, Rev. 1, 25 de Nov. de 1983, p. 9.

presencia política y moral que reclama la atención que merece de la comunidad internacional (Numeral 18).

Reconocen los Jefes de Estado en forma muy visionaria que "al iniciarse un nuevo decenio en nuestro esfuerzo integracionista la situación internacional continúa presentándose en términos desfavorables para los países en desarrollo (Numeral 21). Los criterios básicos que deben orientar la estrategia subregional, según los Jefes de Estado, deben ampliar la política integracionista a otras áreas, considerando que ella no puede limitarse a los aspectos económicos por constituir un proceso de carácter global (Numeral 24, letra c).

En su Parte Económica, reconoce los trabajos conjuntos de los últimos años en el sector agropecuario para la solución de problemas del más alto interés social.

Teniendo en cuenta "las impostergables aspiraciones del hombre andino", expresa el Mandato, se deben impulsar tareas urgentes para solucionar los graves problemas de abastecimiento de alimentos e insumos que afrontan los países, así como "los apremiantes problemas sociales que aquejan a densos sectores de la población andina". Para tal efecto, los Ministros de Agricultura y los órganos comunitarios deben perfeccionar y fortalecer las labores iniciadas e identificar proyectos específicos sobre la materia.

Especialmente, se refiere el citado documento, a la participación del trabajador de la ciudad y del campo como sujetos activos del proceso y para facilitar su participación, exhortan a las organizaciones obreras, campesinas y profesionales para que se constituyan en asociaciones subregionales de trabajadores.

La idea expresada por los Jefes de Estado en este párrafo (Numeral 52), guarda íntima relación con esa preocupación por el hombre andino, que se refleja en el marco doctrinario de este proceso, y muy especialmente en los Convenios Sociales de Integración.

Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración.

Un nuevo estilo de integración se ha trazado el Grupo Andino, al aprobarse por la Comisión, en el xxxv Período de Sesiones Extraordinarias el Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración (Lima, julio de 1983). En ese mismo mes los Presidentes del Grupo Andino, reunidos en Caracas, le prestan su total aprobación al nuevo modelo de integración, a fin de lograr una mayor vinculación entre sus miembros y de manera que todos obtengan beneficios de este proceso.

La importancia del sector agropecuario está claramente reconocida en las nuevas orientaciones de la integración andina y este nuevo estilo del proceso se traduce fundamentalmente en lograr un

mayor equilibrio entre los sectores agropecuario, comercial e industrial.

Observamos que al celebrarse el xiv aniversario del Grupo Andino se ha venido a materializar una de las recomendaciones del Mandato de Cartagena.

El sector agropecuario, a diferencia del SELA, es segunda prioridad en las nuevas estrategias de desarrollo que se plantean al Grupo Andino.

Sin embargo, el alto interés político que tiene este sector fue determinante para la aprobación del sistema José Celestino Mutis.

Los países han coincidido en señalar como primera prioridad las relaciones externas, de manera que frente a la crisis internacional, el Grupo Andino presente un frente unido en sus relaciones con los países industrializados y en los foros internacionales.

Como parte integrante del Plan de Reorientación del Proceso Andino, se han elaborado las Bases de la Estrategia Andina de Integración Agropecuaria a fin de lograr un mayor grado de seguridad alimentaria nacional y subregional. Esta nueva orientación del proceso agropecuario es producto de las deliberaciones y conclusiones obtenidas en la v Reunión de Ministros de Agricultura, del Séptimo Congreso Agropecuario y de la 1ª Reunión del Sector Privado Agropecuario.

Como una culminación de estas reflexiones, se produce el consenso para la aprobación del Sistema sobre Seguridad Alimentaria en el Grupo Andino.

SISTEMA JOSÉ CELESTINO MUTIS SOBRE AGRICULTURA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE

Instrumento fundamental del Plan de Reorientación del Proceso Andino, el Sistema José Celestino Mutis sobre Seguridad Alimentaria, fue aprobado en presencia de los Jefes de Estado de los cinco países, con ocasión de la conmemoración del natalicio del Libertador Simón Bolívar¹⁰.

En el marco que le proporciona el Régimen Agropecuario, ha quedado incorporado al Acuerdo de Cartagena mediante la Decisión 182.

Como se expresa en los Considerandos de dicha Decisión, "es necesario adelantar las iniciativas de carácter fundamental, especialmente para que sus habitantes puedan ejercer el derecho a la alimentación en condiciones cónsonas con la dignidad humana".

¹⁰Fue aprobado en Caracas el 25 de julio de 1983 y lleva el nombre del sabio naturalista colombiano José Celestino Mutis. Con ocasión de celebrarse además el Bicentenario de la primera exposición botánica.

Además, considerando que la demanda alimentaria supera la producción de alimentos y que esta situación tiende a agravarse, es necesario desarrollar un sistema que permita lograr un mayor grado de autosuficiencia (Considerandos 4 y 5). En efecto, en el decenio de 1970, la dependencia alimentaria subregional se duplicó y el 50 por ciento de la población infantil está subalimentada, según la información del Coordinador de la Junta, en la VII Reunión del Consejo Agropecuario Andino¹¹.

Objetivos

Tomando en consideración el objetivo central de la Estrategia de Integración Agropecuaria, el Sistema ha sido definido en el Art. 1 de la Decisión 182: "Como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimientos de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecnología, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos".

Para el cumplimiento de este objetivo y los que específicamente se señalan en el Art. 2 se emprenderán acciones orientadas a:

- Incrementar la oferta de alimentos básicos.
- Promover el desarrollo de la agroindustria alimentaria.
- Estimular la generación y transferencia de tecnología.
- Desarrollar acciones de sanidad animal y vegetal en defensa de la producción subregional.
- Estimular el comercio subregional de productos agropecuarios.
- Racionalizar el comercio desde y hacia los países.
- Fortalecer las redes nacionales de almacenamiento para el manejo coordinado de reservas alimentarias.
- Desarrollar acciones para estimular el consumo de alimentos entre los estratos de la población de más bajos ingresos.
- Promover el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
- Procurar los recursos suficientes y oportunos para el financiamiento de las acciones previstas.

Observamos que se ha logrado un enfoque integrado de las acciones prioritarias para mejorar la situación alimentaria global de los países del Grupo Andino. Específicamente, como se expresa claramente en sus considerandos, se trata de asegurar a sus pobladores

¹¹Información Latinoamericana. Analizaron la estrategia de Integración Agropecuaria, Integración Latinoamericana, BID-INTAL N° 82, agosto 1983, p. 69.

el abastecimiento y consumo de su dieta básica en cualquier circunstancia (Considerando N° 8).

En esta forma se está contribuyendo a lograr el objetivo final de seguridad alimentaria mundial, es decir, "asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesiten"¹².

Instrumentos del Sistema

Para el cumplimiento de los objetivos, la Decisión 182 señala los instrumentos en materia de Producción, Investigación y transferencia de tecnología, comercio y de Formación, Almacenamiento y Distribución de Reservas de Alimentos y del Financiamiento¹³.

En dichos instrumentos se contemplan ciertos mecanismos y acciones, de los cuales mencionaremos aquellos que más se relacionan con la finalidad de este estudio.

Producción

De acuerdo a lo que establece la Decisión 182 en materia de instrumentos de Producción y Agroindustria, se deben formular y ejecutar planes y proyectos específicos de integración agropecuaria orientados a incrementar la producción de alimentos básicos a través de aumentos en la productividad y expansión de la frontera agrícola (Art. 6, letra a).

Desde que se llevara a efecto la Primera Reunión de Ministros de Agricultura se fueron promoviendo este tipo de proyectos y se ha experimentado un avance en proyectos específicos en materia de producción de Trigo, Maíz, Carne y Leche, así como en la agroindustrialización de estos dos últimos. Los proyectos agroindustriales deben ir encaminados a una debida articulación entre la producción agropecuaria y la industria, en función de los requerimientos nutricionales de la población (Art. 6, letra e).

Por otra parte, el intercambio recíproco de experiencias desarrolladas por los Países Miembros y la creación de empresas multina-

¹²Esta es en esencia la finalidad del nuevo concepto de seguridad alimentaria mundial que fuera propuesto por el Director General de la FAO en el Octavo Período de Sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Fue aprobado por el Consejo y la Conferencia de la FAO y el Consejo Mundial de la Alimentación. Además le prestó su aprobación el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 18ª Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, 6-15 agosto 1984. DOC. LARC/84/6 mayo 1984, pp. 5 y 6.

¹³Hemos omitido lo relacionado con la conservación del ambiente, que es otro de los instrumentos que contempla la Decisión 182, Art. 15.

cionales andinas, son acciones que a nuestro entender van a facilitar el cumplimiento de los objetivos previstos en este Sistema.

Alimentos

Para garantizar un adecuado abastecimiento de alimentos y atender las necesidades derivadas de desastres naturales o situaciones de emergencia, se establecerán mecanismos de información, de financiamiento y se llevarán acciones tendientes a lograr el mantenimiento de reservas nacionales coordinadas a nivel subregional que contribuyan a la seguridad alimentaria (Art. 12). Opinamos que este es uno de los aspectos que debe estudiarse para la adecuada coordinación con los Comités de Acción de Seguridad Alimentaria del SELA, ya que persiguen los mismos objetivos.

El nuevo concepto ampliado de seguridad alimentaria mundial incluye entre otros aspectos, el aumento de la producción local de alimentos, la suficiencia de ellos y la estabilización de los suministros alimentarios. Además, en caso de calamidades naturales o provocadas por el hombre, se deben emprender acciones de socorro y además tomar las medidas de prevención para atender las necesidades derivadas de estas situaciones.

El plan de actividades para la Estrategia Andina de Integración Agropecuaria ha propuesto un plan de financiamiento para emergencias alimentarias con recursos propios.

Ciencia y Tecnología

El Sistema propone organizar un Programa Conjunto de Integración y Transferencia Tecnológica Agropecuaria y desarrollar acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos naturales (Art. 1, inciso 2).

Consideramos que los países andinos deben promover especialmente el desarrollo del sector pesquero, ya que tres de ellos pertenecen a la Comisión Permanente del Pacífico Sur (Ecuador, Colombia y Perú) y han desarrollado varios programas que dicen relación con los objetivos de la seguridad alimentaria. Para estos efectos sería interesante coordinar estos esfuerzos con las acciones emprendidas en el SELA y en esta forma dar cumplimiento a las recomendaciones de la FAO sobre esta materia. Se debe reforzar la cooperación entre los países de la Región de América Latina e introducir nuevas formas de cooperación para facilitar el intercambio de experiencias positivas a fin de lograr la capacitación de personal de tecnología pesquera.

En materia de desarrollo tecnológico, el Sistema Andino señala que se debe promover y consolidar los logros y la experiencia obte-

nida a través de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el sector Agropecuario (Art. 8, letra e). Estos proyectos, que ya mencionáramos en los antecedentes de la seguridad alimentaria, constituyen un valioso instrumento de integración agropecuario.

Es fundamental la coordinación de acciones de generación y transferencia de tecnología con los organismos internacionales que operan en la región, como lo establece la Decisión 182 y con mayor razón, si se ha propuesto organizar un Programa conjunto sobre la materia.

En la Región Andina existen varios organismos de integración que realizan acciones similares en materia de tecnología de alimentos. Citamos al respecto, los Convenios Sociales de Integración como el Convenio "Andrés Bello" de integración cultural y el Hipólito Unanue en Salud, que vienen desde su creación, propiciando acciones intersectoriales para paliar los problemas que presenta la desnutrición infantil.

Además, estos Convenios han adherido al Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos de Integración a fin de realizar un trabajo conjunto y coordinado para alcanzar las metas de la integración andina¹⁴.

En estas circunstancias, se están dando las condiciones para iniciar una coordinación a nivel subregional y además complementar los programas emprendidos en el SELA a fin de lograr la seguridad alimentaria regional.

Comercio

De conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Cartagena, los países miembros propiciaron los avances en el programa de liberación del comercio y la protección externa común para los productos agropecuarios (Art. 9).

En cuanto a las acciones tendientes a mejorar las condiciones del intercambio, cabe señalar las que dicen relación con el Sistema de Información Comercial Agropecuario (SICA), de manera de vincularlo a las otras redes subregionales de información (Art. 10, letra a). Tiene mucha importancia para los efectos de dar cumplimiento al

¹⁴El Sistema de Coordinación Permanente entre los Organismos de la Integración Andina fue aprobado por los Países Miembros, en Caracas, el 24 de julio de 1983 con ocasión de celebrarse el Bicentenario del Libertador Simón Bolívar. Conforman el Sistema, la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reservas, el Convenio Andrés Bello de Integración educativa, científica y cultural. Chile pertenece a este Convenio desde su creación y luego adhirió Panamá y recientemente España. Además, forman parte del Sistema, el Convenio Hipólito Unanue, en salud, y el Convenio Simón Rodríguez, en lo socio-laboral.

objetivo de intercambiar experiencia e información y complementar los esfuerzos regionales en materia de seguridad alimentaria (Art. 2, letra g).

En el Plan de Actividades, se ha formulado un proyecto de perfeccionamiento del SICA a fin de adecuarlo a las necesidades del Sistema José Celestino Mutis. Es un proyecto que ya se ha iniciado, y para su continuación se han solicitado recursos de cooperación externa¹⁵.

En materia de importación de alimentos deficitarios, como de exportación de productos agropecuarios, los Países Miembros promoverán la adopción de posiciones conjuntas orientadas a mejorar las condiciones del intercambio (Art. 11).

Se cumple así, el objetivo de adoptar criterios comunes en los temas vinculados a la crisis alimentaria, ya que los países de la Subregión tienen reducido acceso a las fuentes disponibles de financiamiento y las condiciones son cada vez más onerosas en los mercados internacionales.

En el año 1983, el 35% de las exportaciones latinoamericanas de bienes y servicios correspondió al pago de los intereses adeudados, lo que supera enormemente el 20% que se estima como límite máximo aceptable.

Existen crecientes dificultades para la colaboración de las exportaciones, como asimismo, aumentan las dificultades para importar bienes incluyendo insumos y alimentos.

En materia de integración de productos básicos, se observaron una creciente dependencia en las adquisiciones de cereales y especialmente han aumentado las adquisiciones de trigo. Excluyendo Argentina y Uruguay, esta dependencia en relación con el trigo subió de 57,0% para 1960/62 a 63,3% para 1980/81 y en los países andinos fue aún mayor, el coeficiente alcanzó de 77,0% en 1980/81¹⁶.

De ahí la importancia que el Plan de Actividades del Sistema José Celestino Mutis contemple un Proyecto para el estudio de posibilidades de acciones conjuntas en importaciones de alimentos y en el cual ya se han solicitado los recursos externos para su realización.

Para promover el comercio de productos alimenticios entre los países del Grupo Andino y los del resto de América Latina, se ha elaborado un proyecto en coordinación con el Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional, CASAR, del SELA y en consulta con los demás organismos de integración¹⁷.

¹⁵Plan de actividades para la Estrategia Andina de Integración Agropecuaria 1984. Doc. cit., p. 11.

¹⁶Comercio Exterior y Dependencia Externa. Doc. de FAO ya citado, p. 4.

¹⁷Plan de Actividades, para la Estrategia Andina de Integración Agropecuaria. Doc. Cit., p. 13.

Financiamiento:

A fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en este Sistema de Seguridad Alimentaria, la Decisión 182 establece que los Países Miembros promoverán con los organismos financieros subregionales andinos la canalización de los recursos respectivos.

Consideramos que para estos efectos es muy importante el apoyo que puedan prestarle, en primer lugar, los organismos subregionales como la Cooperación Andina de Fomento (CAF), sin perjuicio de gestionar ante los organismos internacionales de financiamiento la ayuda para la realización de los programas y acciones previstas en esta Decisión (Arts. 13 y 14).

La CAF y la Junta son los organismos encargados del procedimiento de coordinación interinstitucional, con la participación de las entidades multilaterales de financiamiento para apoyar la estrategia de desarrollo e integración agropecuaria¹⁸.

Se observa con gran preocupación que en el Banco Mundial, la Seguridad Alimentaria dejaría de ser primera prioridad y el desarrollo industrial e intercambio comercial ocuparían el primer lugar.

La idea de impulsar gradualmente la integración financiera regional, que se planteó en la Reunión de Organismos de Integración y Cooperación, tendrá, a nuestro entender, una importancia fundamental para el éxito de este Sistema de Seguridad Alimentaria.

Marco institucional

A nivel subregional

La Reunión de Ministros de Agricultura y el Consejo Agropecuario son fundamentalmente los órganos subregionales del Sistema.

La Reunión de Ministros de Agricultura es la encargada de formular la política general y de adoptar las providencias necesarias para su ejecución (Art. 16, Decisión 182).

En el sector agropecuario, observamos que se experimentó un significativo avance desde la creación de este organismo y muy especialmente en el tiempo transcurrido entre la 4ª y 5ª Reunión de Ministros de Agricultura. Producto de las reflexiones de esta última Reunión es la Decisión 182.

El Consejo Agropecuario está integrado por representantes de Alto Nivel de los Ministerios de Agricultura de los Países Miembros. Su labor principal es asesorar a los órganos del Acuerdo y a los Ministerios de Agricultura en la armonización y coordinación

¹⁸Bases de la Estrategia Andina. Doc. Cit. p. 27.

de las políticas nacionales, particularmente con el Sistema José Celestino Mutis¹⁹.

Por otra parte, el Consejo Agropecuario debe cooperar en las actividades relacionadas con la aplicación de esta Decisión y la evaluación del funcionamiento del Sistema (Art. 19, letras a y b).

Este organismo ha tenido una activa participación, conjuntamente con la Reunión de Ministros, en la elaboración de esta Decisión. Su importancia se acrecentará en la medida en que haya una mayor intervención de los grupos sociales y empresariales.

En el Plan de Reorientación del proceso andino se recomienda una mayor participación de estos actores del proceso y particularmente de la Confederación Andina de Ganaderos, y además se debe ir a la creación del Gremio Andino de Agricultores y proceder a la incorporación del sector en el Consejo Consultivo Empresarial Andino²⁰.

Además de la Reunión de Ministros y del Consejo Agropecuario, a nivel subregional, interviene la Comisión del Acuerdo de Cartagena cuando se trata de medidas específicas en relación con el Sistema José Celestino Mutis, y podrá celebrar Períodos de Sesiones Extraordinarias con la participación de los Ministros de Agricultura como representantes plenipotenciarios acreditados para tal efecto por los gobiernos de los Países Miembros (Art. 17).

La Junta, de acuerdo a lo que dispone la Decisión 182, actúa como órgano técnico y podrá presentar propuestas, estudios o evaluaciones que coadyuven al desarrollo del Sistema.

A nivel nacional

Como una condición necesaria para la instrumentalización del Sistema, cada país promoverá la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (Art. 3).

En consecuencia, es un organismo fundamental en la ejecución, coordinación y evaluación del Sistema. Como asimismo, para lograr la alta prioridad asignada al desarrollo del sector agropecuario.

Según lo dispone la Decisión 182, los planes nacionales son la base para el diseño de mecanismos específicos de coordinación para lograr la convergencia de las políticas y planes nacionales que deben llevar los Países Miembros a través de los Ministerios de Agricultura.

¹⁹Las funciones de la Reunión de Ministros se rigen por la Decisión 121 y las del Consejo Agropecuario por las Decisiones 22 y 76 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

²⁰Para asegurar una efectiva participación del sector empresarial privado en el proceso de integración subregional, la Comisión aprobó la Decisión 175 (enero 1983), mediante la cual se crea el Consejo Consultivo Empresarial Andino.

Para el cumplimiento de los objetivos del Sistema, cada País Miembro realizará labores de evaluación de su situación alimentaria y establecerá la debida cooperación entre los distintos órganos nacionales vinculados al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y a la estructura subregional agrícola (Arts. 4 y 5).

En consecuencia, la coordinación nacional y subregional funcionará básicamente entre los Ministerios de Agricultura y la Junta del Acuerdo de Cartagena.

A nivel nacional, hay iniciativas muy destacables en América Latina para combatir el hambre y la desnutrición. En México, enmarcado en un Plan Nacional de Desarrollo del país, se ha elaborado el Sistema Alimentario Mexicano. Con un Programa Nacional de Alimentación (PNA) para los años 1983-1988. Otro ejemplo lo constituye en Colombia, el Programa Alimentario Nacional y Desarrollo Rural Integrado. En Argentina, se ha formulado un Programa Alimentario Nacional (PNA) a fin de enfrentar la emergencia alimentaria de la población que sufre las consecuencias de la crítica situación económica.

En Centroamérica, Nicaragua y Honduras han elaborado Estrategias Alimentarias y Nutricionales. La FAO, a través de su Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria, le presta asesoría a Costa Rica, Nicaragua y Ecuador²¹.

En nuestro país, la Corporación para la Nutrición Infantil (CONIN), ha desempeñado un papel muy destacado en la lucha contra la desnutrición de los niños menores de dos años. Este organismo se financia especialmente con aportes del Ministerio de Salud, de la comunidad y con los proyectos propios que CONIN ha elaborado para estos efectos.

Con ocasión de celebrarse este año los diez años de existencia de CONIN, el presidente de esta Corporación, el Dr. Fernando Mönckeborg señaló que se han recuperado 17.000 niños, y 15.000 de ellos habrían muerto antes de los dos años, si no se hubiera contado con la atención de este centro asistencial.

En la Universidad de Chile, se creó en 1976 el Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), el que le ha prestado asesoría a los Comités de Acción en materia de Complementos Alimenticios de Alto Contenido Proteico del SELA y también en los programas nutricionales que viene desarrollando el Convenio Hipólito Unanue. Además, a nivel de Naciones Unidas, este Instituto le ha colaborado a la FAO y a la Universidad de la ONU.

En nuestro país, el INTA le ha proporcionado una asistencia técnico-científica al Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la

²¹Acciones de Seguridad Alimentaria y la contribución de la FAO. Doc. citado, p. 6.

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Este organismo²² le otorga los beneficios de alimentación, becas, hogares estudiantiles y otros, a un millón de niños y jóvenes. Los beneficiados son alumnos de establecimientos de enseñanza pública municipalizadas y particulares gratuitas, niveles pre-básico, medio y superior.

El ejemplo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas es muy digno de destacarse, porque el niño, conjuntamente con la educación, recibe el alimento que le permite desarrollarse normalmente. Se está garantizando en esta forma el derecho a la educación y el derecho a una adecuada alimentación.

La compleja situación económica que vive el país, especialmente con el aumento de la cesantía, impulsó al Gobierno de Chile a extender el programa de almuerzos escolares en las escuelas, incluso sábados, domingos y festivos. Esta medida se inició en el mes de noviembre del presente año y en general, en todo el país, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas ha proporcionado 542.000 raciones diarias de almuerzo²³.

Hasta el año 1976 el programa de Alimentación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas funcionó con los recursos humanos y financieros que disponía esta Corporación. Desde 1977 funciona con la participación de la empresa privada, lo que ha permitido disminuir los gastos de administración del organismo y asegurar la entrega de la ración alimenticia.

Finalmente citaremos el Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Chile, el que en 1979 celebró un contrato de transferencia de tecnología con la Junta del Acuerdo de Cartagena para la producción de trigo y leche. En esa oportunidad, la industria seleccionada para comenzar la primera operación, fue la planta PIL en Cochabamba, Bolivia, pero los técnicos chilenos habían constatado que era factible en Bolivia y Ecuador.

La experiencia de este proyecto fue muy positiva y los técnicos chilenos prestaron una asesoría permanente hasta el año 1982. Se comprobó, en esa oportunidad, que es un programa que se puede realizar en otros países de la Región Andina²⁴.

La puesta en marcha de los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimenticia dentro del Sistema José Celestino Mutis, a nuestro entender, podrá facilitar la adecuada coordinación con las acciones em-

²²La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas nace mediante la Ley 15.720 publicada en el Diario Oficial del 1º de octubre de 1964. Fue complementada por el Decreto de Educación Nº 1830, del 16 de marzo de 1965, y se modificó mediante Decreto Ley Nº 180, en diciembre de 1973.

²³Esta información fue proporcionada por el jefe del Departamento de Alimentación de la Junta de Auxilio Escolar y Becas.

²⁴Información proporcionada por el señor Pedro Miranda, del Instituto de Investigaciones Tecnológicas de Chile (INTEC-Chile).

prendidas por los Subsistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria del SELA en un marco de Seguridad Económica Regional.

Reflexiones finales

La crisis de la economía mundial ha tenido graves repercusiones en el desarrollo de los países latinoamericanos.

Como se afirmara, en más de una Conferencia Regional, la responsabilidad principal del desarrollo corresponde a los propios países en desarrollo. En consecuencia, esta crisis sólo podrá ser superada mediante el fortalecimiento de la cooperación y de la integración entre los países de la región y la movilización de su potencial conjunto de acción y apoyo recíproco, como lo establece la Declaración de los Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina, que se celebrara en Lima, en diciembre de 1982.

La región posee el potencial agropecuario y los recursos humanos para satisfacer las necesidades alimentarias de su población; sin embargo, para atender la demanda creciente de productos básicos recurre a las fuentes externas de abastecimiento en condiciones muy onerosas y esta situación tiende a agravarse.

De ahí la importancia que adquieren los Sistemas de Seguridad Alimentaria que se aprobaron recientemente en el SELA y en el Grupo Andino. Una iniciativa fundamental para que sus habitantes puedan ejercer el derecho a la alimentación.

En ambos Sistemas se pretende consolidar aquellas acciones de cooperación e integración agropecuaria que han tenido éxito.

Por otra parte, como ya lo señaláramos en su oportunidad, el Sistema de Coordinación Permanente que se estableció en el Grupo Andino, entre los Organismos de Integración, podrá, a nuestro entender, coordinar todos los esfuerzos que se realicen en la región en materia de tecnología de alimentos para combatir la desnutrición. Todo ello sin perjuicio de llevar adelante las acciones y mecanismos previstos en el Sistema José Celestino Mutis, que para muchos efectos deberá también coordinar sus acciones con el comité de Acción de Seguridad Alimentaria (CASAR) establecido en el SELA.

Existe consenso entre los países latinoamericanos al considerar la Seguridad Alimentaria como un objetivo estratégico y prioritario. Un elemento esencial de su desarrollo económico y social. Sin embargo, hacer factible la autosuficiencia alimentaria va a demandar un gran esfuerzo y un cambio profundo en sus estructuras.

Como se establece en los considerandos del Sistema Andino, la crisis alimentaria guarda estrecha relación con las limitaciones para el financiamiento del desarrollo agropecuario.

Así como se ha formulado un público reconocimiento por las or-

ganizaciones y organismos internacionales como FAO, PNUD y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas a la existencia del Sistema, es muy importante que respondan al llamado que le hacen los países latinoamericanos para apoyar técnica y financieramente estas iniciativas. Mejores resultados se pueden obtener de la ayuda que le puedan prestar las organizaciones financieras internacionales, si los destinatarios son en su mayor parte, los propios mecanismos de cooperación y de integración.

Confiamos en que esta tarea común que se han trazado los países latinoamericanos para contrarrestar los efectos de la crisis alimentaria, pueda servir de ejemplo a otras regiones del Tercer Mundo para lograr la Seguridad Alimentaria Mundial.

A N E X O

DECISIÓN 182

Sistema Andino "JOSÉ CELESTINO MUTIS" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente.

LA COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA;

reunida en la ciudad de Caracas el 25 de julio de 1983, Año del Bicentenario del Nacimiento del Libertador Simón Bolívar, que lo es también de la primera expedición botánica en Colombia, dirigida por el sabio naturalista José Celestino Mutis.

VISTOS: el Capítulo VII del Acuerdo y la Propuesta 139 de la Junta;

Considerando:

Que la Quinta Reunión de Ministros de Agricultura recomendó a los Presidentes de los Países Miembros la adopción de un convenio sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente en la Subregión, con base en lo dispuesto por el Capítulo VII del Acuerdo;

Que es necesario adelantar iniciativas de carácter fundamental para el ejercicio de la soberanía y la independencia de los Países Miembros y especialmente para que sus habitantes puedan ejercer el derecho a la alimentación en condiciones cónsonas con la dignidad humana;

Que la producción agropecuaria es altamente vulnerable y dependiente de los elementos naturales, lo cual se evidencia por las situaciones de emergencia vividas por algunos Países Miembros a consecuencia de los desastres naturales;

Que la crisis alimentaria en los Países Miembros guarda estrecha relación con las limitaciones para el financiamiento del desarrollo agropecuario, especialmente por el reducido acceso a las fuentes disponibles y por las condiciones onerosas de dichos recursos en los mercados internacionales;

Que la demanda alimentaria de la Subregión supera su producción de alimentos y que tal situación tiende a agravarse y repercute negativamente en su grado de autosuficiencia;

Que para la atención de la demanda creciente de productos alimentarios básicos, la Subregión recurre a fuentes externas de abastecimiento, en proporciones cada vez mayores;

Que los Países Miembros tienen el potencial agropecuario para satisfacer las necesidades de abastecimiento a través de un aumento en la producción y del intercambio ordenado de productos del sector;

Que la prioridad que debe darse a la seguridad alimentaria de la Subregión requiere la formulación de políticas en el campo de la producción, almacenamiento, distribución, comercialización de alimentos e insumos y la investigación y transferencia tecnológica que aseguren a sus pobladores el abastecimiento y consumo de su dieta básica en cualquier circunstancia;

Que es conveniente armonizar el uso agropecuario y la preservación del medio ambiente, base y soporte del acontecer humano, y conservar el potencial de los recursos naturales renovables;

Que es importante la investigación del medio ambiente, del uso racional de los recursos y de las medidas conservacionistas, especialmente de aquellas áreas que han sido o pueden ser afectadas por la expansión de las fronteras agrícolas en las reservas forestales y en las cuencas, patrimonio de las generaciones actuales y futuras;

Que es importante desarrollar un sistema, planes, estrategias y acciones para alcanzar los objetivos de la seguridad alimentaria de la Subregión, que propicien un mayor grado de autosuficiencia;

DECIDE:

Capítulo I

DE LA CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL SISTEMA ANDINO "JOSÉ CELESTINO MUTIS"

Artículo 1.— Crear el Sistema Andino "*José Celestino Mutis*" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente, definido como el conjunto de acciones que permitan proteger a los Países Miembros contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos y atender las necesidades alimentarias y nutricionales de la población, a través de mejoras en la producción, productividad, tecno-

logía, establecimiento de reservas, comercialización y consumo de alimentos.

Se organizará también un Programa conjunto de Investigación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria y se desarrollarán acciones coordinadas que favorezcan el uso y el manejo racional de los recursos naturales.

Artículo 2.— Son objetivos del Sistema:

a) Incrementar la producción y la productividad agropecuarias, especialmente en los renglones de cereales, oleaginosas y leguminosas, raíces y tubérculos, carne, huevos, leche y sus derivados y semillas mejoradas;

b) Garantizar el abastecimiento suficiente y oportuno de los productos prioritarios de la dieta básica y asegurar la capacidad adquisitiva para alcanzar niveles de consumo acordes con los requerimientos nutricionales de todos los estratos socioeconómicos de la población andina;

c) Mejorar la relación entre los patrones de consumo de cada País Miembro y su respectivo potencial agropecuario;

d) Estimular y facilitar el comercio intrasubregional de alimentos básicos, para lo cual deberán mejorarse los canales de distribución y el transporte, así como perfeccionarse los mecanismos bajo los cuales se desarrolla. Para ello se otorgarán y mantendrán preferencias en el abastecimiento de alimentos e insumos agropecuarios provenientes de la Subregión;

e) Promover el desarrollo agroindustrial en función del abastecimiento de productos prioritarios;

f) Fortalecer los sistemas nacionales de almacenamiento;

g) Intercambiar experiencias e información y complementar los esfuerzos regionales en materia de seguridad alimentaria;

h) Aprovechar las capacidades existentes en la Subregión con respecto a la formación de recursos humanos en el área de la agricultura y la alimentación, así como de la investigación y transferencia de tecnología agropecuaria;

i) Adecuar las experiencias científicas y tecnológicas foráneas y fomentar el desarrollo de tecnologías propias, de acuerdo con las características de la Subregión;

j) Adoptar criterios comunes y posiciones conjuntas en los temas vinculados a la crisis económica internacional, fundamentalmente en el comercio internacional de los productos básicos;

k) Fortalecer los mecanismos subregionales de financiamiento en beneficio de las actividades previstas en el Sistema;

l) Promover políticas y acciones conjuntas para el aprovechamiento

to y conservación de los recursos hidrobiológicos, forestales y naturales conexos.

Capítulo II

DEL SISTEMA ANDINO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Sección Primera: de los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria

Artículo 3.— Cada País Miembro promoverá la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, como condición necesaria para la instrumentación del Sistema Andino que prevé esta Decisión.

Artículo 4.— Los planes nacionales constituirán la base para la puesta en marcha de los respectivos sistemas nacionales de seguridad alimentaria. Con base en dichos planes, se diseñará el mecanismo de coordinación e interconexión de los sistemas nacionales.

Artículo 5.— Para el cumplimiento de los objetivos del Sistema, cada País Miembro:

- a) Evaluará su situación alimentaria, con el fin de definir las acciones por seguir a corto, mediano y largo plazo;
- b) Establecerá la debida coordinación entre los distintos órganos nacionales vinculados al sistema nacional de seguridad alimentaria y la estructura sectorial agrícola.

Sección Segunda: de los Instrumentos de la Producción y la Agroindustria

Artículo 6.— Para alcanzar los objetivos de producción previstos en el Sistema, los Países Miembros emprenderán las siguientes acciones:

- a) Formular y ejecutar planes y proyectos específicos de integración agropecuaria orientados a incrementar la producción de los alimentos básicos a través de aumentos en la productividad y expansión de la frontera agrícola;
- b) Concertar estrategias y acciones conjuntas entre los sectores público y privado de los Países Miembros con los órganos del Acuerdo, orientadas a estimular la producción de alimentos en los rubros que se consideran prioritarios;
- c) Desarrollar proyectos agroindustriales encaminados a una debida articulación entre la producción agropecuaria y la industrial, en función de los requerimientos nutricionales de la población;
- d) Instrumentar programas de intercambio recíproco de experiencias desarrolladas por los Países Miembros en materia de producción, industria alimentaria e insumos básicos para la agricultura;

e) Promover la creación de empresas multinacionales andinas de producción agropecuaria y agroindustrial.

Artículo 7.— Las acciones conjuntas en el campo de la sanidad animal y vegetal contemplarán, entre otras, las siguientes:

a) Programas dirigidos a la defensa de la Subregión contra plagas y enfermedades exóticas que puedan afectar renglones de la producción y el control fitosanitario y zoonosanitario de las plagas y enfermedades ya existentes y con mayor incidencia en el área;

b) Fortalecimiento de centros de diagnóstico animal y vegetal;

c) Armonización de procedimientos para la expedición de los certificados y permisos fitosanitarios y zoonosanitarios para importación y exportación de productos agropecuarios;

d) Desarrollo de las acciones previstas en las Decisiones 92, 122 y 127.

Sección Tercera: de los Instrumentos de la Investigación y Transferencia de Tecnología

Artículo 8.— Los Países Miembros buscarán alcanzar un mayor desarrollo tecnológico que contribuya a:

a) Promover y estimular tanto en instituciones públicas como privadas la ejecución de programas nacionales y subregionales de investigación y transferencia tecnológica para coadyuvar a los objetivos del desarrollo agropecuario subregional y la seguridad alimentaria;

b) Auspiciar, dentro del proceso de integración y del desarrollo agropecuario, el intercambio de tecnologías y resultados generados por la investigación agrícola y promover su transferencia entre los Países Miembros para disminuir la dependencia tecnológica, en el marco de la seguridad alimentaria;

c) Promover el intercambio de investigadores y técnicos del sector, auspiciando los servicios de asistencia técnica en aquellas áreas en que cada País Miembro tenga un mayor desarrollo agropecuario;

d) Asegurar, de acuerdo con las posibilidades de cada país, los recursos financieros necesarios que garanticen la ejecución de los programas de investigación y transferencia tecnológica;

e) Promover y consolidar los logros y la experiencia obtenida a través de los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el sector agropecuario;

f) Coordinar acciones de generación y transferencia de tecnología con los organismos internacionales que operan en la región.

Sección Cuarta: de los Instrumentos de Comercio

Artículo 9.— Los Países Miembros propiciarán los avances del programa de liberación del comercio y la protección externa común para los productos agropecuarios, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Cartagena.

Artículo 10.— Los Países Miembros procurarán mejorar las condiciones del intercambio y los volúmenes comerciales a través de, entre otras, las siguientes acciones:

a) Consolidar el Sistema de Información Comercial Agropecuario y vincularlo a las otras redes subregionales de información;

b) Otorgar el énfasis necesario al desarrollo de las exportaciones de productos agropecuarios en el marco del Programa Andino de Promoción de Exportaciones no tradicionales y continuar la realización de ferias especializadas;

c) Acordar nuevos mecanismos conjuntos de estímulo al comercio agropecuario andino en campos como el del financiamiento, el intercambio compensado, las operaciones comerciales con base en excedentes y faltantes y la promoción de empresas multinacionales andinas de comercialización de productos e insumos agropecuarios;

d) Promover la adopción de los instrumentos legales pertinentes dirigidos a superar las trabas existentes al comercio intrasubregional de productos e insumos, tendientes a establecer una reglamentación común en aspectos relativos a la normalización técnica, simplificación de trámites aduaneros, regulaciones de carácter sanitario y almacenaje;

e) Adecuar y reglamentar los mecanismos que regulan el comercio intrasubregional de productos e insumos agropecuarios, a fin de que dichos instrumentos sean compatibles con las características del sector, permitan el manejo coherente de la política agropecuaria y contribuyan al logro de la seguridad alimentaria subregional;

f) Concretar acuerdos complementarios preferenciales de abastecimiento de productos y grupos de productos, por intermedio de las entidades estatales y privadas que participan en el intercambio agropecuario, con preferencia sobre los productos señalados como prioritarios y aquellos objeto de programas conjuntos.

Artículo 11.— Los Países Miembros promoverán la adopción de posiciones conjuntas orientadas a mejorar las condiciones de importación de alimentos deficitarios, así como de exportación de productos agropecuarios.

Sección Quinta: de los Instrumentos para la Formación, Almacenamiento y Distribución de Reservas de Alimentos

Artículo 12.— Para garantizar un adecuado abastecimiento de alimentos y atender las necesidades derivadas de desastres naturales o situaciones de emergencia se establecerán mecanismos como los siguientes:

a) Un sistema de información que permita vigilar continuamente el balance alimentario de los países y de la Subregión, orientado a evaluar el nivel de las reservas y establecer los requerimientos inmediatos de intercambio;

b) Un esquema de financiamiento que contribuya a aliviar las restricciones financieras que enfrente cualquier País Miembro en situaciones de emergencia;

c) El mantenimiento de reservas nacionales coordinadas a nivel subregional que contribuyan a la seguridad alimentaria;

d) El fortalecimiento de la infraestructura nacional de silos, almacenes y depósitos de productos agropecuarios.

Sección Sexta: de los Instrumentos del Financiamiento

Artículo 13.— Los Países Miembros promoverán con los organismos financieros subregionales andinos, la canalización de recursos suficientes orientados hacia las actividades de agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente que garanticen el cumplimiento de los objetivos previstos en esta Decisión.

Artículo 14.— Los Ministros de Agricultura de los Países Miembros realizarán gestiones ante los organismos internacionales de financiamiento, con el propósito de apoyar la obtención de los recursos necesarios para los programas y acciones señaladas en la presente Decisión.

Sección Séptima: de los Instrumentos de la Conservación

Artículo 15.— Para la conservación del medio ambiente, los Países Miembros:

a) Establecerán mecanismos para el uso y manejo racional de los suelos, bosques, fauna y flora;

b) Protegerán y velarán por el manejo racional de las cuencas hidrográficas, así como de los bosques y de los pastos circundantes;

c) Incrementar programas de educación ambiental en relación con los problemas de conservación de suelos y de los recursos naturales renovables, así como la participación de la población en la realización de prácticas conservacionistas;

d) Realizarán acuerdos entre dos o más países para la protección y el desarrollo de las cuencas hidrográficas, incluyendo programas de reforestación y otras actividades que contribuyan al mejor uso de los recursos naturales;

e) Establecerán sistemas y concertarán convenios para la protección y defensa de las áreas marítimas contra la contaminación y la conservación de sus recursos biológicos.

Capítulo III

DE LOS ÓRGANOS

Artículo 16.— Corresponderá a la Reunión de Ministros de Agricultura la formulación de la política general de ejecución del Sistema a que se refiere esta Decisión y la adopción de las providencias necesarias para ello. Su funcionamiento se regirá por lo establecido en la Decisión 121.

Artículo 17.— Para la adopción de medidas específicas relacionadas con el Sistema a que se refiere la presente Decisión y cuando corresponda, la Comisión podrá celebrar Períodos de Sesiones Extraordinarias con la participación de los Ministros de Agricultura como representantes plenipotenciarios acreditados para el efecto por los Gobiernos de los Países Miembros.

Artículo 18.— La Junta prestará apoyo técnico y presentará propuestas, estudios o evaluaciones que coadyuven al desarrollo del Sistema.

Artículo 19.— El Consejo Agropecuario se regirá en su funcionamiento por lo establecido en las Decisiones 22 y 76 de la Comisión y estará integrado por representantes de alto nivel de los Ministerios de Agricultura de los Países Miembros. Sus funciones principales serán:

a) Asesorar a los órganos del Acuerdo y a los Ministros de Agricultura en la armonización y coordinación de las políticas naciona-

les, preparación de los programas y acciones conjuntas en el sector agropecuario y, en particular, en el área del Sistema "José Celestino Mutis";

b) Cooperar en las actividades relacionadas con la aplicación de la presente Decisión y la evaluación de su funcionamiento.

Artículo 20.— Los Países Miembros, a través de los Ministerios de Agricultura y los Organismos de Enlace, coordinarán todo lo concerniente a la ejecución de las actividades relacionadas con esta Decisión.

Dada en la ciudad de Caracas, el veinticinco de julio de mil novecientos ochenta y tres.

LA PROPUESTA DE UN MECANISMO REGIONAL DE ASISTENCIA RECÍPROCA PARA EMERGENCIAS ALIMENTARIAS

Marcelo Halperin

I N T R O D U C C I Ó N

1. Se presentan aquí las tareas de investigación en curso, destinadas a perfilar un futuro mecanismo de asistencia recíproca de alcance latinoamericano, para paliar situaciones de emergencia alimentaria. El estudio finalizó en su primera parte con el informe elaborado por el autor a mediados de 1985 para la Secretaría del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), en el marco de la cooperación técnica prestada a dicho organismo por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). A la época de realización del seminario sobre seguridad alimentaria que organizó el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se encontraba en preparación, por el autor, un borrador de trabajo encargado por la propia Secretaría del CASAR, con el objeto de orientar la elaboración del tratado internacional que permita institucionalizar el mecanismo de asistencia propuesto.

2. Estos trabajos contemplan la posibilidad de que el mecanismo permanente de asistencia recíproca destinado a enfrentar, en América Latina, situaciones caracterizadas como de emergencia alimentaria, integre en el futuro el llamado Sistema de Seguridad Alimentaria Regional previsto por el Acta Constitutiva del CASAR. Así, se beneficiaría de la experiencia que ya ha recogido el Comité en sus acciones de asistencia alimentaria a los Estados Miembros del mismo, afectados por emergencias naturales.

3. Sólo una pequeña proporción de las exportaciones latinoamericanas de alimentos se destina a los países de la misma región. Ello revela que las existencias necesarias para enfrentar emergencias están generalmente disponibles y, por lo tanto, la autoasistencia alimentaria es posible, con las ventajas que surgirían de una directa y rápida asignación de los recursos frente a cada emergencia.

4. El mecanismo permanente de asistencia recíproca quedaría inserto en un contexto en el que coexisten distintos tipos de instituciones. Así:

a) La propuesta de establecer un mecanismo regional de asistencia alimentaria para situaciones de emergencia, plantea la necesidad de aclarar su futura relación jurídica e institucional con los compromisos ya asumidos en el marco de los esquemas multilaterales de alcance mundial;

b) El mecanismo regional no debería competir con las operaciones de ayuda alimentaria que realizan los países industrializados en su relación bilateral con países de América Latina;

c) El mecanismo regional no sólo podrá coexistir sin violencia jurídica con los programas de cooperación subregional destinados a incrementar los niveles de autosuficiencia alimentaria, sino que se tendrá que articular con ellos en una fructífera complementación mutua.

5. Excluyendo los distintos tipos de contribuciones destinadas a combatir el hambre o desnutrición crónica, que no serán el objeto del mecanismo regional propuesto en este documento, debe convenirse que los acontecimientos desencadenantes de situaciones de emergencia, susceptibles de ponerlo en marcha, podrían asumir distintas formas. Pero el elemento decisivo a considerar no debería ser el tipo de acontecimiento (natural o producido por la acción humana), sino más bien la relación causal directa entre dicho acontecimiento y la situación de emergencia alimentaria sobreviniente.

6. Entre las cláusulas compromisorias básicas del Convenio que instauraría el mecanismo regional, resaltan las siguientes:

a) el compromiso de liberar de toda medida restrictiva de derecho interno, los embarques de alimentos o las remesas de fondos efectuadas en aplicación del Convenio;

b) el compromiso de respaldar colectivamente, mediante los mecanismos financieros que se acuerden, los préstamos y las ventas de alimentos realizadas en virtud del Convenio; y

c) el compromiso de sostener los gastos administrativos y de efectuar los aportes en concepto de asistencia cuando hubiere lugar a ello.

1. SIGNIFICACIÓN DE LA AUTOASISTENCIA

Examinando la realidad alimentaria regional, surgen evidencias acerca de una progresiva dependencia con respecto a mercados extralatinoamericanos para los suministros básicos, y acerca del estado de subnutrición que padecen extensos sectores de la población¹.

¹Véanse los mensajes de autoridades y funcionarios que se transcriben en el "Informe Final de la Reunión de Consulta y Constitución y Acta Constitutiva del Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR) a la IX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano" (SF/CL/IXO/DT. Nº 21, 15 de julio de 1983).

Sería conveniente desechar de antemano el objetivo de la autosuficiencia alimentaria regional como excluyente, pues las importaciones de productos procedentes de terceros países, pueden resultar —y de hecho es lo que ocurre en muchos casos por razones financieras y por los subsidios que incluyen—, más convenientes que las adquisiciones dentro del área. Sin perjuicio de ello, el mejor aprovechamiento del nivel de oferta de alimentos en la propia región, debería traducirse, por un lado, en el incremento del comercio²; y, por otro lado, debería contribuir a una mayor concreción y cumplimiento efectivo de los compromisos de solidaridad regional tantas veces proclamados. En este último aspecto, merece especial atención el problema de la asistencia frente a emergencias alimentarias. Si bien existen sistemas de alcance mundial prestatarios de ayuda alimentaria —que suele incluir la asistencia en situaciones de emergencia—, América Latina parece hallarse en condiciones de autoasistirse, recogiendo los beneficios derivados de una directa y rápida asignación de los recursos ante el advenimiento de las emergencias.

Está de más destacar que la asistencia frente a emergencias alimentarias no beneficiaría solamente a países de bajos ingresos con déficit de alimentos, pues cualquier país, independientemente de sus condiciones socioeconómicas, puede padecer una emergencia alimentaria. Sin embargo, es oportuno señalar que cuatro países latinoamericanos se encuentran incluidos en un listado de la FAO que agrupa a aquellos cuyas compras comerciales de alimentos no pueden en general satisfacer los requerimientos o necesidades totales estimadas, por lo cual deben recurrir, en significativa medida, a la ayuda alimentaria. El siguiente cuadro ilustra la situación aludida³.

²Asegurando así un abastecimiento independiente de condicionamientos políticos y de pautas de consumo. Así, se induciría a una rápida mejora en los servicios de transporte, al aumentarse el volumen de cargas.

³Necesidad de ayuda alimentaria:

PAÍS	1983-84 ó 1984		1984-85 ó 1985
	Necesidades totales estimadas de cereales.	Significación de la ayuda alimentaria asignada o enviada respecto de las necesidades totales estimadas.	Significación de la ayuda alimentaria prestada respecto del total de las importaciones efectuadas.
Bolivia	360.000 ton.	34,72%	27,04%
El Salvador	196.000 ton.	87,04%	90,38%
Haití	200.000 ton.	54 %	42,30%
Honduras	144.000 ton.	73,26%	76,62%

(Basado en el Cuadro Resumido II, publicado en "Cosechas y escaseces alimentarias. Informe especial". FAO N° 7, julio 1985, p. 42).

2. POSIBILIDAD DE LA AUTOASISTENCIA REGIONAL

En tanto ciertos países de América Latina deben importar ingentes cantidades de alimentos, otros países de la misma región exportan esos mismos productos a terceros mercados. La demanda interna de la región, por otro lado, tiende a incrementarse históricamente con el crecimiento demográfico y el mejoramiento de las condiciones de vida⁴.

La capacidad de la oferta y el desaprovechamiento de los mercados regionales, quedan reflejados en el examen de los principales productos agropecuarios importados por los países latinoamericanos. A modo de bosquejo ilustrativo, apuntamos que en 1984 los países latinoamericanos importaron desde la misma región sólo el 18,2% de sus compras de trigo, y el 10,4% de sus compras de maíz. Estos porcentuales reflejan una sustancial mejora del comercio intralatinoamericano de dichos productos, si los comparamos con los correspondientes al trienio anterior. Las estimaciones para 1985 superan las cifras de 1984, aunque, en todo caso, las importaciones de trigo y maíz provenientes de países de la región no alcanzarían al 20% de las compras totales de esos mismos granos. Es evidente la capacidad de la región para abastecer en mucho mayor grado a los países demandantes de la ALADI, pues en 1984 se exportó hacia adentro del esquema sólo el 26,1% de todas las exportaciones de trigo y el 11,7% de todas las exportaciones de maíz⁵.

⁴V. Junta del Acuerdo de Cartagena: "Situación del sector agropecuario en el Grupo Andino 1970-1980". Documento 182, 8 de diciembre de 1981, p. 78.

⁵Comercio Intra-regional de trigo y maíz^(*).

	Proporción de las importaciones latinoamericanas provenientes de países de la región		Proporción de las exportaciones latinoamericanas dirigidas a países de la región	
	Trigo	Maíz	Trigo	Maíz
1966-68	26,8	13,0	44,8	1,7
1969-71	20,7	26,4	59,6	4,7
1972-74	13,7	10,9	49,2	5,5
1975-77	15,2	21,5	30,9	17,3
1978-80	13,6	6,9	40,2	7,9
1981	3,0	4,7	9,3	3,2
1982	5,0	7,7	11,4	5,0
1983	6,6	9,2	7,8	9,8
1984	18,2	10,4	26,1	11,7
1985 ^(*)	16,1*	11,5*	21,3	9,8

(*) Estimaciones CASAR.

^(*) Con fuente en Anuarios de Comercio FAO-Junta Nacional de Granos (Argentina) - Bolsa de cereales (Argentina), este cuadro ha sido elaborado por CASAR, sobre la base del comercio de trigo y maíz con origen en la Argentina, país que aporta más del 90% de las exportaciones regionales de dichos productos.

^(*) Ocho primeros meses.

Con respecto a otro producto alimenticio de importancia, como es el arroz, durante 1982 y 1983 las exportaciones de dieciséis países de la región superaron, cada año, las trescientas toneladas⁶, aunque no llegó al 45% del grano vendido, el porcentual destinado a otros países latinoamericanos.

El trabajo en curso para la Secretaría del CASAR, examina el comercio intrarregional de otros alimentos, obteniendo cifras de semejante significación a las precedentes.

3. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CON LOS SISTEMAS DE AYUDA ALIMENTARIA DE ALCANCE MUNDIAL

Señalamos anticipadamente una ventaja decisiva que tendría un futuro mecanismo regional frente a los sistemas de ayuda de alcance mundial con los cuales deberá igualmente coordinarse y cooperar: la posibilidad de dirigir y controlar el proceso decisorio que determina, en cada caso, la aplicación de criterios para proporcionar (o no) la asistencia requerida y el destino dado a esa asistencia.

A escala mundial, los países potencialmente proveedores de ayuda alimentaria están ligados por dos tipos de compromisos normativos: a) el Convenio de Ayuda Alimentaria (CAA) vinculado al Convenio Internacional del Trigo; y b) disposiciones emergentes de organismos multilaterales, en especial de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y el "Programa Mundial de Alimentos" (Naciones Unidas y FAO).

Conviene tener presente que las cuotas mínimas comprometidas en el marco del Convenio, pueden canalizarse por distintas vías. Si bien se recomiendan los esquemas multilaterales, y en especial aquellos administrados por la FAO, los países no sufren ninguna restricción, hasta el presente, para encauzar por la vía bilateral o multilateral que prefieran, las contribuciones a las cuales se han obligado.

Más del 90% de la ayuda alimentaria en granos prestada por los países industrializados en el período 1983-1984, se hizo dentro del marco del Convenio. El volumen total de la ayuda en dicho marco, para el período considerado, superó los márgenes impuestos (7.612.000 toneladas de equivalente trigo), llegando a 10.380.000 toneladas de equivalente trigo. El continente africano recibió más de la mitad de los granos. Las zonas del lejano Este asiático fueron también especialmente beneficiadas con más de tres millones de toneladas y los países de América Central y América del Sur recibieron en conjunto alrededor de un millón y medio de toneladas. Cer-

⁶Los mayores exportadores son: Uruguay, Argentina y Venezuela.

ca de dos tercios de toda esta ayuda, medida en toneladas de equivalente trigo, benefició a tres países de la región: Bolivia, Perú y El Salvador. Por último, merece destacarse que de la ayuda alimentaria proveída bajo el Convenio en todo el mundo, únicamente el 16% fue dirigida a través de canales multilaterales⁷.

La médula del sistema institucional a través del cual se provee de ingente ayuda alimentaria a nivel mundial, está conformada por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y su órgano rector, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria y la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE)⁸.

En materia de asistencia para combatir emergencias debe recordarse, precisamente, la creación de la RAIE en 1975, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La misma dispone de 500.000 toneladas de cereales —donados por distintos países— para su intervención, según la recomendación formulada en cada caso por el Director General de la FAO.

La importancia relativa de la ayuda "de urgencia", puede estimarse teniendo presente que actualmente se aporta, a nivel mundial, por año en forma bilateral, más de un millón de toneladas de cereales con ese objetivo, además de las contribuciones multilaterales por conducto de la RAIE, que llegan a las 500.000 toneladas anuales. La suma de ambos conceptos representa algo menos del 15% de la ayuda alimentaria total. En 1983-1984, los casos de urgencia absorbieron en total más de dos millones de toneladas de cereales, volumen seguramente superado en 1985 a causa de la emergencia africana.

Frente al sistema que articula al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria, al Programa Mundial de Alimentos y a la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia, proponemos un mecanismo regional, exclusivamente destinado a la prestación de asistencia para emergencias alimentarias en América Latina. Este último se caracterizaría, en líneas generales, por:

— *La participación de países de la región en desarrollo como proveedores de ayuda alimentaria*, que no es muy común en el marco del CAA y de la FAO. En cambio, el mecanismo regional latino-

⁷Datos extraídos del "Report on Shipments by Members of the Convention in 1983/84", Secretariat of the International Wheat Council, London 1985.

⁸Operan en el mundo, además, diversas entidades no gubernamentales que canalizan la ayuda alimentaria, tales como Caritas, la Cruz Roja, y en el seno de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

americano constituiría un ámbito propicio para la solidaridad entre países que no han asumido obligaciones de aporte en aquel marco multilateral ni en otros de alcance mundial.

— *La limitación de sus prestaciones al acaecimiento de situaciones de emergencia.* Más allá de una discusión exhaustiva acerca de las posibles distinciones entre el concepto de “urgencia” empleado en la FAO y el de “emergencia” propuesto para el mecanismo regional, lo cierto es que la evaluación previa del acontecimiento generador de la necesidad alimentaria, debe ser diferente en uno y otro contexto. Aun cuando un acontecimiento evaluado en la FAO no tenga todos los rasgos asignados a la “urgencia”, la prestación de ayuda dependerá de la estimación de la magnitud del daño o necesidad sobreviniente. En todo caso, la ayuda puede proceder por una vía diferente (“ayuda no destinada a proyectos”) de la originariamente prevista. En cambio, un mecanismo regional circunscripto a la función de encarar emergencias, debe proceder con un criterio de inclusión-exclusión más estricto, pues la evaluación debe dar lugar, con la mayor celeridad, a una decisión política de prestar ayuda o bien de afirmar la propia incompetencia, para dar lugar a la pronta y eficaz intervención de otros mecanismos (v.g. ante casos de hambruna o desnutrición crónica).

— *La extensión de las modalidades de asistencia.* En materia de asistencia en especie, la recomendación de la FAO de diversificar las variedades de alimentos aportados como ayuda, encontraría en un mecanismo regional latinoamericano el eco más propicio, porque facilitarfa la contribución de países ocasionalmente excedentarios de diversos tipos de productos alimenticios, a la vez que haría posible el aprovechamiento de esas excedencias, mediante operaciones comerciales intrarregionales, que si bien serfan de carácter excepcional, contarían de antemano con adecuado respaldo financiero.

4. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CON LOS SISTEMAS DE CONTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS A LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y DE MENOR DESARROLLO

En sus ventas de alimentos a países en desarrollo, los países industrializados suelen imputar el muy bajo interés aplicado y el largo plazo concedido para el pago a un objetivo de ayuda alimentaria. El Convenio Internacional del Trigo, al tratar las “transacciones en condiciones de favor”, establece que:

— No es admisible ocasionar a través de ellas, perjuicio a las estructuras normales de la producción y del comercio internacional.

-- Estas transacciones han de ser "adicionales a las ventas comerciales que a falta de dichas transacciones, podrían haberse previsto razonablemente"⁹.

-- Con motivo de estas operaciones, los países miembros exportadores que las realicen celebrarán consultas con los otros miembros exportadores cuyas ventas puedan quedar afectadas por dichas transacciones, en la mayor medida de lo posible, antes de concertar dichas operaciones¹⁰.

Los países industrializados utilizan sus excedentes de granos para venderlos a largo plazo y muy bajo interés a países en desarrollo, invocando en ocasiones la cláusula de "adicionalidad" aludida más arriba¹¹. Sin embargo, la legitimidad de tal invocación ha merecido serios cuestionamientos en diversos foros internacionales.

Por lo demás, la literatura más reciente responsabiliza a la ayuda alimentaria indiscriminada por la reducción de los incentivos a la producción de alimentos en los países en desarrollo. Ello ocurre al bajar los precios que reciben los productores o campesinos locales. Además, la disponibilidad de alimentos obtenidos en concepto de ayuda, altera los hábitos de consumo tradicional. Aquellos alimentos deben seguir siendo importados, por no adaptarse su producción a las condiciones del país. Finalmente, la fácil disposición de alimentos importados en forma regular, debilita las políticas agrícolas nacionales, induciendo en el mediano plazo una creciente dependencia alimentaria. La única modalidad de ayuda alimentaria que se justifica en todas las circunstancias es la referida a emergencias, a

⁹Convenio del Trigo, Art. 9, párrafo 2. Continúa el texto del párrafo señalando: "Esas medidas serán tomadas de conformidad con los principios y orientaciones recomendados por la FAO para la colocación de excedentes y podrán estipular que, de acuerdo con el país beneficiario, éste mantendrá, de manera global, un nivel determinado de importaciones comerciales de trigo. Al establecer o adaptar dicho nivel, se tendrá plenamente en cuenta el volumen de las importaciones comerciales en un período representativo, así como las condiciones económicas del país beneficiario y, especialmente, la situación de su balanza de pagos".

¹⁰Convenio del Trigo, Art. 9, párrafo 3.

¹¹El Convenio de Ayuda Alimentaria enumera distintas modalidades bajo las cuales se canaliza la cooperación y que coinciden con algunas de las mencionadas en el Convenio del Trigo: donaciones (en cereales o en efectivo); ventas pagaderas en moneda del país beneficiario que no sea transferible ni convertible en divisas o bienes y servicios utilizables por el miembro donante; ventas a crédito pagaderas en plazos anuales razonables escalonados en 20 años o más y con tipos de interés inferiores a los tipos comerciales vigentes en los mercados mundiales, pudiéndose estipular el pago de hasta el 15% del principal en el momento de la entrega del cereal. (Convenio cit., Art. III párrafo 7).

las cuales no puede hacerse frente sin la importación en el muy corto plazo¹².

5. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES CON DIVERSOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN SUBREGIONAL DESTINADOS A INCREMENTAR LOS NIVELES DE AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA

Los instrumentos de cooperación subregional existentes en el campo agrícola y alimentario, se verán fortalecidos por el referido mecanismo de emergencia. Al respecto, es evidente que las emergencias alimentarias insatisfechas pueden ejercer presión sobre el diseño y la implementación de la cooperación económica. Así, en el Grupo Andino, rige el Sistema "José Celestino Mutis", aprobado durante el xxxvi Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena¹³. Frente a los riesgos que afronta el ejercicio del derecho a la alimentación de los habitantes de los países miembros, el Sistema Andino asume que dichos países "tienen el potencial agropecuario para satisfacer las necesidades de abastecimiento y del intercambio ordenado de productos del sector"¹⁴.

En rigor, el Sistema Andino está concebido como una articulación de sistemas nacionales. En cuanto al comercio intrasubregional, el Sistema persigue el otorgamiento de preferencias en el abastecimiento de alimentos e insumos subregionales, y en el comercio con terceros países procura la adopción de "criterios comunes y posiciones conjuntas con los temas vinculados a la crisis económica internacional, fundamentalmente en el comercio internacional de los productos básicos"¹⁵. Parece atinado suponer que el Sistema Andino podrá cumplir mejor sus objetivos si, entre otras cosas, las emergencias alimentarias son satisfechas por otros medios. En efecto, el diseño y la implementación de programas de abastecimiento y comercio subregional, diferirán según se disponga o no de un mecanismo de asistencia recíproca para emergencias.

6. EL OBJETO DEL MECANISMO: PALIAR EMERGENCIAS ALIMENTARIAS

El mecanismo regional de asistencia recíproca para emergencias alimentarias, como surge de su propia denominación, responde a un objetivo limitado. De ahí la necesidad de perfilar su presupuesto

¹²Argumentaciones recogidas en un diálogo con Arturo Goetz, Secretario del CASAR.

¹³Decisión 182, del 25 de julio de 1983.

¹⁴Decisión 182 cit., considerandos.

¹⁵Decisión 182, cit., Art. 2 Inc. j).

básico: el acaecimiento de hechos generados de la situación de emergencia alimentaria.

Así, una situación resultante de un déficit crónico de alimentos básicos, no podría ser considerada como emergencia. Pero, en cambio, podría configurarse la emergencia por el acaecimiento de un hecho (natural o político-económico), que transformase en crítica una situación preexistente de déficit crónico. La emergencia, entonces, no estaría dada tanto por la realidad preexistente (déficit o superávit de alimentos), sino por los efectos de un hecho nuevo, independientemente de la evaluación de aquella realidad preexistente. Esto es significativo, pues, frente a una situación deficitaria crónica, el "hecho sobreviniente" no necesita ser tan grave para generar la emergencia, como debería serlo si aquella situación deficitaria no existiese.

Una razón de peso para no ponderar la importancia relativa del hecho o acontecimiento que ocasiona la emergencia, y por la cual, en cambio, resulta más conveniente atenerse al análisis de los efectos de ese hecho, es el objetivo que debe plantearse la asistencia propuesta: satisfacer una necesidad crítica (no importando sus causas o antecedentes), procurando mantener un mínimo nivel de seguridad alimentaria.

Al concebir un mecanismo regional de asistencia alimentaria para emergencias, se alude a operaciones internacionales e intrarregionales de transferencia de alimentos o de recursos para adquirir alimentos. Tales operaciones podrán ser a título gratuito (donaciones), o aún oneroso (compraventas, préstamos), pero, en este último caso, bajo la reserva de contar con mecanismos que permitan diferenciar las operaciones de emergencia de las restantes operaciones típicamente comerciales.

Esta diferenciación adquiere particular importancia en el marco de las relaciones económicas intralatinoamericanas, pues algunos de los países de la región son exportadores de alimentos y, por ende, se verían afectados en sus legítimos intereses si, bajo la forma de asistencia alimentaria, se incurriera en prácticas de deslealtad comercial.

En consecuencia, debe partirse de una definición de *tipos de acontecimientos desencadenantes* de la emergencia alimentaria, pero sin plantear, a su respecto, graduaciones o niveles mínimos de significación o importancia, para que se dé lugar a la acción del mecanismo. Tampoco correspondería graduar la ayuda según el grado de desarrollo relativo del país miembro que sufre la emergencia.

Ahora bien, los acontecimientos desencadenantes de la situación de emergencia alimentaria, pueden ser *naturales* (físicos), o bien el resultado de la acción humana.

En ciertas ocasiones, podrían presentarse acontecimientos de origen relativamente indeterminado, o que obedecen a una diversidad de factores. Según lo expuesto más arriba, en tanto la consecuencia sea una notable reducción de las disponibilidades alimentarias, justificando así la calificación de emergencia, no parece pertinente hurgar en las causas o concausas, sino más bien en aquella consecuencia para resolver si corresponde o no la prestación.

A propósito de los acontecimientos político-económicos, la Decisión 127 del Consejo Latinoamericano¹⁶, que constituyó el Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria Regional (CASAR), dio cuenta del hecho de que algunos países latinoamericanos han sido gravemente afectados por la utilización de los alimentos como instrumento de presión política externa. Este cuadro "refleja cierto grado de dependencia, inseguridad y vulnerabilidad" en un área considerada estratégica, situación que constituye un obstáculo para el proceso de desarrollo "y un gran peligro para la autonomía y la seguridad económica regional"¹⁷.

En consecuencia, un desabastecimiento alimentario, generado actual o potencialmente por acontecimientos político-económicos y que dé lugar a la emergencia, deberá también dar lugar a la solidaridad a través del mecanismo en cuestión. Independientemente de ello, quedaría expedita la vía para promover medidas defensivas de alcance regional¹⁸.

7. LOS COMPROMISOS BÁSICOS

Las funciones del nuevo ente deberían girar en derredor de un motivo central: la asistencia alimentaria de emergencia entre los países miembros, una vez cumplidos los requisitos y condiciones que se hubieran determinado. Ello implica:

— La fijación de reglas que establezcan los requisitos y condiciones para la procedencia de la ayuda;

¹⁶Adoptada en la VIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, efectuada entre el 23 y el 25 de agosto de 1982.

¹⁷Decisión 127, considerandos.

¹⁸Los considerandos de la Decisión 127 expresan que "la seguridad alimentaria es un componente y pilar fundamental de la seguridad económica regional". Ahora bien, según la Decisión 113, ante una "grave emergencia económica" se justifica la solicitud de uno o más Estados Miembros a la Secretaría Permanente del SELA, para que ella convoque a una reunión extraordinaria de carácter urgente del Consejo Latinoamericano a nivel ministerial. La "grave emergencia económica" queda perfilada por la imposición de medidas económicas de carácter coercitivo, violatorias de las normas y prácticas del derecho internacional (Conf. Decisión 112).

— Disposiciones relativas a la prestación misma de la ayuda alimentaria de emergencia, incluyendo una tipificación de las modalidades aceptadas;

— La previsión de un mínimo de recursos a través de cuotas aportadas por los países miembros, para la administración del esquema.

Todas las normas en cuestión, sólo pueden caber en un marco de cláusulas compromisorias básicas, a saber:

a) Compromiso de liberar de toda medida restrictiva de derecho interno, los embarques de alimentos o las remesas de fondos efectuadas en aplicación del Convenio.

b) Compromiso de respaldar colectivamente, mediante los mecanismos financieros que se acuerden, los préstamos y las ventas de alimentos realizadas en virtud del Convenio.

Al respecto, corresponde discriminar: (i) las operaciones de préstamo de divisas entre Bancos Centrales; de (ii) las compraventas financiadas de alimentos. En el primer caso, parece posible la utilización de los esquemas subregionales para desequilibrios temporales, cuando los países miembros de los mismos participen de las operaciones de préstamo¹⁹. En el segundo caso, tendrían que formalizarse líneas de crédito entre Bancos Centrales, pudiéndose emplear, con relación a la cancelación de los saldos, el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (que agrupa a los once países de la ALADI y la República Dominicana), y la Cámara de Compensación Centroamericana (que vincula a los cinco países del Mercado Común Centroamericano).

c) Compromiso de pagar una cuota para sostener los gastos administrativos del ente y de efectuar los aportes en concepto de asistencia, sean para préstamos o donaciones, cuando hubiere lugar. Ambos tipos de contribución podrían graduarse según un mismo criterio, tomando en consideración la capacidad económica de cada uno de los países miembros. Las cuotas destinadas al presupuesto administrativo serían insignificantes, pues la gestión del mecanismo

¹⁹El Acuerdo de Santo Domingo incluye a las situaciones de emergencia alimentaria, en tanto el Fondo Andino de Reserva presenta una mayor inespecificidad. Sería preciso establecer una concordancia en las definiciones de emergencia alimentaria, que excluyera los riesgos de interpretaciones divergentes. Así, en el Acuerdo de Santo Domingo se alude a préstamos a países que hayan sufrido catástrofes y que tales catástrofes hayan generado situaciones de iliquidez. La interpretación común es de que se trata de catástrofes naturales, concepto que excluiría a las situaciones de emergencia producidas por causas no naturales, es decir, político-económicas. Este último tipo de causas está, por otro lado, contemplado en el SELA.

no debería requerir un edificio propio ni personal adicional al de un secretario o coordinador con su respectivo apoyo administrativo que, además, podrían compartir las instalaciones del CASAR o del ente que lo suceda. Tanto respecto de las cuotas como de los aportes comprometidos en concepto de préstamos o donaciones, el incumplimiento daría lugar, entre otras consecuencias, a la sanción consistente en la suspensión del derecho a requerir asistencia de emergencia y a participar de las decisiones multilaterales del ente de gestión. El monto potencial de operaciones tendría que integrarse en base a los compromisos previamente asumidos por cada uno de los países miembros, quizás hasta un monto máximo representativo del caudal de préstamos y donaciones que se ofrezcan.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCION RESPECTO DEL EXTERIOR*

*Augusto Aninat del Solar***

INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo se ha venido discutiendo intensamente en la región latinoamericana, y en particular en el país, la política de protección de las actividades productivas respecto del exterior, como también, desde un ángulo más sectorial, ha emergido la corriente denominada de seguridad alimentaria. Ambos temas despiertan agudas polémicas en las que participan con opiniones encontradas diversos agentes sociales.

Empero, no es frecuente encontrar trabajos que analicen ambos temas buscando precisar la relación entre ellos como la forma de practicar políticas económicas más adecuadas a las realidades nacionales, regionales e internacionales.

El objetivo de este trabajo es intentar una primera aproximación al tema con la intención de aportar algunos elementos para la definición de políticas coherentes en el área de la protección respecto del exterior. Con ello no se pretende agotar el tema sino propender a un debate más amplio y acabado de ideas.

Para estos efectos el documento contiene una Sección I donde se pretende precisar el concepto de seguridad alimentaria para el propósito del trabajo, destacando los elementos centrales que interesan. Luego, en una Sección II, se analiza su relación con la política de protección respecto del exterior y cómo ésta en ciertos casos puede convertirse junto a otros mecanismos, en una herramienta de la búsqueda de una mayor seguridad alimentaria. En una Sección III se incorpora un breve resumen de las conclusiones principales.

*Documento preparado para el Seminario: Seguridad Alimentaria y Política del Sector Externo en América Latina, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, noviembre, 1985.

**El autor es economista y actualmente se desempeña como investigador asociado al Centro de Estudios del Desarrollo (CED) en Santiago de Chile.

Finalmente, se incluye la bibliografía utilizada para este ensayo.

Sección I. *El concepto de Seguridad Alimentaria y su relación con el Comercio Exterior.*

I. Una definición previa

No existe una amplia y organizada literatura acerca del concepto de seguridad alimentaria, incluso de su análisis parecen desprenderse definiciones generales o vagas acerca de su significado y alcance, donde se confunden la política alimentaria y la idea de seguridad, lo que dificulta la consideración precisa del tema¹.

La política alimentaria constituye una área de tipo sectorial, al igual que otras, donde la preocupación fundamental estriba en el análisis de la oferta (producción), demanda (consumo) y distribución (comercialización) de los productos, con la particularidad de que se trata de un sector referido a la satisfacción de una necesidad básica (nutrición), donde adquiere especial relevancia su impacto sobre aquel grupo de consumidores que se encuentra por debajo de los mínimos aceptables.

El concepto de seguridad puede entenderse como la acción destinada a satisfacer en la mejor forma posible dicha necesidad básica como también en acepciones más estrechas relacionadas con los riesgos e implicancias de desabastecimiento del sector y/o con el deseo consecuente de lograr un margen apreciable de autonomía nacional respecto del exterior. Dado que el propósito de este documento es analizar las interrelaciones entre la seguridad alimentaria y la protección ante el exterior, utilizaremos principalmente esta última acepción.

De una parte apréciase una posición de carácter autárquico, en el sentido de que una economía (país) que no es capaz de producir localmente los alimentos demandados por sus habitantes, difícilmente puede considerarse que está en condiciones de acceder a un cierto proceso de desarrollo económico y social o, en otras palabras, ella presentaría un alto grado de inseguridad, el que se constituiría en una seria restricción para dicho proceso, de donde se desprende la búsqueda de una gran autonomía.

Desde otro punto de vista, el concepto parece asociarse más que con la autarquía con un cierto grado de relacionamiento externo estimado negativo, que produce inseguridad en la satisfacción de la demanda alimentaria².

¹FAO, JUNAC, SELA, BID, INTAL, presentan diversas definiciones del concepto.

²Esta posición se relaciona tal vez con los conceptos más conocidos de vulnerabilidad y dependencia.

Finalmente, la seguridad alimentaria también podría entenderse como la necesidad de abastecer adecuadamente la demanda alimentaria básica de los habitantes de un país.

La primera idea es difícil de justificar, ya que tiende a negar la base misma del comercio internacional, no tiene ejemplos empíricos que la avalen claramente y no será analizada en este trabajo. La segunda reviste especial interés, por cuanto puede llevar consigo una cierta racionalidad que es necesario explicitar y que puede dar origen a argumentaciones variadas y en ella se centrará principalmente el presente documento. La tercera constituye un loable propósito que no puede ser discutido y cuyo análisis supera el objetivo de este trabajo.

2. Los elementos esenciales.

Tres elementos merecen ser analizados dentro de la perspectiva señalada anteriormente: la definición del sector alimentario; la forma de la relación con el exterior y su carácter negativo.

1. El sector alimentario

Definir el sector alimentario, tal como cualquier otro sector productivo, no es una tarea sencilla. En efecto, él puede tener extensiones más amplias o estrechas según se defina quien demanda (consumidores de bienes finales) o, además, se incluyan las transacciones de insumos, materias primas y bienes de capital como de servicios (tecnología y otros) necesarios a dichas producciones. Incluso los bienes a consumir pueden variar de país en país en razón de patrones de consumo diferenciados por las costumbres y climas. Frecuente es encontrar también priorizaciones en los productos en función de su calidad nutricional (alimentos básicos) como de su agrado de sustitución entre sí.

Cualquiera sea la definición que se utilice, parece conveniente destacar que dicho concepto no incluye la totalidad del sector agrícola, pecuario y pesquero, por cuanto sólo una parte de dichas producciones se relaciona directa o indirectamente con el sector alimentario, debiendo, en consecuencia, excluirse ciertas producciones destinadas a otros sectores (insumos para el sector textil, químico, etc.). Asimismo, debe destacarse que crecientemente la demanda alimentaria es más abastecida por producciones industriales³.

Aún definido lo que se entiende por sector alimenticio, la consideración que se haga sobre los insumos necesarios para su producción le dará una mayor o menor amplitud a la definición.

³Ello en razón de su independencia de factores climáticos y plagas y de un mayor rendimiento y eficacia (mezclas con otros productos industriales, conservación, transporte, distribución).

2. El grado y forma del relacionamiento con el exterior

Del análisis de una relación entre la oferta y demanda de un país con las correspondientes con el resto del mundo surgen inmediatamente determinados aspectos relevantes como serían:

a) Una participación determinada de una oferta nacional de bienes alimentarios destinada a abastecer una demanda local como internacional y, de otro lado, una oferta extranjera que abastece a la demanda nacional, que complementa o compite con la oferta nacional.

b) Otra participación determinada de la oferta nacional y externa de bienes y servicios (insumos) que se necesitan para mantener un determinado nivel de producción nacional de bienes alimenticios.

De ellas nacen combinaciones variadas en el tiempo que originan relaciones diferentes y ocasionan distintas formas de relacionamiento del sector con el exterior.

Normalmente para medir estas relaciones se recurre a ciertos indicadores, entre los que se destacan principalmente la participación relativa de la oferta extranjera de bienes alimentarios sobre la oferta nacional para el mercado interno y/o externo, relaciones de las cuales se deducen Balanzas Comerciales con excedentes o déficit y de las que se coligen tendencias determinadas como grados de aperturas alimenticias respecto del exterior⁴.

No obstante, ello puede tener otras implicaciones, como sería el caso de la mayor o menor concentración o diversificación de las variables anteriores en términos de productos y/o mercados (otros países). Así, la producción nacional, la exportación y la importación pudieran presentar características muy diferentes de concentración y/o diversificación, en un momento determinado, a través del tiempo⁵.

⁴Si PN_A es la producción nacional alimentaria, x_A = la producción exportada; y M_A la producción importada de bienes alimentarios, entonces:

a) El consumo aparente alimentario (CA) = $PN_A - X_A + M_A$, equivalente al volumen de bienes alimentarios disponibles para el consumo doméstico.

b) $X_A - M_A$, serán igual a la balanza comercial alimentaria.

c) M_A / PN_A ; X / PN_A = participación relativa de los bienes alimentarios importados y exportados sobre la producción nacional del sector.

d) $\frac{X_A + M_A}{PN_A}$ = grado de apertura total del sector al comercio internacional.

Existen algunos problemas técnicos para homogeneizar los valores de dichas variables expresables en moneda local o unidades monetarias extranjeras.

⁵El coeficiente de concentración de productos o mercados (i) pueden medirse con la siguiente fórmula (C) para la variable V) que se elija, para un momento

Otra relación importante surge cuando se analizan separadamente la conducta a través del tiempo de la producción física y de los precios. Donde resulta importante conocer las relaciones entre precios locales e internacionales como los términos del intercambio sectorial, indicadores más conocidos, dando origen a conceptos como capacidad de compra de las exportaciones alimentarias, etc.

De otro lado, también pueden examinarse otras grandes tendencias analizando las variables indicadas, como sería, por ejemplo, el poder apreciar si en la economía la conducta de la producción alimentaria se explica por la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o el aumento de la demanda doméstica, existiendo fórmulas simples para apreciar si el crecimiento entre dos períodos de la oferta alimentaria se debe con mayor o menor énfasis a cada una de las variables mencionadas⁶.

determinado:

$$Cv = 100 \sqrt{\sum_i \frac{v_i}{\bar{v}}}$$

Las series en el tiempo pueden apreciarse comparando los valores iniciales (período 0) y el período n, por grupos de bienes (i), y, áreas de mercados (j). Para calcular el efecto por clases de bienes puede utilizarse la siguiente fórmula:

$$\sum_i r \cdot V_t - \sum_i V_t \quad \text{o} \quad \sum_i V_t (r-1), \text{ siendo } r = \frac{V_o}{V_r}$$

El efecto adicional de distribución de áreas (mercados) por:

$$\sum_i \sum_j r_{ij} V_{ij} - \sum_i r_i V_i, \text{ donde } i = \text{productos, } j = \text{mercados.}$$

$$\Delta = (V_1 - V_0) S_1 + V_0 H + V_0 X$$

siendo 0 = período inicial

1 = período terminal

O = Producción doméstica de alimentarios

X = Exportaciones de alimentarios

S = Oferta total de alimentarios = O+M

V = O/S

M = Importaciones de alimentarios

H = Demanda doméstica de alimentarios

y donde $(v_1 - v_0) S_1$ = Efecto sustitución de importaciones

$v_0 H$ = Efecto demanda doméstica

$v_0 X$ = Efecto exportaciones

Lo anterior también puede obtenerse descomponiendo la demanda, en este caso tendremos:

$$Q_{jt} = W_{jt} + C_{jt} + Z_{jt} + X_{jt} - M_{jt}$$

siendo: Q_{jt} = Producción bruta del sector j (alimentario) (output) en el período t

W_{jt} = Demanda intermedia para output del sector j en período t

C_{jt} = Demanda (privada y Gobierno) por output del sector j, en el período t

El problema para analizar las relaciones de dependencia alimentaria es más complejo cuando se desea precisar la relación de insumos del sector. La producción nacional de alimentarios pudiera, por ejemplo, cubrir un gran porcentaje de la demanda nacional, la balanza comercial ser favorable, sin que existan importaciones muy concentradas en productos sensibles o pocos mercados, etc.; no obstante, todo ello pudiera requerir de fuertes insumos importados del mismo sector u otros sectores productivos. En este caso habría una dependencia en función de esta relación y la producción local tener un valor neto más reducido o la balanza comercial ser deficitaria. La forma de apreciar estos efectos, corresponde a la construcción de matrices de input-output para el sector de donde pueden extraerse el conjunto de relaciones conocidas.

Finalmente cabe preguntarse por qué en una determinada economía se estructuran en el sector ciertas relaciones con el exterior. Ello puede obedecer a las características de la dotación de recursos del país (escasez tierra agrícola, estructura propiedad, etc.), a las políticas públicas seguidas (escasa prioridad asignada al sector en los incentivos respecto de otros sectores), como a las características especiales que pudiera tener el comercio internacional del sector alimentario.

En resumen, el grado y forma del relacionamiento con el exterior asociado al concepto de seguridad alimentaria no es fácil de observar, no existiendo un solo concepto simple de medir sino que deberán apreciarse un conjunto de efectos bastante mayores que los que comúnmente se destacan. Si bien existen complejidades técnicas para la elaboración de ellos, éstas no parecen insalvables. El mero indicador tradicional de balanza comercial o de participación de las importaciones sobre la oferta doméstica no aparecen como elementos suficientes para analizar las relaciones de dependencia sectorial. Surge entonces como una primera conclusión la necesidad de elaborar un conjunto de indicadores destinados a medir en forma más precisa el relacionamiento sectorial con el exterior, como

Z_{jt} = Demanda por Inversión (incluyendo stocks) para output sector j , en el período t

X_{jt} = Demanda por exportaciones para output sector j en período t

M_{jt} = Importaciones de productos dosificados en el sector j , para período, t

$$m_{jt} = \frac{M_{jt}}{D_{jt}}, \quad D_{jt} = (W_{jt} + C_{jt} + Z_{jt})$$

De este conjunto de relaciones puede obtenerse que $\Delta Q_{jt} = Q_{jt} - Q_{j0}$
 $\Delta Q_{jt} = [(j - m_{j0}) D_{jt}] + \Delta X_{jt} + [m_{j0} D_{jt} - M_{jt}]$
 siendo el primer sumando la contribución de la expansión doméstica, el segundo la de las exportaciones y el tercero la de la sustitución de importaciones.

también la necesidad de encontrar las causales de ellos, que pueden deberse a la dotación de recursos del país, a las políticas públicas seguidas como a ciertas características del comercio internacional del sector.

3. Algunos factores negativos

Una alta dependencia del exterior (muchas exportaciones y/o importaciones sobre la producción local) no tiene necesariamente un carácter negativo para el bienestar de un país, al contrario, ello podría ser muy positivo, ya que se asignarían mejor los recursos aumentando los ingresos y abaratando el consumo. Así, una mayor o menor autonomía alimentaria no necesariamente conduciría a una mayor seguridad alimentaria.

El carácter de una relación negativa al parecer se asociaría, en general, más bien a otros conceptos y, en particular, a ciertas características de un patrón de producción, consumo y comercio internacional del sector del cual emanan factores que podrían limitar el aumento de bienestar de un país.

Estas características se encuentran implícitas en la literatura atingente a la seguridad alimentaria y entre ellas merecen ser destacadas las siguientes:

a) El Proteccionismo

La existencia de mercados externos regulados o protegidos limita obviamente la capacidad de practicar políticas de mayor relación con el comercio internacional. Este hecho suele darse con mayor énfasis en la colocación de ciertas exportaciones alimentarias, tema sobre el cual se han desatado extensas polémicas entre oferentes de países desarrollados y con otros subdesarrollados (USA, CEE; Productos Tropicales; UNCTAD-GATT, etc.).

Esta característica agregaría al comercio alimentario mundial una peculiaridad y de donde una participación demasiado confiada en las exportaciones podría contribuir a una determinada inseguridad en el acceso a los mercados.

De otro lado, la ausencia de normas reglamentarias sobre la aplicación de subvenciones a los productos alimenticios básicos (agricultura) generaría efectos negativos otorgando inestabilidades a las producciones locales mundiales, especialmente cuando la capacidad para subsidiar puede ser muy diferente entre las economías.

b) Los temores de conflictos agudos:

Tales como aquellos derivados de conflictos bélicos o económicos⁷

⁷No está de más señalar que el concepto de seguridad alimentaria observa re-

que conciten un quiebre de la paz o bien impidan a un determinado país a acceder al comercio internacional dependiendo (compras o ventas) concentradamente de las demandas o producciones de unos u otros mercados con los cuales se tienen posiciones antagónicas, los que ejecutan bloqueos o represalias⁸. En estas situaciones, obviamente, el tema no puede ser analizado desde un punto de vista simplemente económico.

Este fenómeno se puede dar tanto en el sector alimentario como en el resto de los sectores productivos y en el sector alimentario tendría la gravedad de los efectos sobre una demanda básica (nutrición). El problema quedaría constituido si aquellos países con los que se teme el conflicto son los oferentes monopolísticos de los productos o bien si es posible substituirlos razonablemente por producción local o por otros abastecedores.

c) Dependencia de factores especiales

La relación que con el clima, plagas, etc., tiene una parte relevante de la producción de alimentos le otorga una característica particular al sector, esto es, hace más inseguras las producciones. Al nivel de un país, un enfoque de esta naturaleza se relaciona con la probabilidad de ocurrencia de estos fenómenos y su capacidad de prevención (desastres climáticos, etc.); pero, paradójicamente, llevaría que dicha probabilidad sería menor en el resto del mundo que al nivel de un país determinado, salvo que se trate de un país privilegiado⁹.

De otro lado, la capacidad de producción local se podría ver afectada por una apertura demasiado libre al estarse introduciendo alteraciones en la sanidad animal, vegetal, lo que obliga a practicar medidas de control de uso generalizado que tienden a garantizar una mayor seguridad alimentaria local y universal¹⁰.

d) Concentración de la producción y conducta de los precios:

Ciertas producciones alimentarias muestran mercados particulares (trigo, leche, etc.), muy dominados por pocos oferentes y, al mismo tiempo, grandes demandantes (USA, CEE) (alta representatividad sobre oferta y demanda mundial), de donde emanan repercusiones marcadas sobre las cantidades producidas, precios y el comercio in-

puntos ante la existencia de dichos conflictos (guerras, Cuba, Nicaragua, Malvinas, etc.).

⁸Esta tendencia parece haber recrudecido en los últimos años, citándose como ejemplo el caso de la nueva Ley de Comercio de los Estados Unidos.

⁹Si este fenómeno es importante, dicho país sería probablemente un gran exportador y tendría una clara ventaja económica.

¹⁰Estas son comúnmente aceptadas y llevan consigo toda una acción de cooperación internacional como regional o de un país con sus vecinos. No obstante,

ternacional. Las fluctuaciones en la oferta y demanda de dichos países así como sus políticas económicas repercuten directamente sobre los precios y corrientes comerciales internacionales. Así, sus excedentes de producción hacen caer los precios en forma considerable como en períodos de escasez, éstos suben apreciablemente. Estas mismas economías se encuentran separadas del comercio internacional por políticas internas (protecciones) como su acción en los mercados internacionales alterada por medidas compensatorias (subvenciones).

El tema tiene repercusiones diferentes, pues estas fluctuaciones afectan en forma contrapuesta a la producción y demanda de los restantes países. Cuando se trata de precios razonablemente bajos se tiende a desplazar por el comercio internacional a los restantes productores y se favorece al consumo; cuando se trata de precios altos sucede lo contrario.

Este fenómeno adquiere relevancia especial cuando se desplaza a producciones locales de tierras o regiones que no tienen, a corto o mediano plazo, otro destino y donde, generalmente, además se concentra un gran número de mano de obra y, en particular, de bajos ingresos. Mayor importancia denota este hecho cuando la movilidad interna de recursos es escasa, hay desequilibrio externo y recesión. De otro lado, el fenómeno cuando es transitorio, tiene efectos negativos para la potencialidad futura de estas producciones locales (preparación y rotación de la tierra).

e) Abastecimiento:

Otro de los campos donde se señalan dependencias nocivas corresponde a las políticas de precios de los productos alimentarios.

Cuando se practican políticas locales de precios más bajos que los internacionales para favorecer al comercio local, existen tendencias a exportar estos productos o sus elaborados desabasteciéndose el mercado para el consumo local. Esta tendencia también puede originarse en el sentido inverso que a precios mayores puede o suele originarse un contrabando o la importación de elaborados intensivos en ellos.

La capacidad de separarse del exterior (precios) pasa a depender en mucho de la capacidad administrativa de practicar controles en cada país como de los efectos que ello pueda originar sobre la producción local y las importaciones.

La característica de estacionalidad de parte de la producción ali-

en ciertos casos ellas pueden esconder medidas proteccionistas, repercutiendo sobre los precios.

mentaria obliga también a generar mecanismos para su distribución en el tiempo¹¹.

f) Patrones de consumo importados

Tanto el diseño de productos alimenticios como la forma de producción corresponden a costumbres y tecnologías diseñadas para las estructuras de demanda como de producción de los países desarrollados no necesariamente los más adecuados a los países en vías de desarrollo.

En virtud de este hecho y vía el comercio internacional, se generan una serie de efectos que pueden considerarse negativos para una seguridad alimentaria.

Por el lado de la demanda, por ejemplo, determinadas importaciones pueden alterar los patrones de consumo nacionales no siempre con asimilaciones racionales reemplazando producciones locales eficientes (con precios aún menores). En este sentido los productos tienden a ser no homogéneos o los consumidores se hacen irracionales por la propaganda o no disponen de la información adecuada.

Este hecho, por ejemplo, ha sido observado cuando desde políticas permanentes de cierre al exterior se pasa abruptamente a grandes aperturas.

Muchos otros elementos constitutivos del comercio internacional podrían ser analizados (oferentes monopólicos de insumos estratégicos: semillas, fertilizantes, pesticidas; Inversiones Extranjeras, Tecnologías, etc.), que podrían generar relaciones comerciales que impliquen una cierta inseguridad.

Estos argumentos se esgrimen con mayor o menor intensidad en casi todos los sectores productivos y deben ser considerados por las políticas públicas; empero no da lo mismo, a la luz de la experiencia, el cómo se controlan existiendo medidas más eficientes que otras.

El concepto de seguridad alimentaria para poder ser incorporado razonablemente dentro de las políticas económicas necesita entonces precisar aquellos argumentos que atingentes al sector, fundamenten aquellas características negativas de un posible relacionamiento con el exterior y que, en último término, señalan la ausencia de normas de conducta armonizadas a nivel internacional¹².

Obviamente no todas ellas pueden ser cogidas por el mecanismo de la protección arancelaria.

¹¹Este tema no será tratado en el presente documento.

¹²Curiosamente la legislación en este campo ha sido más difícil de establecer que en otras áreas de la actividad económica (sector industrial).

SECCIÓN II. *Relación externa nociva y Protección ante el Exterior.*

1. La Protección ante el exterior

El tema de la protección respecto del exterior es tal vez uno de los temas de mayor debate nacional y regional en el campo económico durante los últimos tiempos¹³. Dentro de él han surgido como elementos centrales: el nivel o altura de dicha protección así como su estructura. Ambas decisiones conllevan sendas definiciones de política económica que se fundamentan sobre juicios de valor referentes a las diversas características del país (dotación de recursos, ubicación geográfica, etc.), la visualización que se tenga de la conducta del comercio internacional como acerca de las posibilidades de una economía de acceder a los beneficios del comercio internacional.

La existencia de un arancel¹⁴ ocasiona múltiples efectos: por un lado aumenta el costo de las importaciones (mayores precios) lo que incentiva a la producción interna para el consumo local, disminuye las importaciones y el consumo y genera ingresos fiscales. Es en virtud de ello que corrientemente la política arancelaria es utilizada para perseguir fines múltiples, como pueden ser: promover la asignación de recursos respecto del exterior al ocasionar variaciones en la rentabilidad de las producciones, equilibrar el sector externo vía la disminución de las importaciones; afectar el consumo, incentivándolo o castigándolo según bajen o suban los precios de los importados, y, equilibrar los déficit fiscales, generando ingresos.

No obstante, no es posible obtener todos estos fines al mismo tiempo, ya que se producen efectos contrapuestos y, además, porque se dispone de otros instrumentos de la política económica que podrían alcanzarlos en mejor forma. En efecto, el objetivo técnicamente más asignable a un arancel es el de promover la asignación de recursos respecto del exterior, pues para atender el equilibrio de la Balanza de Pagos existe el tipo de cambio que afecta a todas las transacciones y no sólo a las importaciones¹⁵; para generar ingresos fiscales se cuenta con el aparato tributario interno; y para afectar el consumo con la política de impuestos y de subsidios.

El objetivo de promover la asignación de recursos puede lograrse en múltiples formas:

¹³También, en el caso agrícola, a nivel de los países desarrollados.

¹⁴Se usa un concepto amplio, ya que la protección puede expresarse con variados instrumentos, donde no todos causan los mismos efectos. (Prohibiciones, licencias, aranceles, aranceles ad-valorem o específicos).

¹⁵Otros que pueden citarse son el uso de reservas internacionales, el endeudamiento. También debe considerarse si los desequilibrios son transitorios o permanentes.

a) Con un nivel elevado, bajo, o intermedio. Detrás de estas alternativas está implícito el mayor o menor rol que se le desea otorgar al comercio internacional.

Un arancel promueve la protección interna pero discrimina en contra del consumo, la producción de bienes y servicios no transables, como sobre las exportaciones. En este último caso porque las ventas internas obtienen mejores precios que las externas debido a que el equilibrio de la Balanza de Pagos se hace con un tipo de cambio menor que si no hubiera aranceles y porque éstas deben adquirir insumos a precios protegidos¹⁶.

De otro lado, aranceles elevados avalan condiciones monopólicas u oligopólicas y crean un ambiente de ineficiencia al separar en demasía la producción local del comercio internacional¹⁷. Aranceles bajos internalizan los elementos negativos que puede tener el comercio internacional.

Según la definición anterior, pueden entonces practicarse estrategias de alta o mediana sustitución de importaciones (ISI) como políticas de mayor o menor promoción de exportaciones (PX) o también de neutralidad¹⁸.

b) Cualquier nivel arancelario puede obtenerse sobre la base de un arancel parejo (igual tasa nominal para todas las mercaderías) o bien diferenciado o discriminado (tasas diferentes). Entre una y otra opción existe un juicio de valor acerca del rol que se le desea asignar al juego del mercado y donde un arancel parejo es "neuro"¹⁹ y uno diferenciado "interventor", ya que tiende a corregir las rentabilidades relativas naturales o a preferir unas producciones a otras en función de ciertos argumentos²⁰.

Estos temas han sido tratados extensamente por la literatura económica no sin arduas polémicas. En el caso nacional se han presentado diversas proposiciones (Aninat 84), (Tironi 85), (Lizana 85), (Hachette 85), (Ffrench-Davis 77) y en el campo regional destacan los esfuerzos andinos (JUNAC 82).

¹⁶Subsidios y Draw Backs disminuyen este sesgo. Los primeros pueden compensarlos totalmente cuando son equivalentes a la tarifa del bien exportable, mientras los segundos lo hacen parcialmente discriminando en contra de los productores locales de insumos.

¹⁷Argumento más válido para países pequeños y menos para países más grandes.

¹⁸Ello sucede según las diferencias entre las tarifas y los subsidios a las exportaciones.

¹⁹Cuando se trata de aranceles altos puede existir redundancia arancelaria, esto es, los precios internos serían menores que los CIF más los aranceles y, en este caso, las tarifas reales no serían iguales o parejas.

²⁰Algunos con mayor sustento que otros.

2. Criterios de protección arancelaria derivados del concepto de seguridad alimentaria:

Diversos criterios sobre la protección arancelaria respecto del exterior parecen derivarse del concepto de seguridad alimentaria. Pero, no todos ellos tienen una clara fundamentación económica, no todos ellos tienen una clara fundamentación económica, no todos corresponden a este mecanismo y, así, sólo algunos deberían ser recogidos por una política de protección coherente.

1. El sector alimentario: producciones prioritarias o estratégicas.

a) La experiencia del pasado.

Generalmente el sector alimentario tiende a asumir en los países en desarrollo protecciones más bajas que las restantes actividades de transables (sector industrial)^{21,22}. Además debe destacarse que suele presentar una marcada dispersión entre las protecciones que lo conforman. En términos simples, la protección en este sector puede caracterizarse por:

i) Aranceles bajos a los productos agropecuarios y pesqueros junto a aranceles algo más elevados para los alimentos industriales.

ii) Fuerte redundancia arancelaria en los productos agropecuarios y pesqueros al existir un conjunto numeroso de oferentes locales que compiten entre sí. Menor redundancia en los bienes alimentarios industriales donde, en ciertas ramas, no existen tantos productores y la tecnología moderna indica fuertes economías de escala en la producción y comercialización, originándose así un cierto poder monopsonico que tiende a extraer rentabilidades de los sectores proveedores de insumos²³; y

iii) Sustancial diferencia entre las protecciones medias al sector alimentario respecto de otros sectores productivos más protegidos²⁴.

Las economías parecen así ser sensibles a mayores precios en el sector por el efecto contrapuesto en el consumo dado, además, que ellos afectan indicadores tales como el índice de precios al consumidor y, en mayor medida, el gasto de aquellos sectores de más bajos ingresos.

Normalmente los gobiernos tratan de practicar políticas compensatorias destinadas a mejorar la rentabilidad relativa del sector. Ellas son de variada naturaleza:

²¹Ello porque el criterio más utilizado para diferenciar es el grado de elaboración o bien por la gran preferencia por la industria.

²²Llama la atención la escasez de trabajos empíricos sobre la materia en los países de la región.

²³Las políticas de fijación local de precios tienden también a bajar las protecciones como a subir la de los usuarios.

²⁴Para medir ello debe recurrirse al concepto de Protección efectiva.

i) En el campo arancelario se expresan por reducir los aranceles de los insumos del sector (maquinaria, fertilizantes, pesticidas, etc.).

ii) En otras áreas destacan: créditos especiales, rebajas tributarias, subvenciones, etc.

Sin embargo, ellas tienen limitaciones y defectos: en el campo arancelario, entre otras, se privilegia a otros usuarios, se atenta contra la producción local de insumos, se promueve una substitución de mano de obra por capital, se aumentan las importaciones, se pierden ingresos fiscales. En el resto del instrumental se aprecia que existen dificultades para que ellos lleguen a todos los productores (exclusión de los menos informados), las señales se vuelven poco claras, como asimismo existen limitaciones financieras. Aún más, por favorecer el consumo (incluidos el de la clase pudiente) se actúa muchas veces en contra de los estratos de más bajos ingresos, muchas veces productores de estos bienes.

En general, estructuras de incentivos de esta naturaleza tienden a privilegiar las importaciones baratas del exterior, desalientan relativamente la producción local de los bienes agrícolas y pesqueros y originan estructuras no adecuadas de consumo.

En términos simples, esta forma de "proteger" afecta el nivel y estructura de la participación relativa del sector alimentario y promueve una no adecuada relación con el exterior. A ello se agrega, además, que las medidas de promoción de exportaciones en general no se aplican a estos productos.

Así, entonces, una parte importante de la inseguridad alimentaria puede estar avalada por políticas de protección interna que no priorizan adecuadamente al sector gestando desinversiones significativas en él, pues los recursos tenderían a desplazarse hacia las otras actividades más rentables²⁵.

b) Las alternativas más racionales.

El privilegio de un sector sobre otros en el mecanismo de la protección debe obedecer a argumentos económicos que justifiquen intervenciones de la autoridad en el sentido de que estas actividades contienen beneficios sociales mayores que las otras, los que no se expresan adecuadamente en los precios de mercado y que pueden ser recogidas y administradas por el arancel.

La contribución de las actividades al empleo de la mano de obra (factor abundante), la capacidad de ellas para calificarlas, su carácter de incipiente, etc.²⁶.

²⁵A corto plazo ello ocurre sobre los recursos nuevos y a más largo plazo afecta a las actividades existentes.

²⁶La mayor o menor bondad de estos argumentos no se discute en este documento. Ello depende de múltiples factores: distorsiones en la economía, disponibilidad y eficiencia de los instrumentos, etc.

Estos argumentos, u otros a discutir, así como sus ponderaciones, debieran expresarse relativamente entre todos los sectores. Aquellas actividades que obtengan una mayor incidencia de ellos tenderán a ser las prioritarias o estratégicas. La definición del nivel de protección corresponde a un juicio de otro tipo acerca de cuánto debiera separarse la economía del exterior, cuánto discriminar en las exportaciones, etc.²⁷.

Para priorizar el sector alimentario deberá entonces tomarse muy en cuenta el conjunto de protecciones existentes en la economía, teniendo en consideración la particularidad de la existencia de redundancia arancelaria en varias de las actividades alimenticias. Así, una alta vulnerabilidad externa alimentaria pudiera estar muy relacionada con la política de incentivos establecidos y entre ellos por la política arancelaria.

3. Fluctuaciones de precios en los mercados internacionales

Conocidas son las apreciables fluctuaciones en los precios internacionales de ciertos productos alimenticios (en especial de algunos de ellos calificables como alimentarios básicos: trigo, leche, maíz, etc.). Ellas se producen por dos tipos de razones: i) la característica de dependencia del clima, plagas, etc. ii) la existencia de países productores de importancia, que generando excedentes hacen variar bruscamente los precios internacionales (USA, CEE).

Estos fenómenos tienden a producir señales inestables en los sistemas de precios cuando ellos se dejan internalizar, afectando la capacidad productiva de un país²⁸. Tal como se ha dicho, el fenómeno es más grave cuando dichas situaciones afectan a recursos sin otra alternativa, a regiones de importancia o a un número apreciable de mano de obra la mayoría de las veces de bajos ingresos.

Por ello es frecuente encontrar intervenciones, las que no necesariamente son ineficientes sino por el contrario, adecuadas para promover una mejor asignación de recursos a largo plazo.

Dada la protección deseada para estas actividades, es posible en estos casos contemplar correcciones estableciendo precios de referencia definidos éstos como los normales de largo plazo en el comercio internacional (costo de oportunidad), sobre los cuales se aplicaría la protección establecida. Ello tiene la ventaja de permitir a los productores señales claras y estables y, así, programar sus producciones e inversiones.

Este mecanismo consagra un arancel variable que tiende a fijar un precio hacia el interior de la economía, compuesto por el pre-

²⁷Para estructurar un conjunto de incentivos de esta naturaleza debe trabajarse con el concepto de protección efectiva.

²⁸De esos bienes y sus sustitutos.

cio de referencia CIF más el arancel vigente y donde el arancel variable equivale a la diferencia entre éste y el Precio CIF por unidad vigente en el mercado en un momento determinado²⁹.

Existen otras formas de operar de tipo similar, como serían:

i) La creación de un monopsonio de importación, el cual compra en el exterior los faltantes para equilibrar la oferta y demanda en el mercado local. En estos casos el monopsonio tiende a tener un carácter estatal por los problemas financieros que suelen aparecer (pérdidas, ganancias); ii) la tarifación por medio de impuestos específicos (sobre unidad física), pero éste es más impreciso, pues no aísla adecuadamente de las fluctuaciones y deben ser variados permanentemente. iii) Otros como los valores de aforo mínimo lo hacen aún más imperfectamente.

4. Diversificación del abastecimiento del sector: (productos y mercados)

Tal como se ha señalado anteriormente, el concepto de seguridad alimentaria lleva implícito en ciertos casos el deseo de no depender exageradamente de productos muy sensibles concentrados en pocos oferentes (importaciones y exportaciones).

En estos casos la política de protección sólo puede atender parte del problema colaborando a promover las producciones locales tanto para el mercado interno como de las exportaciones y en estas últimas diversificando el acceso a los mercados externos, vía el uso de diversas herramientas de la política comercial. (Subsidios variados, negociaciones para acceder a los mercados).

Una particular importancia tiene en esta materia la política de integración o cooperación regional, pues por medio de las preferencias arancelarias (rebajas de la protección deseada) puede contribuirse a la diversificación de productos y mercados, como también mejorar la capacidad de negociación internacional.

Sin embargo, la experiencia indica que en el caso de varias de las líneas productivas alimentarias, una acción de este tipo cuando se trata de aperturas competitivas pasa por regulaciones vía acuerdos de excedentes o faltantes como por pactar el debido respeto a las políticas nacionales de precios vigentes. El problema es más complejo cuando en estos acuerdos se intercambian bienes de este

²⁹Cuando los precios son altos el arancel variable disminuye, cuando son bajos, aumenta. Las presiones de los productores locales son claras y las administraciones suelen tener dificultades. Por ello resulta conveniente precisar de antemano las reglas; ello evita presiones y la discrecionalidad pública.

Cuando el precio interno es demasiado elevado suelen aparecer excedentes, los que no son fácilmente colocables en el comercio internacional. El equilibrio en el mercado local es un antecedente importante para darle estabilidad al sistema.

u otros sectores donde los insumos claves dependen de políticas de precios diferentes; en estos casos la experiencia avala los ajustes de frontera.

5. Modificación de Patrones de Consumo.

La protección respecto del exterior difícilmente puede servir como mecanismo capaz de atender al mismo tiempo el objetivo de incentivar la producción para el mercado local y, al mismo tiempo incentivar el consumo. Para ello existen otros mecanismos de la Política Económica, como son los impuestos o subsidios al consumo.

Cuando por un lado se desea promover la producción local (mejoras en los precios relativos) resulta contradictorio no afectar el consumo, salvo que se otorguen subsidios a la producción, para los que existen tres grandes factores limitativos en los países de la región: i) la escasez de recursos fiscales, ii) El costo de una readecuación tributaria masiva para generar más recursos fiscales, iii) la dificultad de la llegada con subsidios a los productores más pequeños o informales.

Dada la elevada importancia que tiene el consumo de alimentos en los sectores de menores ingresos, existen resistencias severas para mejorar los precios del sector relativamente a otros; sin embargo, en las más de las veces gran parte de los estratos de extrema pobreza resultan ser productores potenciales de estos productos o trabajan en dichos sectores. Si bien ello no cubre a los sectores pobres urbanos, existen otras alternativas mejores que castigar la producción local, incentivar lo importado, subsidiar el consumo de los estratos de mayores ingresos, como puede ser incentivar la producción local y llevar con subsidios directos a los sectores urbanos pobres, como puede ser por ejemplo otorgar compensaciones vía la asignación familiar.

Existen argumentos económicos con buenos fundamentos para alterar los patrones de consumos de alimentos, los que se relacionan con la calidad nutritiva, costumbres equivocadas, grado de información disponible, propaganda, etc.

Diversas fórmulas pueden aplicarse en estos casos, desde las mejoras de la información hasta la creación de sistemas impositivos que castiguen el consumo de aquellos bienes considerados menos adecuados. Cuando se eligen estos últimos, los impuestos a los importados deben aplicarse sobre el valor CIF nacionalizado para no discriminar a los productores locales y no deben utilizarse los aranceles, porque se incentiva la producción local de ellos.

En resumen, una política coherente de protección arancelaria puede colaborar a una mayor seguridad alimentaria bajo dos vías principales:

i) Una mejor valorización relativa del sector respecto del pasado dentro del conjunto de incentivos al aparato productor, como también evitando prácticas tarifarias inconvenientes.

ii) Recogiendo ciertas imperfecciones derivadas del comercio internacional, que pueden ser atendidas por este mecanismo del instrumental económico.

SECCIÓN III. *Resumen y Conclusiones*

1. No resulta fácil apreciar el significado y alcance que tiene el concepto de seguridad alimentaria en el campo del comercio exterior. Al parecer, dicho concepto asociaría la existencia de una cierta inseguridad en el sector a determinados factores que dicen relación con ciertas características del comercio internacional alimentario que, ante una determinada probabilidad de ocurrencia, afectarían la capacidad de los habitantes de un país de nutrirse adecuadamente. Ello llevaría a un país a poner en práctica ciertas medidas correctivas destinadas a la búsqueda de una mayor autonomía y menor confiabilidad en un patrón de especialización vía el comercio internacional.

2. Apreciar este hecho no es fácil, ya que para ello se requiere de:

a) Definir lo que se entiende por sector alimentario, donde se trata de parte de las producciones agrícolas, pecuarias y pesqueras, como cada día más de bienes industriales y, a su vez, de una consideración de sus insumos materiales y no materiales (servicios, tecnologías).

b) Precisar el tipo de relacionamiento con el exterior de la economía de un país en este sector, señalando las tendencias y características principales por medio de un conjunto de indicadores que las traten de medir y que deben ir mucho más allá de las simples balanzas comerciales que normalmente ilustran la materia.

c) Indicar cuáles elementos se consideran nocivos o propiciadores de inseguridad alimentaria y por qué.

3. Un análisis muy parcial y preliminar en torno al Comercio Exterior permite detectar algunos de estos componentes relacionables a la protección respecto del exterior, como podrían ser aquellos imputables a:

a) Ciertas características del comercio internacional del sector, y
b) Políticas nacionales que en el campo de la protección han sido aplicadas en la región y que han generado efectos nocivos.

4. Dentro del primer campo destacarán los siguientes argumentos:

a) La existencia de un cierto proteccionismo mundial que otorgaría inseguridad a la generación de exportaciones en el sector, como de otro lado, la inexistencia de normas sobre las subvenciones en las exportaciones agrícolas generaría una gran inestabilidad para los oferentes locales.

b) Los temores a conflictos agudos que de tipo bélico o económico podrían gestarse entre los países y que tienden a otorgar una alta vulnerabilidad en el abastecimiento externo de la demanda alimentaria de un determinado país con escasa capacidad de negociación, o menor capacidad de represalia, o bien pueden afectar seriamente su capacidad de exportación.

c) La dependencia de los factores climáticos y plagas, etc., que le otorgan una característica especial a la producción alimentaria básica, y que conlleva la necesidad de una protección respecto de dichos fenómenos, especialmente en el control de la sanidad animal y vegetal. Sin embargo, debe destacarse que la probabilidad de ocurrencia de dichos fenómenos, sería mayor en el caso de un país que a nivel de todos los países del mundo.

d) La existencia de una gran concentración de la producción alimentaria en pocos países y su efecto sobre las fluctuaciones en los precios mundiales que tienden a originar perjuicios a los restantes oferentes.

e) La dependencia de los precios internacionales, que dificulta el campo de operación de políticas nacionales autónomas.

f) La generación de patrones de consumo no convenientes o poco apropiados a los países en desarrollo.

5. Tradicionalmente el sector alimentario no ha sido un sector prioritario dentro de la protección arancelaria, si se le compara con otros sectores productivos. Este hecho parece tener una importancia marcada en la conducta asumida por el sector. Ello se debe a múltiples factores: a) la tarifación por medio del concepto de grado de elaboración o bien por exageradas preferencias por la sustitución de importaciones en el sector industrial; b) El privilegio del argumento de consumo barato más que el de incentivo al aparato productor alimentario por las implicancias político-sociales que de ello se derivan; c) la existencia de una mayor competencia y por ende de redundancia arancelaria de parte del sector; y d) El uso de políticas de compensación poco eficaces de naturaleza arancelaria o no arancelaria.

De ello se deriva que la puesta en aplicación de una política de protección más coherente permitiría repriorizar al sector alimentario y eliminar o atenuar varios de los efectos negativos generados en el pasado.

6. Sin embargo, una política arancelaria coherente podría colaborar también a resolver, parte de las características que desde el comercio internacional, generarían inseguridad.

En efecto:

a) Ante fluctuaciones exageradas en los precios que causan efectos negativos sobre la asignación de recursos pueden aplicarse mecanismos de ajuste eficientes, siempre que ellos cumplan con ciertas condiciones.

b) Para diversificar productos y mercados ante temores de conflictos, la apertura regional puede ser un mecanismo adecuado otorgando no sólo una mayor seguridad de abastecimiento y colocación de los productos sino además reforzando el poder de negociación. Asimismo, la política de promoción de exportaciones y la comercial pueden colaborar a abrir otros mercados diversificándose así las colocaciones en términos de productos y mercados.

c) En otras áreas la política de protección podrá hacer poco, como es el caso de los patrones de consumo, donde los mecanismos principales corresponden a otras medidas, debiendo tenerse en cuenta su relación con el exterior.

7. Finalmente, conviene destacar que muchas de las inseguridades pudieran ser recogidas en mejor forma por una acción de carácter internacional que legisle acerca de las normas que debieran existir en el campo del comercio y producción alimentaria mundial.

B I B L I O G R A F Í A

- ANINAT, A.: Criterios de Protección Arancelaria: una Proposición Alternativa. CEP. Documento de trabajo N° 13.
- ANINAT, E.:
- BID-INTAL: Bases y lineamientos para una estrategia para la defensa de la seguridad e independencia económica de América Latina.
- COX, M.: Ideas para una estrategia de desarrollo agropecuario. Pensemos el futuro del Agro. GIA.
- FFRENCH-DAVIS, R.: Substitución de importaciones y política arancelaria. Apuntes CIEPLAN, 1977.
- Economía Internacional: Teoría y políticas para el desarrollo FEC. México 1979.
- FAO:
- GARCÍA, A.: El pan y el trigo. ¿Qué futuro? Pensemos el futuro del Agro. GIA.
- HACHETTE, D.: Apuntes para una discusión sobre Política Arancelaria, 1985. Centro de Estudios Públicos.
- ISRAEL, A.: Teorías del subdesarrollo y dependencia externa. Trimestre Económico, 1970.
- JUNAC: Seguridad Alimentaria en el Grupo Andino. 1985.
- JUN/dt. 204 Rev. 1 1983. Decisión 182 de la Comisión.

PROGRAMAS ALIMENTARIOS NACIONALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: UNA RESPUESTA A LA CRISIS ECONOMICA*

Arturo L. Goetz

I. RESUMEN

1. En este informe se han intentado recopilar los datos disponibles sobre el estado de la alimentación en América Latina y el Caribe y las políticas que han puesto en marcha los diversos países para mejorar tal estado.

2. El análisis del primer punto ha resultado en un diagnóstico francamente pesimista, no sólo del estado alimentario de la región sino de la tendencia a empeorar registrada a partir de 1980. Desde ese año la situación económica en virtualmente todos los países de la región comenzó a deteriorarse rápidamente. La caída generalizada en el PBI fue acompañada por una reducción de los salarios reales y niveles de empleo y muy presumiblemente de una ulterior regresión en la distribución del ingreso. Desde el punto de vista alimentario, la evidencia existente señala un deterioro en los niveles nutricionales. También hay evidencia de una reducción en la disponibilidad de alimentos en la mayoría de los países. Se considera optimista la hipótesis de que el número de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza haya alcanzado a 150 millones a principios de 1986, lo que significa un aumento de por lo menos 20 millones en los últimos 5 años. En algunos casos el agravamiento de la situación alimentaria ya ha producido hechos de violencia popular.

3. Por otro lado, algunos gobiernos desde hace años subsidian el precio interno de algunos alimentos con el objetivo —entre otros—

*Informe presentado por Arturo L. Goetz, Secretario del CASAR (Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional) del SELA (Sistema Económico Latinoamericano) en la Tercera Consulta Ministerial sobre Políticas y Estrategias Alimentarias en América Latina y el Caribe, realizada en Buenos Aires, Argentina, del 1º al 3 de abril de 1986.

de favorecer el consumo de la población más pobre, aunque con variado éxito respecto del costo. También se han introducido programas alimentarios más específicos que incluyen subsidios dirigidos o distribución directa de alimentos y otras formas de racionamiento a sectores identificados de la población. Para ellos se han utilizado metodologías que moderan en mayor o menor grado el impacto de la crisis. En unos pocos países existe evidencia de una cierta "desvinculación" entre estado nutricional o sanitario de la población y el funcionamiento de su economía o la evolución de los ingresos reales de la población vulnerable, lo que probaría el éxito de los programas alimentarios respectivos. Otros gobiernos, más recientemente, han establecido o reforzado programas de distribución directa de alimentos a una población objetivo. Aunque difícil de evaluar empíricamente, su experiencia parece ser positiva para transferir ingresos a los sectores carenciados, generando al mismo tiempo consenso político en períodos de serias dificultades económicas.

4. Se concluye sugiriendo un activo intercambio de experiencias en la región para facilitar a todos los gobiernos el establecimiento de programas alimentarios paralelos a las políticas globales de ajuste y que puedan moderar su efecto sobre la población más vulnerable. Como lo muestran algunos ejemplos recientes, dichos programas pueden ser discutidos, diseñados y puestos en marcha en unos pocos meses. Pueden afectar a un porcentaje sustantivo de la población necesitada, brindando un mínimo nutricional a costos razonables. Deberían tener además un impacto político y suficiente visibilidad como para movilizar la voluntad nacional durante la emergencia económica. Deberían, finalmente, incluir en el diseño su progresiva evolución de programas de emergencia a programas generadores de nueva actividad económica y empleo por parte de sus beneficiarios a través de proyectos productivos.

5. Es posible establecer varios programas alimentarios de emergencia en América Latina y el Caribe durante 1986. De manifestarse un interés concreto, CASAR y otras organizaciones pueden asistir rápidamente en la tarea a los gobiernos que lo deseen.

II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y ALIMENTARIA REGIONAL

A) Situación económica y social

6. En 1985, el producto bruto interno por habitante (PBI/ph) de América Latina y el Caribe en su conjunto, fue un 9% inferior al de 1980, a pesar de la fuerte recuperación en Brasil en el año último. Con la excepción de Guyana, donde parecería haberse estancado, todos los países, en total 23, para los que se cuenta con informa-

ción comparable, presentaron reducciones acumuladas en su PBI/ph en lo que va de la década. Las contracciones van desde menos del 1% en Colombia y Panamá, a más del 20% en Bolivia, El Salvador y Venezuela (Cuadro 1).

Cuadro 1

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE
(Variación con respecto al año anterior)

País	1981	1982	1983	1984	1985*	Variación acumulada*
Argentina	-8,2	-7,8	1,4	0,4	-4,5	-17,7
Barbados	-3,5	-5,2	-0,5	1,8	sd	-7,3**
Bolivia	-1,9	-9,1	-11,0	-6,3	-5,0	-29,4
Brasil	-4,2	-0,9	-4,9	2,5	4,8	-3,0
Colombia	0,1	-1,1	-1,0	1,4	0,1	-0,5
Costa Rica	-5,0	-9,7	-0,4	3,4	-2,5	-13,8
Cuba***	14,4	2,5	3,2	6,8	3,8	34,1
Chile	3,6	-14,4	-2,1	4,5	0,2	-9,1
Ecuador	0,8	-1,8	-4,4	1,7	-0,3	-4,0
El Salvador	-11,0	-8,4	-3,8	-1,5	-1,4	-23,8
Guatemala	-1,8	-6,1	-5,5	-2,4	-4,2	-18,5
Guyana	-2,6	12,6	-12,0	3,9	sd	0,3***
Haití	-3,9	-6,4	2,3	0,2	-1,3	-13,0
Honduras	-2,8	-4,0	-4,5	-0,8	-1,7	-13,0
Jamaica	1,1	-1,6	0,0	-1,7	sd	-2,2
México	5,4	-2,6	-7,6	0,9	0,7	-3,6
Nicaragua	2,0	-4,4	1,3	-4,8	-5,9	-11,6
Panamá	1,7	2,7	-2,2	-2,5	-0,5	-0,9
Paraguay	5,4	-3,6	-5,9	0,2	1,0	-3,2
Perú	1,0	-2,7	-14,3	1,8	-0,4	-14,6
R. Dominicana	1,5	-1,1	2,2	-1,6	-3,4	-2,6
T. y Tobago	-1,5	1,6	-8,0	-5,5	sd	-13,0**
Uruguay	0,3	-11,3	-6,5	-1,9	-0,9	-19,1
Venezuela	-3,9	-4,1	-8,2	-3,8	-2,7	-20,8
América Latina y Caribe	-1,9	-3,7	-4,8	0,8	0,5	-8,9

*Estimaciones preliminares.

**1981-1984.

***No comparable.

FUENTE: "Balance preliminar de la economía latinoamericana", 1985, CEPAL, diciembre de 1985.

7. Como sería de esperar en tales circunstancias, los salarios reales también sufrieron una tendencia decreciente y los niveles de desempleo aumentaron en todos los países (Cuadros 2 y 3). Durante

Cuadro 2

VARIACIÓN DE LOS SALARIOS REALES
(En porcentaje sobre el año anterior)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Argentina**	5,2	-17,6	0,8	31,7	5,7	-14,5
Bolivia	-5,4	- 8,7	-27,0	—	16,4	—
Brasil	1,5	6,0	9,8	-8,6	- 0,1	9,7
Chile	9,0	9,1	-0,4	-10,6	0,3	-6,5
Colombia	0,8	1,4	3,7	5,0	7,5	-3,7
Costa Rica	0,8	-11,7	-19,8	10,9	7,8	—
Cuba	3,1	14,7	3,8	1,8	3,7	—
Ecuador	71,6	-13,8	-9,7	-8,3	-1,7	—
El Salvador	-6,1	-12,9	-10,5	-11,7	-10,9	—
Guatemala	0,2	19,8	6,0	-7,6	-0,7	—
Haití	16,2	-3,7	4,7	-6,7	-7,3	—
Honduras	-3,8	11,1	0,9	-8,2	-4,6	—
México	-4,3	2,4	5,2	27,7	-4,2	-0,6
Nicaragua	-15,0	1,4	-12,7	-12,7	-8,8	—
Panamá	2,5	2,7	9,2	3,3	—	—
Paraguay	0,7	5,3	-2,7	-7,1	-3,5	—
Perú	12,4	-8,6	2,0	-7,3	-13,5	-20,5
R. Dominic.	-4,8	7,0	-7,2	-6,4	-1,6	—
Uruguay	-0,4	7,5	-0,3	-20,7	-9,1	-12,6
Venezuela	-6,6	-5,4	-0,1	-7,2	-5,2	—

*Cifras preliminares.

**Los salarios nominales fueron deflacionados por la variación diciembre a diciembre del índice de precios al consumidor.

FUENTE: "Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985", CEPAL, 1985; INDEC, Argentina.

Cuadro 3

DESEMPLEO URBANO
(Tasas anuales medias)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Argentina	2,6	4,7	5,3	4,6	4,6	6,6
Bolivia	7,5	9,7	9,4	12,1	12,6	s/d
Brasil	7,2	7,9	6,3	6,7	7,1	6,0
Colombia	9,7	8,2	9,3	11,8	13,5	14,2
Costa Rica	6,0	9,1	9,9	8,6	6,6	6,7
Chile	11,7	9,0	20,0	19,0	18,5	17,7
El Salvador	16,1	25,5	30,0	s/d	s/d	s/d
Honduras	15,2	18,3	21,1	22,9	23,9	s/d
México	4,5	4,2	4,1	6,7	6,0	5,7
Panamá	9,8	11,8	10,3	11,4	11,1	11,5
Paraguay	4,1	2,2	5,6	8,4	7,4	s/d
Perú	10,9	10,4	10,6	13,9	16,4	s/d
Uruguay	7,4	6,7	11,9	15,5	14,0	13,5
Venezuela	6,6	6,8	7,8	10,5	14,3	14,0

*Los datos se refieren a distintos meses del año.

NOTA: Diferentes metodologías hacen riesgosa la comparación entre países.

FUENTE: "Balance preliminar...", ob. cit., CEPAL, diciembre de 1985. "Estudio económico", ob. cit., CEPAL, 1985.

el mismo período, se aceleró el proceso inflacionario en toda la región, aceleramiento particularmente notable en algunos países que alcanzaron tasas hiperinflacionarias. Severas políticas de ajuste impuestas en 1985 contuvieron el alza de precios, en varios países a veces en forma espectacular, pero a costa de nuevas caídas en los salarios reales. Los precios de los alimentos, sobre los que los controles son generalmente menos efectivos, tendieron a incrementarse más rápidamente que el nivel general en la mayoría de los países, lo cual provocó que el poder de compra de alimentos disminuyera aún más que el salario real (Cuadro 4).

Cuadro 4

AUMENTO DEL COSTO DE ALIMENTACIÓN
(En relación con el aumento general del costo de vida en 1984)

Argentina	103	120*
Bolivia	101	
Chile	96	
Colombia	107	
Costa Rica	90	
Ecuador	108	
El Salvador	108	
Guatemala	146	
Haití	95	
Honduras	53	
México	119	
Nicaragua	117	
Panamá	144	
Paraguay	143	
Perú	92	
Rep. Dominicana	105	
Venezuela	170	

*Segundo semestre de 1985.

FUENTE: "Estudio económico", ob. cit., CEPAL, 1985. INDEC, "Estadística mensual", Buenos Aires, 1986.

B) Estado nutricional de la población

8. Distintos estudios realizados en la década de 1970 y algunos en lo que va de la presente, permiten elaborar un perfil de subalimentación de la región.

9. CEPAL, en 1970, calculó la población de Latinoamérica y el Caribe cuyos ingresos no alcanzaban a cubrir el valor de una canasta básica de alimentos que proporcionara el mínimo de requerimientos calóricos (línea de indigencia), en alrededor de 50 millones de personas. Otro grupo, de alrededor de 60 millones, no podía ad-

quirir dos veces aquella canasta (línea de pobreza), lo que consideraba como el mínimo para cubrir las necesidades básicas. Era en total, el 35% de la población regional que podría presumirse desnutrida o en serio riesgo de serlo (Cuadro 5).

Cuadro 5.

NUMERO Y PORCENTAJE DE PERSONAS QUE SE PRESUMEN
DESNUTRIDAS

(En millones de personas y porcentaje del total)

Países	Indigencia		1970 Pobreza		1981 Pobreza	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
Argentina	0,2	1	1,9	8	2,1	8
Brasil	24,0	25	46,7	49	53,2	43
Colombia	3,7	18	9,4	45	11,2	43
Costa Rica	0,1	6	0,4	24	0,5	22
Chile	0,5	6	1,6	17	1,8	16
Honduras	1,2	45	1,7	65	2,5	64
México	6,1	12	17,4	34	20,6	29
Panamá	s/d	s/d	0,6	39	0,7	37
Perú	3,3	25	6,7	50	9,0	49
Venezuela	1,1	10	2,7	25	3,9	24
Total (10 países)	40,2	18	89,1	39	105,4	35
Total (América Latina)	50,7	—	110	—	130	—

FUENTE: "Estimaciones de proyecto interinstitucional de pobreza crítica", CEPAL, 1982. "Dimensión de la pobreza en América Latina", Cuadernos de la CEPAL.

10. Para la misma época, 1970, la recientemente publicada Quinta encuesta alimentaria mundial de FAO, estimaba en 36 millones la cantidad de personas en la región cuyo consumo energético era inferior al 120% de las necesidades basales del organismo, una categoría muy estricta que incluye aquellas personas que comen menos calorías de las que el cuerpo necesita para funcionar vegetativamente, casi sin moverse. Asimismo, según la misma fuente, eran 43 mi-

liones quienes no satisfacían como mínimo el 140% de aquellas necesidades basales (Cuadro 6). Ambas estimaciones sobre el alcance de la pobreza y la desnutrición fueron actualizadas para 1981, momento en que según CEPAL, el número de personas por debajo de la línea ascendía a 130 millones.

Cuadro 6

 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACIÓN TOTAL
 Y POBLACIÓN DESNUTRIDA

(En millones y porcentaje total)

Población total			Población desnutrida								
			Estimación FAO ¹				Estimación Banco Mundial ²				
			A		B		A		B		
Mil- lones		Mil- lones	%	Mil- lones	%	Mil- lones	%	Mil- lones	%		
1970	283	1969 - 1971	36	13	53	19	1970	27	10	60	21
1980	368	1979 - 1981	38	11	56	16	1980	20	6	50	13
1984	397	---	—	—	—	—	—	—	—	—	—

FUENTE y NOTAS: 1. "Quinta encuesta alimentaria mundial", FAO, Roma, 1985. Estima el número de desnutridos sobre la base de la disponibilidad energética y su distribución, calculados en cada país a través de hojas de balance, encuestas de consumo, estimaciones de distribución del ingreso y otros datos. En general, en casos en que no existían datos que permitieran estimar la distribución del consumo o del ingreso, se supuso estática. En la hipótesis A se incluye a aquellas personas que consumen hasta 1,2 veces su metabolismo basal: MB. (MB: la energía que el cuerpo necesita para mantener las funciones vitales sin moverse). Se calcula que 1,2 MB es apenas la energía que el cuerpo requiere para comer, casi sin moverse. La hipótesis B incluye aquellos que consumen hasta 1,4 MB, que es lo necesario para comer, vestirse y comunicarse. Consumiendo más de 1,4 MB una persona podría trabajar. 2. "Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries", Banco Mundial, a ser publicado en 1986. Estima el número de desnutridos sobre la base de datos de distribución del ingreso y de disponibilidad de alimentos, circa 1970, existentes para un número de países. La metodología supone que la distribución del ingreso en ellos se mantuvo sin cambios hasta 1980. Se calcula para ese año la disponibilidad y se la asigna de acuerdo con el mismo patrón distributivo existente en 1970. Para los países (la mayoría) en que no se contaba con datos de distribución del ingreso, se calculó el número de desnutridos extrapolando datos a partir de los primeros países, también bajo el supuesto de que la distribución del ingreso no sufrió cambios. Este supuesto fue declarado altamente optimista y probablemente erróneo por los mismos autores del estudio. La hipótesis A incluye aquellas personas que consumen menos del 80% de los requerimientos energéticos recomendados por FAO/OMS en 1973 y la hipótesis B, aquellos que consumen menos del 90% de dichos requerimientos. FAO/OMS cambiaron sus recomendaciones en 1983. Las estimaciones FAO utilizan las tablas nuevas.

11. Para la misma época, la Quinta encuesta alimentaria mundial de FAO estimaba en 38 y 56 millones la población con un consumo energético inferior al 120% y 140% de las necesidades basales respectivamente. Para FAO, por tanto, en el término de la década pasada, el número absoluto de personas desnutridas habría aumentado en la región, pero el porcentaje respecto a la población total habría disminuido del 13 al 11% para la línea del 120% y del 19 al 16% para la del 140%.

12. Un tercer trabajo sobre el tema y abarcativo del mismo período, a ser publicado por el Banco Mundial en 1986, también estima el número de personas desnutridas. Una hipótesis A referida a la franja poblacional con un consumo inferior al 80% de los requerimientos energéticos FAO/OMS 1973 y una hipótesis B que traza la línea en el 90% de dichos requerimientos. El estudio sugiere que 27 y 60 millones (representando el 10 y el 21% de la población total respectivamente de personas) y 20 y 50 millones (6 y 13%) se hallaban desnutridas en 1970 y 1980 respectivamente, según cada una de las hipótesis (A y B). Estas estimaciones del Banco Mundial, sin embargo, parecen contradecirse con los cálculos de la FAO. Al respecto, señalan que el número de habitantes con un consumo energético inferior al 80 ó 90% de la norma sería menor que el que presenta ingestas inferiores a las necesidades calóricas basales, que es una categoría más restringida, lo que parecería ser un contrasentido.

13. CEPAL y FAO acuerdan en que el número de "pobres" o desnutridos aumentó entre 1970 y 1980-1981, mientras que el Banco Mundial estima lo contrario. Al ser consultados los autores de este último informe, sin embargo, manifestaron que sus conclusiones eran optimistas y probablemente erróneas para América Latina, ya que se basaban en la hipótesis de que la distribución del ingreso durante la década había permanecido estática, por lo que asignaban al ingreso de los "pobres" las mismas tasas de crecimiento que registraron los ingresos globales de sus respectivos países.

14. En cuanto a la evolución de la magnitud de la población desnutrida a partir de 1980 ó 1981, si bien no existen datos referidos al total regional, no resulta aventurado afirmar que, a la luz de los datos analizados en la sección anterior, referidos a la contracción de los salarios reales, la disminución del poder de compra de alimentos y el aumento del desempleo, la situación no pudo haber mejorado sino, más bien, lo contrario.

15. Si la población "pobre" era de 130 millones en 1981, una hipótesis muy prudente la ubicaría para 1986 en 150 millones, contando sólo con que no hubiera aumentado su proporción de la población total, lo cual es poco probable. Si la población técnicamente

desnutrida en la región era de entre 50 y 60 millones en 1980-1981, su aumento a entre 65 y 70 millones para 1986 también puede considerarse una hipótesis altamente optimista.

C) Disponibilidad de alimentos

16. El Cuadro 7 muestra la disponibilidad de calorías por habitante (DCH), tanto en términos absolutos como en proporción a las necesidades nutricionales promedio en cada país, mostrando un mejo-

Cuadro 7

DISPONIBILIDAD ENERGÉTICA POR HABITANTE: PROMEDIOS ANUALES 1969-1971 A 1980-1982

(En calorías y como porcentaje de las necesidades)

Países	1969-1971 Disponibilidad		1974-1976 Disponibilidad		1980-1982 Disponibilidad	
	Kcal	Porcentaje de las nec.	Kcal	Porcentaje de las nec.	Kcal	Porcentaje de las nec.
Argentina	3.354	126	3.373	127	3.368	127
Bolivia	1.972	82	2.015	84	2.116	88
Brasil	2.491	104	2.493	104	2.574	108
Chile	2.696	110	2.646	108	2.706	111
Colombia	2.133	92	2.315	100	2.536	109
Costa Rica	2.408	107	2.556	114	2.638	118
Cuba	2.568	111	2.670	115	2.917	126
Ecuador	1.988	87	2.077	91	2.081	91
El Salvador	1.852	81	2.052	90	s/d	s/d
Guatemala	2.063	94	2.080	95	2.111	96
Haití	1.918	85	1.935	86	1.906	84
Honduras	2.132	94	2.074	92	2.170	96
México	2.642	113	2.717	117	2.930	126
Nicaragua	2.536	113	2.447	109	s/d	s/d
Panamá	2.448	106	2.405	104	2.388	103
Paraguay	2.778	120	2.728	118	2.824	122
Perú	2.258	96	2.243	95	2.141	91
R. Dominic.	1.971	87	2.109	93	2.147	95
Uruguay	2.982	112	2.954	111	2.809	105
Venezuela	2.336	94	2.358	95	2.557	103
Total 20 países						
Amér. Latina	2.400	105	2.544	107	2.647	111

FUENTE: "Anuario FAO de Producción", 1983, Roma, 1984; "Anuario FAO de Producción", 1984, Roma, 1985; "Cuarta encuesta alimentaria mundial", FAO, Roma, vtcc.

ramiento a escala regional entre el período 1969-1971 y 1980-1982. Sólo en tres (Panamá, Perú y Uruguay) sobre 20 países analizados se registra una tendencia negativa. Mientras que en 1969-1971 y 1974-1976 eran, respectivamente, 10 y 9 los países que no alcanzaban a satisfacer sus requerimientos promedio, a comienzos de la década de 1980 dicho número se había probablemente estabilizado en 9 sobre un total de 20 países analizados¹.

17. Se sabe que cuando un país tiene un consumo aparente de alrededor del 100% de sus necesidades promedio, existe un sector de su población que queda necesariamente por debajo de la norma. Dicho sector será mayor o menor, de acuerdo con los patrones de distribución de los ingresos y de los alimentos de cada país. A los efectos del presente análisis se ha tomado como hipótesis (optimista para la mayoría de los países de la región) que el consumo aparente de un 120% de las necesidades promedio sería suficiente como para satisfacer los requerimientos de toda la población en cada país².

18. El 120% de las necesidades es superado, de todas maneras, por solamente dos países en 1969-1971, por uno en 1974-1976 y por 4 en 1980-1982. Con todo, puede afirmarse que hasta comienzos de la presente década, la situación alimentaria, analizada a la luz de la DCH, presentaba, a nivel global, una tendencia progresiva. Se había incrementado levemente el número de países cuyo consumo aparente promedio superó el 120% de las necesidades y se había incrementado también el consumo aparente de la región en su conjunto en un 10%, pasando de 2.400 a 2.647 kilocalorías diarias por habitante.

19. No abundan los datos posteriores al comienzo de la década en lo que respecta a consumo de alimentos. Según la Quinta encuesta alimentaria mundial de FAO, en la que no se detallan datos por país sino promedios regionales, hubo un estancamiento de la DCH en América Latina en 2.620 kilocalorías diarias por habitante entre 1979-1981 y 1981-1983. Esta información parecería ser la primera señal del quiebre de una tendencia en el crecimiento de DCH, que, si bien no había sido muy acentuada, igualmente fue positiva durante la década anterior.

20. A fin de acercar una estimación más reciente sobre la dispo-

¹Sobre El Salvador y Nicaragua, aunque no pudo obtenerse información fehaciente, existe una fuerte presunción de que se encontraban por debajo del 100% de sus requerimientos hacia 1980.

²El optimismo de esta hipótesis queda de todas maneras en evidencia a través de distintos estudios y encuestas poblacionales analizadas en la sección siguiente de este informe (párrafos 24-26), ya que en varios países, a pesar de contarse con más del 120% de los requerimientos, subsistían igualmente importantes sectores desnutridos.

nibilidad calórica por habitante en la región, CASAR analizó su probable evolución hasta 1984 en 20 países, que incluyen más del 97% de la población total.

El estudio, que se presenta en el Cuadro 8 consistió en estimar la disponibilidad de los alimentos que en cada país representan del 80 al 85% del consumo total³.

Cuadro 8

ESTIMACIONES DE LA DISPONIBILIDAD ENERGÉTICA PARA LOS PRINCIPALES ALIMENTOS EN PAÍSES DE LA REGIÓN EN 1984 Y SU EVOLUCIÓN ENTRE 1975-1977 Y 1984

País	Kcal 1975-1977	Kcal 1979-1981	Kcal 1984	Variación porcentajes		
				1979-1981	1984	1984*
				1975-1977	1979-1981	1980
Argentina	2.571	2.640	2.400	2,6	-9,0	1,2
Bolivia	1.533	1.656	1.629	8,0	-1,6	
Brasil	2.010	2.174	2.021	8,1	-7,0	-7,8
Chile	2.021	2.175	2.225	7,6	2,2	5,9
Colombia	1.714	2.069	1.866	20,7	-9,8	-13,7
Costa Rica	2.031	2.132	1.936	4,9	-9,2	
Cuba	2.131	2.273	2.404	6,6	5,7	
Ecuador	1.611	1.615	1.643	0,2	1,7	-23,2
El Salvador	1.697	1.753	1.759	3,2	0,3	
Guatemala	1.710	1.793	1.641	4,8	-8,4	
Haití	1.664	1.498	1.410	-10,0	-5,8	
Honduras	1.746	1.809	1.931	3,6	6,7	
México	2.160	2.404	2.626	11,2	9,2	
Nicaragua	2.019	1.961	1.635	-3,3	-16,6	
Panamá	1.867	1.849	1.869	-0,9	1,0	0,9
Paraguay	2.270	2.281	1.939	0,4	-15,0	
Perú	1.809	1.713	1.715	-3,0	-2,1	
R. Dominicana	1.661	1.719	1.937	3,4	12,6	
Uruguay	2.430	2.363	2.474	-2,3	4,6	
Venezuela	1.951	2.094	1.872	7,3	-10,6	-19,0
América Latina y el Caribe	2.018	2.167	2.112	7,4	-2,5	

Metodología: Véase Anexo I.

*Estimación CASAR, sobre la base de cuestionarios.

FUENTE: "Hojas de Balance de Alimentos Promedio 1975-1977 FAO", Roma, 1980;
"Hojas de Balance de Alimentos Promedio 1979-1981 FAO", Roma, 1985.
Estimación de CASAR para 1984, en base a "Anuarios FAO de Producción y Comercio", 1984, Roma, 1985.

³Los alimentos que conforman el 80-85% del consumo energético a nivel re-

21. El resultado final, si bien con algunas limitaciones, fundamentalmente en cuanto a la disponibilidad de datos referidos a las variaciones de stock, fue comparado con los datos referidos a disponibilidad de kilocalorías para los mismos alimentos presentados en la "Hoja de balance de alimentos", período 1979-1981 (FAO, 1985). De la comparación surge que entre dicho período y 1984 hubo una evolución regresiva, en el orden del 2,5% en los consumos de los principales alimentos a nivel regional, luego de haber aumentado un 7,4% entre 1975-1977 y 1979-1981. Este resultado sugiere que el consumo aparente promedio, que venía creciendo levemente durante la década anterior, se estancó entre 1979-1981 y 1981-1983 y disminuyó en términos absolutos entre ese último período y 1984.

22. Otra estimación realizada tomando como base respuestas a los Cuestionarios CASAR⁴ para ocho países de la región (Argentina, Brasil, Venezuela y Trinidad y Tobago) es en general confirmatoria de la tendencia hasta 1984. Las diferencias significativas que surgen en el caso de Argentina y Ecuador se deben, sobre todo, a divergencias en el tratamiento de stocks y en distintas fuentes utilizadas para los datos de disponibilidad bruta.

23. Conviene reiterar que estas situaciones se refieren al consumo aparente promedio en los países y en la región calculado esta vez desde el punto de vista de la disponibilidad u oferta de alimentos. Las conclusiones se conjugan con las de las secciones anteriores, que estimaban la posibilidad económica de adquirir, o posible demanda de alimentos por parte de los sectores más pobres. En ambos casos, aún considerando que la distribución del ingreso no hubiera empeorado, se nota una regresión de la situación general. La fuerte presunción que existe sobre la evolución negativa en la distribución del ingreso durante la década de 1970 hasta la fecha, lleva a asegurar que la situación alimentaria de los sectores más pobres ha sufrido un deterioro muy serio, sin duda mayor que el del promedio de la población.

D) Resultados de algunos relevamientos nutricionales posteriores a 1980 en América Latina⁵

24. Información sobre porcentajes de la población cuyos ingresos no

gional, son, en líneas generales: (maíz, trigo, arroz y sorgo en algunos países centroamericanos), raíces y tubérculos (mandioca y papa), azúcar en todos los países, legumbres (casi exclusivamente frijol), aceites vegetales, soja, girasol y algodón, fundamentalmente, banana y plátano entre las frutas y como representativos de los productos de origen animal, leche, carnes y, en unos pocos países, huevos.

⁴Sobre la base de respuestas al "Cuestionario para el relevamiento de la situación, planes y políticas alimentarias nacionales en América Latina y el Caribe". CASAR, 1985, y otras fuentes.

⁵"Cuestionario...", ob. cit., CASAR 1985.

alcanzan a cubrir una canasta alimentaria mínima: Costa Rica, 1980: 13,6% de población total*; El Salvador, 1980: 50,6% de población total*; Guatemala, 1980: 39,6% de población total*; Honduras, 1980: 56,7% de población total*; Nicaragua, 1980: 34,7% de población total*; Perú, 1972: 50,7% de población total; 1980: 62,2% de población total 1984: 70,2% de población total; y Venezuela, 1984: 21,0% de población total.

25. Información sobre porcentajes de la población con una ingesta calórica inferior al mínimo recomendado.

Brasil 1985: 90.000.000 de personas (66% de la población total). Fuente: Estimación gobierno Brasil sobre la base de población que consume menos de 2.240 kilocalorías diarias, de acuerdo con declaración en III Reunión Ordinaria CASAR (agosto, 1985).

México, 1983: 40% de población total. Fuente: PRONAL, México, noviembre 1983. La misma fuente estima que entre 1982 y 1984 se produce un deterioro adicional del 12,6% en el consumo calórico de la población de bajos ingresos, de acuerdo con una muestra nacional.

Colombia, 1981: 28,3% de los hogares consumía menos del 80% del mínimo recomendado.

Paraguay, 1980: 22% de las familias en la región Alto Paraná consumía menos del 75% del mínimo recomendado.

26. Información sobre porcentaje de desnutridos en menores de 5 años medido por insuficiencia ponderal con relación a la edad.

Bolivia, 1981: 46,5% (nacional); 41,7% (urbana); 50,8% (rural), según clasificación Gómez.

Chile, 1980: 11,5%; 1985: 8,5%.

Colombia, 1977-1980: 39,1%, según clasificación Gómez, nivel nacional.

Haití, 1978: 73,3% (nacional); 75,9 (rural); 58,4% (área metropolitana), según clasificación Gómez.

Panamá, 1982: 49,3%.

Paraguay, 1980: 46,0% (región de Alto Paraná), según clasificación Gómez.

Venezuela, 1981: 22%, según clasificación Gómez.

III. INTERVENCIONES ALIMENTARIAS

27. A continuación se resumen sinópticamente los distintos tipos de intervenciones destinadas a promover el consumo de alimentos a ni-

*FUENTE: "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias". CEPAL, 1983.

vel nacional. Se han incluido algunos ejemplos de países que utilizan o han utilizado los métodos que se listan.

A) Subsidios generales para reducir los precios al consumidor

i) con costo presupuestario directo:

— el gobierno adquiere al productor nacional y/o importa y entrega a la industria transformadora a menor precio, controlando a su vez a ésta y a distribuidores (Brasil, Perú).

— en algunos casos el Estado posee redes de transformación industrial y mercadeo, introduciendo el subsidio en distintos puntos de la cadena (México, Cuba).

ii) sin costo presupuestario directo:

— se imponen controles de precios con penalidades: a minoristas, mayoristas, distribuidores, a la industria transformadora, a los acopiadores, a los productores (varios países en distintos períodos);

— se otorgan tipos de cambio preferenciales y/o eximen de derechos a las importaciones, públicas y/o privadas: a) en forma general o indiscriminada; b) limitada por licencias y cupos (varios países);

— se aceptan donaciones o ventas en términos muy concesionales, por parte de otros países que se canalizan al mercado interno a precios por debajo del internacional (Perú, Bolivia);

— se imponen impuestos a la exportación (Argentina);

— se limita el volumen exportable (Argentina).

B) Intervención directa en la comercialización para racionar cuantitativamente y/o reducir los precios al consumidor

i) almacenes gubernamentales cuyos precios de venta de algunos o todos los alimentos incluyen un subsidio;

— de acceso libre e ilimitado; a) ubicados indiscriminadamente (Costa Rica, México, República Dominicana); b) ubicados sólo en zonas pobres (Brasil);

— de acceso libre pero venta racionada (Cuba);

— de acceso restringido; con identificación otorgada sólo a beneficiarios objetivos (existen en otras regiones);

ii) almacenes y otras formas no gubernamentales de comercialización pero controlados o servidos y con frecuencia ligeramente subsidiados de alguna manera por el Estado (Rêde Somar, en Brasil; Compras Comunitarias, en Argentina, Club de Madres, en Bolivia).

C) *Distribución directa de alimentos al beneficiario objetivo, en forma gratuita o muy subsidiada*

i) para consumo fuera del hogar:

- comedores escolares (casi todos los países);
- comedores para adultos (varios países);
- comedores "en fábrica" (Brasil);

ii) para consumo en el hogar:

- programas materno/infantiles (casi todos los países);
- distribución de raciones familiares (Argentina, República Dominicana, Uruguay);
- distribución de cupones canjeables por alimentos (Colombia, Jamaica);

iii) campos de refugiados o víctimas de desastres naturales (varios países en situaciones especiales)

D) *Alimentos por trabajo*

Proyectos de construcción vial, edilicia, social; diques; riego; desmonte, etcétera, en los que se retribuye como parte o todo el trabajo con alimentos (en algunos países, con frecuencia sobre la base de alimentos donados internacionalmente).

E) *Apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo*

- huertas familiares, escolares, comunitarias (varios países);
- programas de desarrollo rural en zonas campesinas de subsistencia.

A) *Subsidios generales para reducir los precios al consumidor*

28. El objetivo de estas políticas es mantener el precio al consumidor de uno a varios alimentos por debajo del nivel que de otra manera alcanzarían y, en general, por debajo del precio internacional al tipo de cambio libre en el respectivo país.

29. Este tipo de política se comenzó a aplicar, por ejemplo, en algunos países durante períodos de rápidos incrementos en los precios internacionales, como en Brasil en 1973-1975, para absorber su impacto sobre el costo de la alimentación local. También se aplica con frecuencia con el mismo motivo en paralelo a repentinas devaluaciones de la moneda nacional cuando los alimentos objeto de la medida son importados o exportados. Otras veces ha comenzado

sin costo presupuestario para el gobierno a partir de la obtención de volúmenes más o menos significativos de alimentos importados (por ejemplo, trigo) donados o en términos de concesión, generalmente de la PL ("Public Law") 480 de Estados Unidos. Al interrumpirse o reducirse dichas concesiones, se continuó con importaciones comerciales subsidiando el gobierno su precio en el mercado nacional para mantener bajos los precios.

30. Cuando se trata de alimentos que no se producen localmente, este tipo de intervención no tiene un impacto negativo directo sobre la agricultura nacional. Indirectamente, sin embargo, al mantenerse las medidas en el tiempo, se favorece una transformación de los patrones de consumo y una caída en la demanda y la producción de alimentos tradicionales de producción local. A su vez esto último genera la necesidad de continuar importando. El caso de Perú parece ejemplificar estos efectos. Desde 1969 el Estado en ese país invirtió un promedio de 100 millones de dólares (reales de 1973) anuales en subsidios al precio interno de un conjunto de alimentos de origen generalmente importado. En el transcurso de esos años, más del 90% del monto total de los subsidios se destinó a abaratar la importación y menos del 10% a promocionar la producción interna. Analistas del caso peruano concluyen que la política fue contraproducente y su impacto en la distribución del ingreso probablemente regresivo.

31. En otros países, por ejemplo en Brasil y México, se ha seguido una política de doble subsidio al consumo y a la producción. Los precios recibidos por el productor de trigo durante el período 1976-1981 en Brasil alcanzaron el 312% del precio pagado por el consumidor, después de haber descontado costos de comercialización y otros. El costo de los subsidios al consumidor, asumido por el gobierno brasileño, ascendió al 5% del presupuesto nacional. Con respecto al impacto sobre la población carenciada, sin embargo, estudios empíricos señalan que la mayor parte de dichos subsidios fue absorbida por los estratos medios y altos, en zonas urbanas.

32. El ejemplo extremo de este tipo de política de subsidio general es Egipto que, al igual que algunos países latinoamericanos, había introducido desde hacía unos años impuestos a la exportación de algunos alimentos para financiar el crecimiento industrial y mantener bajos los precios internos. Cuando pasó de ser exportador a importador neto, por ejemplo en trigo, los subsidios implícitos al consumo se convirtieron en explícitos, implicando un creciente peso presupuestario para seguir manteniendo bajos los precios ante una fuerte presión popular. Se estima que desde 1973 a la fecha los subsidios alimentarios representaron entre el 7 y el 15% del presupuesto nacional según los años, a pesar de recibir un 30% de los alimen-

tos importados en términos de donación. Otras estimaciones indican que en 1981-1982 el gobierno de Egipto gastó 2.000 millones de dólares (alrededor del 7% del PBN) en subsidios para mantener bajo el precio de los alimentos al consumidor.

33. Es difícil muchas veces estimar el efecto neto de los subsidios en el mediano plazo que con frecuencia puede ser opuesto al efecto inmediato. Por ejemplo, abaratar —o estabilizar en periodos de altos precios internacionales— los alimentos podría llevar a reducir o al menos no aumentar los costos laborales de algunas industrias de base rural o urbanas intensivas en mano de obra. De esta manera, al aumentar o mantener la competitividad internacional, podría a la larga compensarse la expansión de las importaciones comerciales de alimentos. Tal ha sido un objetivo, generalmente no declarado, de políticas de este tipo desde la postguerra.

34 Se argumenta muchas veces con razón que las políticas de alimentos importados y "baratos" —con o sin importaciones concesionales— cambian los hábitos de consumo. Pocas dudas puede haber sobre este efecto. Por otra parte, la responsabilidad de dichos cambios es compartida por el mismo proceso de urbanización, que deja menos tiempo disponible para las tareas y el progresivo cambio en el rol de la mujer, que demanda alimentos de rápida preparación, desarrollados la mayor parte de las veces en países industrializados⁶.

35. Con respecto a la distribución de los subsidios generales en términos geográficos y de estratos de ingreso, cabe señalar que usualmente han beneficiado más a la población de las ciudades, que es donde se consumen en mayor medida los alimentos subsidiados, sobre todo si son importados. Por otra parte, los estratos más pobres, al utilizar una proporción mayor de sus ingresos en alimentación, pueden beneficiarse proporcionalmente más que los medios, en relación con sus respectivos ingresos. Hay alguna evidencia, sin embargo, de que, en términos absolutos —porque compran más alimentos— son las familias de recursos medios y altos los que absorben un volumen mayor de los subsidios.

36 En los casos en que los productos cuyo precio al consumo se subsidia, pero para los cuales existe producción nacional, el efecto, si no es compensado con un contra-subsidio agrario, o precio sostén por encima del de consumo, necesariamente pesará sobre el productor y en el mediano plazo reducirá su oferta.

*Sería provechoso profundizar la investigación sobre estos aspectos para facilitar la elaboración comercial y el uso de alimentos de base local y que ofrezcan practicidad y precios competitivos con los de base importada. Podría ser éste un campo para intensificar la cooperación entre países de similares características y potencial productivo y entre institutos gubernamentales de investigación, organismos internacionales y empresas privadas.

37. En algunos países el gobierno impone un precio máximo adquiriendo al productor, una parte variable de sus cosechas. Este tipo de modalidad, sin embargo, fue más corriente en otras regiones cuando la preocupación principal era asegurar el abastecimiento físico y una ración a cada familia. Durante los años 50 en China Continental y en Egipto, bajo el gobierno de Nasser, por ejemplo, surgieron políticas de características semejantes. Sin embargo, en un número de casos, dichas políticas subsistieron y, al ir aumentando el nivel general de precios, el costo de las raciones al público beneficiario quedaron fijas o aumentaron mucho menos, por lo que la proporción de subsidio aumentó incidiendo pesadamente en el presupuesto. Variar los precios de las raciones puede resultar política y socialmente costoso, como lo prueban, entre otros, los disturbios en Egipto cada vez que se intentó, en 1977 y en 1984, y en la República Dominicana en 1984.

38. En el caso de campesinos y pequeños productores de subsistencia que configuran una proporción considerable de la población pobre en América Latina, el efecto de los subsidios generales dependerá de su participación en el mercado como demandantes netos —en cuyo caso podrían eventualmente beneficiarse— u oferentes con lo cual perderían. De todas maneras, en general, en regiones con población rural sustantiva y poco integrada a los circuitos del mercado, las políticas generales de subsidio tienen un efecto muy reducido, sea en un sentido como en el otro.

39. El impacto de los subsidios, en cambio, es evidente sobre el presupuesto fiscal. Si el Estado importa a un precio, sostiene el precio al productor y vende internamente a un precio menor, deberá necesariamente financiar su pérdida con recursos presupuestarios. Es difícil evaluar los variados impactos subsiguientes del déficit y de su proporción sobre los distintos sectores de la población y de la economía.

40. Este tipo de política de subsidio general al precio, sin racionar el consumo, debe recaer generalmente en productos con cierta industrialización —harina de trigo en Brasil, tortillas en México— cuya elaboración puede concentrarse en un número relativamente reducido de establecimientos. De otra forma, la existencia de un precio —alto— al productor y otro —menor— al consumo sería difícil de establecer y administrar. Hay evidencia, por ejemplo, de agricultores en China Continental —donde existe un precio diferencial— que recompraban su arroz no elaborado en zonas urbanas, lo transportaban nuevamente a su comarca y lo volvían a vender a la agencia gubernamental.

41. La distribución de los beneficios de un subsidio general también depende del producto y de las distintas elasticidades direc-

tas y cruzadas con relación a su precio y a los ingresos. Un análisis empírico de este problema realizado para Brasil en 1982, por ejemplo, concluye que si se hubieran transferido los subsidios otorgados al precio del trigo hacia el arroz, se hubiera aumentado el ingreso neto de los estratos medios de la población y reducido ligeramente el de los pobres. Si el cambio hubiera sido hacia la leche, se hubiera producido un incremento significativo en el ingreso de los más ricos y una correspondiente reducción en el de los más pobres. Si, en cambio, se hubiera dirigido el subsidio a la mandioca, los beneficiarios netos hubieran sido los más pobres.

42. En México, por otro lado, al subsidiarse la elaboración de tortilla y sostenerse el precio del maíz al productor, se beneficia a la población urbana que adquiere la tortilla contra la rural que generalmente la elabora en sus casas adquiriendo el maíz.

43. Como enseñanza sobre la posibilidad de dirigir algo más eficazmente un subsidio general a la población necesitada, existe evidencia empírica que recomienda la elección de productos de consumo usual por parte de esa misma población, pero que son considerados "inferiores" por los estratos medios y altos. Esto incluye variedades inferiores del mismo producto, y también podría referirse a empaques.

44. Como conclusión acerca de los esquemas generales o indiscriminados de subsidios al consumo, la literatura reciente tiende a considerarlos en general poco efectivos con respecto a su costo para obtener los objetivos que se proponen, tanto en el campo nutricional como en cuanto a la transferencia efectiva de ingresos —y alimentos— a la población pobre.

B) Intervención directa en la comercialización

45. La gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen una o más instituciones gubernamentales que intervienen directamente en la comercialización de alimentos básicos. Algunas, como CONASUPO y sus filiales, en México, cubren gran parte de la cadena alimentaria en varios rubros importantes, incluyendo compras al agricultor, importación, transformación agroindustrial, transporte, almacenamiento, fraccionamiento y venta directa al público. En otros países la intervención del Estado se limita a sólo algunos eslabones, aunque es muy frecuente que se ocupe directamente del sostén al productor y de la importación de los rubros esenciales. En el Anexo 2 se listan las instituciones respectivas en todos los países de la región.

46. A pesar de que en los últimos años han existido opiniones bastante generalizadas acerca de la necesidad de reducir la intervención del Estado en la comercialización de alimentos, en la prác-

tica sólo unos pocos países desmantelaron toda o parte de la infraestructura que poseen al respecto. Entre ellos se puede citar a Chile y Venezuela. De todas maneras, e incluso en los más liberales, el Estado normalmente interviene otorgando licencias o cupos de importación o exportación y regulando de alguna manera u otra los precios al productor y al consumidor. Dada la sensibilidad del problema alimentario en cada país y el carácter político que adquieren el abastecimiento oportuno y los precios, no es de extrañar la presencia generalizada del Estado en este sector.

47. La existencia de infraestructura y experiencia de comercialización en muchos países ha facilitado el juego de subsidios al consumo de distintos alimentos, una tradición también arraigada en otras regiones, sobre todo en Asia y el norte de África. Este tipo de práctica tuvo su origen histórico con frecuencia, más bien en la necesidad de racionar el consumo e impedir la especulación en tiempos de escasez, que en subsidiar el precio. El objetivo de intervenir en la comercialización por motivos relacionados a la nutrición es aún más reciente. De todos modos, casi siempre el establecimiento de infraestructura física gubernamental de mercadeo perduró y sigue siendo utilizada para regular los precios.

48. Algunos países han diseminado geográficamente almacenes en forma más o menos indiscriminada, atendiendo en ellos a cualquier consumidor. En general, sin embargo, dichos almacenes abundan más en los centros urbanos que en zonas rurales —una primera forma de discriminación poblacional regresiva cuando los sectores rurales son más pobres. Con respecto al impacto de los subsidios que otorgan a través de sus precios de venta reducidos, en la distribución del ingreso cabe señalar que, al igual que los subsidios generales, éstos se distribuyen entre las familias proporcionalmente al valor de sus compras. Por ese motivo, las de ingresos medios y altos absorben un volumen mayor de los subsidios. Como proporción de sus respectivos ingresos, en cambio, son las familias más pobres las que más se benefician al significar el gasto de alimentos un porcentaje más elevado de su gasto o ingreso total.

49. Los efectos regresivos del subsidio en estos casos se moderan o incluso pueden cambiar de signo cuando los almacenes se ubican geográficamente en zonas particularmente pobres ya que, si bien continúan atendiendo a todos los demandantes, la proporción de medios y ricos atendidos disminuye. Algunos países también han experimentado en forma aparentemente exitosa con almacenes móviles que pueden llegar a las áreas más necesitadas con cierta periodicidad.

50. En la mayoría de los casos, los almacenes o puestos estatales, cuando venden alimentos subsidiados lo hacen paralelamente a la

venta de otros productos que no subsidian. Es posible que los bienes subsidiados estén diferenciados de modo tal que aparezcan menos atractivos a los consumidores de estratos medios o altos, como forma de dirigir los subsidios a la población presumiblemente objetivo de los mismos.

51. En ciertos países, se asegura la transferencia del total del subsidio a los beneficiarios elegidos identificándolos con tarjetas o libretas de racionamiento. Este mecanismo, aunque implica una mayor sofisticación administrativa, es útil para limitar las ventas subsidiadas a cupos calculados, según las necesidades estrictas por beneficiario. También para racionar en períodos de escasez. Para utilizar este sistema no es necesario que los almacenes sean estatales. En Egipto, por ejemplo, la mayoría de los consumidores— cerca del 90% de la población—, tanto en las ciudades como en zonas rurales recibe su libreta de racionamiento con la cual adquiere una lista de productos subsidiados en los almacenes privados. Al ser tan amplio, el sistema termina pareciéndose a un subsidio general, con la diferencia de poder racionar las ventas por beneficiario.

52. Una metodología que está prosperando en años recientes es la organización por parte del Estado de sistemas de comercialización minorista pero cuyas bocas de expendio al consumidor son esencialmente privadas. En Brasil, investigaciones demostraron que, en ciertas zonas, los pobres pagaban en promedio un 20% más que los estratos medios y altos por los mismos alimentos, porque estos últimos eran servidos por supermercados. A través de la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL) se organizó una red (Rêde Somar) de minoristas adheridos a la distribución directa por parte del Estado a precios no subsidiados pero evitando uno o más eslabones —distribuidor y mayorista— en la comercialización. Los minoristas adheridos que operan en zonas pobres, deben, a su vez, respetar ciertos precios máximos.

53. En Argentina, el gobierno presta cooperación logística —esencialmente transporte gratuito— a asociaciones informales de consumidores que deciden adquirir alimentos —en general perecederos— directamente en los mercados centrales, a precios significativamente inferiores a los equivalentes en el comercio minorista. En Bolivia operaban “Clubes de Madres”, un número de los cuales recibía del Estado y distribuía alimentos subsidiados, en general provenientes de donaciones extranjeras.

C) Distribución directa de alimentos al beneficiario objetivo

54. En todos los países de la región existen programas gubernamentales que distribuyen alimentos directamente, en forma gratuita o muy subsidiada a algunos sectores poblacionales. La mayoría se di-

rige a grupos considerados "vulnerables". Dada la importancia de la nutrición en los primeros meses de vida y aún durante la gestación, para el desarrollo futuro, no sorprende el gran número de programas dirigidos a embarazadas, madres lactantes, niños en edad preescolar y escolares.

55. Los programas materno-infantiles han sido los más analizados empíricamente y en general su relación beneficio-costos aparece razonablemente positiva. Algunos estudios realizados, por ejemplo, en Guatemala, Colombia y México, indican que la suplementación alimentaria durante el embarazo mejoró el resultado neonatal. En Chile, un país con profusa experiencia en este sentido, un reciente estudio calcula los beneficios no sólo nutricionales sino económicos del Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC). En términos de "inversión" en el 40% más pobre de la población a que está dirigido, el PNAC reditúa un beneficio neto actualizado de 17% cuando se toma en cuenta el mayor peso al nacer y el mejor rendimiento escolar correspondiente. La evaluación muestra, por otra parte, que aún en ese programa, con la experiencia y dedicación científica con la que ha contado, podría aumentarse la relación beneficio-costos reduciendo su cobertura para madres y niños de los estratos medios y altos —que lo utilizan pero que no parecen beneficiarse nutricionalmente— y aumentándola en los sectores bajos.

56. Al igual que el anterior, muchos de los análisis de casos muestran que el efecto real de los programas materno-infantiles si bien estadísticamente significativo es relativamente pequeño para los beneficiarios directos y, en todo caso, menor al esperado en términos de estatura y peso. Existe un número de razones para explicar este hecho. En primer lugar parecería ser que sólo una parte de los alimentos transferidos es consumido por las madres o niños a los que están específicamente dirigidos. La otra parte sería consumida por otros miembros de la familia. También es característico que los beneficiarios reduzcan el consumo de los alimentos que hubieran ingerido en el hogar de no haber recibido el suplemento afuera. Se ha estimado que estos efectos pueden absorber del 30 al 80% de lo distribuido. Por estos motivos y otros, se ha determinado que los programas de complementación alimentaria usualmente satisfacen sólo del 10 al 25% de la deficiencia o "gap" energético de la población objetivo. Algunos investigadores sostienen, por otro lado, que los alimentos "filtrados" intrafamiliarmente tienen igualmente un efecto positivo directo en la nutrición del núcleo familiar y, por ese motivo, un nuevo efecto, indirecto, en la población objetivo.

57. El estado de salud de los beneficiarios de programas alimentarios y particularmente los materno-infantiles es crucial para un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos atribuidos.

La evidencia existente permite concluir con cierta seguridad que los mejores resultados se han obtenido cuando la complementación alimentaria se realiza simultáneamente a la atención sanitaria y a la educación nutricional. De otra manera, la diarrea, las enfermedades infecciosas y los parásitos terminan "consumiendo" la mayor parte de los alimentos distribuidos. La provisión de agua potable también es un poderoso aliado de la complementación alimentaria. Con respecto al potencial de la educación en este campo, se ha documentado empíricamente que las prácticas erróneas de crianza y la deficiente preparación o conservación de los alimentos en el hogar son responsables de un porcentaje sustancial de la desnutrición pre-escolar.

58. La correcta evaluación de los distintos programas alimentarios aparece como sumamente importante a la luz de las investigaciones que se han llevado a cabo y que muestran muchas veces resultados que el sentido común no hubiera previsto. También es cierto que una vez establecido un programa de distribución se crean intereses institucionales, políticos o incluso comerciales que pueden dificultar una evaluación científica que podría conducir a su modificación o suspensión.

59. Existe evidencia de que es posible "desvincular" el estado nutricional —al menos el de los niños— de la situación económica general, a través de programas integrales de complementación y educación alimentaria y atención a la salud, cuando se les da una firme continuidad en el tiempo. En dos países con regímenes tan distintos como Chile y Cuba, por ejemplo, se ha registrado un notable avance en la reducción de la desnutrición y la mortalidad infantil que en general no hubiera sido compatible con la evolución de sus respectivas economías. En Chile, donde comenzaron amplios programas materno-infantiles hace ya 25 años, se registró en 1975, que un 15,9% de niños analizados en los consultorios del Servicio Nacional de Salud, donde se distribuye leche y alimentos infantiles en forma gratuita, presentaban algún grado de desnutrición. Ese porcentaje se redujo a 11,5% en 1980 y a 8,5% en mayo de 1985. En Cuba, donde también se puso un énfasis especial en la atención sanitaria y alimentaria, según datos de CEPAL, la desnutrición, que afectaba a un 40% de la población en 1959, se redujo a menos del 5% en 1984.

60. Muchos países también han organizado comedores en las escuelas, especialmente las primarias. Estos programas varían desde "una copa de leche" hasta almuerzos y meriendas completas, que en general se preparan en los mismos establecimientos. En el Distrito Federal de México, el Estado confecciona en una planta central, bandejas conteniendo almuerzos que distribuye entre un número importante de escuelas. En general los comedores escolares han sido efec-

tivos en elevar el estado nutricional de los alumnos, así como el nivel de escolaridad. Se ha notado, por otro lado, algunos resultados no concluyentes debido probablemente y entre otras causas a la reducción de la ingesta del escolar en el hogar. De todas maneras, se ha podido constatar un deterioro de la situación nutricional de los niños durante los meses de vacaciones.

61. Los comedores para adultos u "ollas populares" proliferan sobre todo en situaciones como la actual, en que se deteriora el nivel de ingresos y de empleo. Muchas veces son organizados por entidades no gubernamentales. En Brasil, en cambio, el gobierno otorga ciertos subsidios o exenciones impositivas a empresas que establecen comedores para sus obreros. Esta medida tuvo éxito, llevando a muchas de ellas a organizar los mismos, particularmente en las zonas de mayor concentración industrial. En cierta manera, sin embargo, esta parecería ser una forma de suplemento salarial en especie otorgado por las empresas adheridas, pero descontado por el Estado. En última instancia es una forma de "alimentos por trabajo" que podría estar promoviendo el mantenimiento del nivel de empleo al abaratar su costo a la empresa. Es difícil de todas formas evaluar el impacto de esta modalidad en términos de estado nutricional por el poco conocimiento que existe de la distribución intrafamiliar de los ingresos y la de los alimentos disponibles, en la nueva situación.

62. Algunos programas de distribución directa de raciones alimentarias o "cajas" familiares para consumo en el hogar han despertado últimamente un particular interés. En ciertos casos (Argentina, Uruguay y República Dominicana) se han lanzado planes de este tipo explícitamente diseñados para la emergencia económica. Por diversas consultas recibidas en el CASAR, se sabe que otros países están analizando distintas metodologías para programas de distribución directa de raciones familiares, de acuerdo con sus propias características y posibilidades económicas. Lo que podrían tener en común estas iniciativas es la velocidad con que se ha decidido y puesto en marcha y el inmediato impacto social y político que generaron.

63. En el caso de Argentina, por ejemplo, el presente gobierno anunció un Programa Alimentario Nacional (PAN) "para acabar con el hambre", durante la campaña electoral de julio a octubre de 1983. Asumió el poder en diciembre de ese año y para fines de marzo/principios de abril de 1984 ya había puesto en marcha un sistema de distribución gratuita que a partir de entonces y progresivamente cubrió todo el país, alcanzando cerca de un millón de familias hacia fines de 1984 con un tope de 1,2 millones hacia principios de 1985. El PAN estuvo desde el primer momento rodeado de una fuerte movilización y contó con la voluntad prioritaria del propio Pre-

sidente. Se estima el costo presupuestario del programa en 180 millones de dólares anuales, es decir, cerca del 0,2% del PBI. El mismo alcanza a entre 5 y 6 millones de personas (17% de la población total) con una caja mensual de 14 kilogramos) conteniendo 10 productos calculados para satisfacer un tercio de las necesidades calórico-proteicas de los beneficiarios. El programa uruguayo, además de alimentos, incluyó ropa de abrigo durante el invierno y combustible.

64. En Jamaica, se lanzó un plan similar de emergencia en 1984, luego de la imposición de una severa política de ajuste. La diferencia metodológica fue que en este último país se montó la distribución sobre la base de cupones canjeables por alimentos en el comercio minorista.

65. Los programas de emergencia, cuando son dirigidos a una población específicamente elegida, y generalmente dispersa, tienen el inconveniente de la identificación de cada beneficiario de acuerdo con criterios objetivos, requiriendo para ello datos que no siempre existen en forma actualizada. De todas maneras, cuando el proceso es lanzado en una situación política especial, puede lograrse un consenso nacional y la movilización de sectores, por ejemplo, parte de la juventud. En esas circunstancias, la clasificación de beneficiarios y el montaje logístico del programa pueden realizarse rápida y eficazmente.

66. La distribución a través de cupones, que también fue ensayada en Colombia como complementación alimentaria para grupos materno-infantiles, podría tener una ventaja sobre el costo de la distribución directa de los alimentos. Se utilizan en estos casos las redes existentes de comercios minoristas donde los beneficiarios canjean los cupones, sin necesidad de montar un sistema adicional de distribución. De todos modos, en esos casos el programa absorbe más tiempo por parte de los beneficiarios, que deben obtener los cupones y luego canjearlos, a veces en almacenes lejanos o mal dispuestos. La información existente no permite concluir categóricamente respecto del costo neto de una u otra alternativa. La experiencia de Colombia, que comenzó como un plan finamente estudiado, fue algo decepcionante, ya que los mismos beneficiarios no solicitaban una proporción significativa de los cupones que les hubieran correspondido. Tampoco puede atribuirse esta aparente falta de interés al mero hecho de que fueran cupones, sino más bien a la relación entre el tiempo que el programa le absorbía a las madres y el beneficio total que ellas percibían del mismo. En otros países, por ejemplo Sri Lanka, el sistema por cupones parece haber funcionado con mayor eficacia.

67. De la experiencia analizada con respecto a la distribución surge finalmente la conveniencia de organizar de antemano el término o la evolución de un programa que nace para satisfacer una

emergencia. Como ya fue sugerido más arriba, se ha notado que la distribución de alimentos por parte del Estado, por cualquier método que se elija, puede terminar creando intereses políticos e institucionales que luego hacen difícil el ajuste del programa a nuevas circunstancias y hasta pueden trabar su misma evaluación.

68. Una posibilidad en este sentido es que el programa de emergencia incluya desde su diseño inicial dos fases, donde, en la primera se concentre el esfuerzo en la distribución. Paralelamente al desarrollo de la primera fase de distribución o "emergencia", la estructura final del programa, es decir los agentes o trabajadores sociales que constituyen su contacto con los beneficiados, pueden ir identificando, en cada una de sus respectivas localidades dentro de la misma comunidad afectada, posibles proyectos generadores de empleo que incluyan pequeñas inversiones productivas. Para ello pondrían especial énfasis en aquellos que en un plazo no muy extenso puedan administrar los mismos receptores iniciales de alimentos subsidiados, en forma cooperativa o de pequeñas empresas productoras de bienes o servicios. La paulatina puesta en marcha de proyectos o empresas diseminadas en las zonas afectadas debería ayudar a que después de ciertos lapsos, el programa de distribución directa disminuya progresivamente en volumen y cobertura. De esa forma se trasladarían poco a poco mayores recursos renovables, porque se trataría incluso de préstamos a su segunda fase con énfasis creciente en la generación de ingresos por parte de la población objetivo. Ideas semejantes se han ensayado recientemente, sobre todo en Asia, con buen éxito.

69. Los programas de emergencia, cuando son administrados finalmente por agentes sociales, por lo general también cubren otros aspectos además de la distribución de alimentos. Éstos se refieren a la salud, la educación nutricional y el estímulo a la asociación comunitaria para la realización de huertos u obras de utilidad varia.

D) Alimentos por trabajo

70. En algunos países de la región existe esta modalidad de distribución de alimentos en la que se retribuye con los mismos (en su mayoría donados del exterior) la realización de trabajos comunitarios de distinto tipo. Los proyectos tienen generalmente en común el valor social o económico para la propia comunidad: desmonte, construcción de caminos, habilitación de formas de riego, mejoras edilicias, etcétera. Son con frecuencia beneficiarios de las obras los propios trabajadores. En muchos casos, tanto en América Latina y el Caribe como en otras regiones, son organismos internacionales multilaterales o bilaterales los que donan los alimentos —por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) (ONU/FAO) o CARE/AID

(Estados Unidos). Los mismos organismos conciertan con el gobierno respectivo las condiciones de donación, en estos casos la realización de las obras correspondientes. Ha sido esta una forma muy usada para disponer de excedentes alimentarios en los países industrializados, intentando financiar con ellos obras en los países en desarrollo.

71. En Paraguay, por ejemplo, se están realizando con esta modalidad proyectos para la reconstrucción de áreas afectadas por inundaciones, financiados por el PMA, en los que se retribuye a los trabajadores/beneficiarios con un conjunto establecido de alimentos donados del exterior.

E) Apoyo a la producción de alimentos para el consumo

72. En los últimos años comenzaron a implementarse en la región programas de apoyo a la producción de alimentos en pequeña escala para el autoconsumo, en zonas rurales y también urbanas o periurbanas. En algunos casos, la finalidad de estos pequeños programas se extiende también a la educación nutricional y por sus mismas características, a la promoción de la participación comunitaria. Este tipo de programas se destina generalmente a asalariados rurales, grupos aborígenes, trabajadores urbanos y menores abandonados. También hay experiencia en huertos escolares.

73. En Panamá, el Ministerio de Salud, por ejemplo, ha fomentado huertos y la cría de animales pequeños. También se promueven en ese país pequeños proyectos de piscicultura, alimentados con recursos naturales de cada zona, que ya benefician a más de 100.000 personas. En Argentina comenzará este año un programa similar de huertas, capacitación y participación comunitaria. Se tiene conocimiento, además, de programas de huertos organizados por asociaciones no gubernamentales en varios países.

IV. CONCLUSIONES

74. La crisis económica que comenzó con la década no parece cesar. La deuda externa de la región, que en 1980 ya había llegado a 625 dólares por habitante, alcanzó a 922 dólares en 1985 y continúa creciendo. No se visualiza todavía una solución satisfactoria, a pesar de una tímida apertura para dar a dicha deuda un tratamiento político. La caída en el precio del petróleo a principios de 1986 probablemente acelere algunas definiciones en este sentido. En estas circunstancias, el fundamento político de las sociedades latinoamericanas está siendo sometido a una presión insostenible durante mucho más tiempo.

75. Mientras tanto, el número de las personas que viven por debajo del nivel de pobreza y el número de desnutridos ha crecido. En muchas sociedades, aún los sectores medios, semiconsolidados durante la década de 1970, pueden haber retrocedido a sus niveles de pobreza anteriores. Es difícil estimar con seguridad el número de personas en América Latina que comen menos que lo que necesitan para mantener una vida normal, ni de niños que no crecerán ni podrán desarrollarse satisfactoriamente. Lo que sí es seguro, es que su número está aumentando.

76. No se ha pretendido en este informe analizar, ni mucho menos brindar soluciones de fondo a los problemas económicos de la región. Solamente se constatan dos hechos y se sugiere un remedio de corto plazo, que puede ponerse en marcha en muy pocos meses.

77. Por un lado, el ajuste continúa y aparentemente continuará por lo menos por dos años más, aunque los gobiernos y las instituciones internacionales estén haciendo lo posible por acortar su duración y moderar su profundidad. En medio de la crisis, los gobiernos de la región también están tratando, de una manera o de otra, de diseñar estrategias económicas de largo alcance con soluciones a los problemas estructurales que impiden el crecimiento con equidad. La tarea en estas circunstancias no es fácil, los dramas del corto plazo impiden concentrarse en los diseños y en las estrategias de mayor aliento.

78. Del presente informe también surge una idea, que algunos países ya han utilizado y que quizás sea útil para otros: responder a la crisis en el corto plazo desde el campo alimentario. Es en este campo donde los efectos de la crisis pueden ser más feroces, pero también es en este campo donde se puede actuar en paralelo a las políticas de ajuste. Se contará para ello, sin duda, con un renovado consenso popular, lo que seguramente facilitará la tarea de los gobiernos respectivos.

79. Para diseñar programas alimentarios rápidamente, se cuenta con un número importante de experiencias, ninguna de las cuales podrá trasladarse intacta entre países, pero de las cuales surgirán ideas sobre lo que es posible y lo que no funciona. En cada país de América Latina y el Caribe hay además una característica cuota de imaginación para adaptar métodos o inventar los propios. También hay un alto grado de voluntad cooperativa, por lo que seguramente podrán intercambiarse la experiencia incorporada en técnicos y funcionarios nacionales, adiestrados en el diseño y el manejo de sus respectivos programas para asistir a otros en la región. Los organismos internacionales sin duda podrán cooperar con esta iniciativa facilitando traslados y organizando las misiones que corresponda. El CASAR, por su parte, tiene ya comprometida una parte de su presupuesto de 1986 para esta tarea.

80. De toda la experiencia analizada, surge como el aspecto más importante para el rápido lanzamiento y el éxito de un programa alimentario nacional, la existencia expresa, reiterada y difundida de la voluntad política al más alto nivel. Hubo programas cuidadosamente estudiados y diseñados con la mayor precisión, pero lanzados con la timidez natural del técnico. Hubo otros, discutidos unas pocas semanas, diseñados casi sobre la marcha, pero rodeados de la mayor movilización política. El hambre no espera.

ANEXO 1.

Metodología utilizada para estimar la disponibilidad energética para los principales alimentos en 20 países de la Región (Cuadro 8)

A fin de estimar la disponibilidad energética para los principales alimentos en 1984, se seleccionó en cada país aquel grupo de productos que, ordenados en forma decreciente, presentaban, según las Hojas de Balance de Alimentos elaboradas por FAO para el trienio 1979-1981, una contribución del 80 al 85% al total energético disponible. A ese conjunto se lo llama principales alimentos para cada país.

La metodología seguida para la determinación de la disponibilidad consistió en el registro de los datos sobre producción, exportación e importación de cada uno de los alimentos seleccionados, según cifras de los "Anuarios FAO de producción y comercio", que no incluyen posibles variaciones de stock.

La importación sumada a la producción y deducida de dicha suma la exportación conformó la disponibilidad bruta de cada alimento. Al no contarse con información para 1984 acerca de los distintos porcentajes que se deducen de dicha disponibilidad para ser destinados a semilla para siembra, forraje, utilización industrial no alimentaria y desperdicios, se trabajó bajo el supuesto de que en 1984 podían considerarse válidos los coeficientes que para esos mismos conceptos calculó FAO en 1979-1981.

Aplicando tales coeficientes a las cifras de disponibilidad bruta, con la salvedad antedicha, se obtuvo la disponibilidad neta, que expresa el volumen físico de cada alimento que quedó disponible para el consumo humano. Dicha cantidad fue convertida a disponibilidad por habitante a partir de los datos sobre población conocidos por país para 1984 y posteriormente se la expresó en kilocalorías, con los mismos factores de conversión utilizados en las Hojas de Balance de Alimentos FAO para 1971-1981.

La limitación más importante de la cifra 1984, consiste en no haber podido considerar las variaciones de stock que por lo tanto se

suponen iguales a las registradas en el promedio de 1979-1981. De todas maneras, no hay razones para suponer variaciones sistemáticas en los mismos.

En el caso de El Salvador y Nicaragua, al no haber publicado FAO Hojas de Balance para 1979-1981, se siguió la misma metodología pero basada en los supuestos de utilización y conversión que surgen de las Hojas de Balance para 1975-1977.

Paralelamente se realizó en 7 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela) una segunda estimación de la disponibilidad para los mismos alimentos, en los años 1980 y 1984, utilizando los datos alternativos a los publicados por FAO sobre producción, exportación e importación que surgen de las respuestas a los cuestionarios para el relevamiento de la situación, planes y políticas alimentarias en América Latina y el Caribe (CASAR, 1985 y 1986). La metodología seguida fue idéntica en ambas estimaciones, salvo en lo que respecta a la fuente para los datos de la disponibilidad bruta y en el hecho de que en la segunda estimación, la disponibilidad de 1984 se compara con el año 1980 en lugar de hacerlo con el promedio 1979-1981.

Las diferencias entre ambas estimaciones, que resultan significativas en los casos de Argentina y Ecuador, se deben fundamentalmente al haber tomado como base de comparación el promedio 1979-1981 o el año 1980, lo que genera variaciones en la disponibilidad bruta no corregibles por variaciones de stock, que se trasladan a las kilocalorías finales.

ANEXO 2

Lista de instituciones gubernamentales que comercializan o controlan la comercialización de alimentos básicos en América Latina y el Caribe

Antigua y Barbuda: Central Marketing Corporation.

Argentina: Junta Nacional de Granos. Junta Nacional de Carnes. No opera comercialmente.

Barbados: Barbados Marketing Corporation.

Bolivia: DICOMEX, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Brasil: Compañía Brasileña de Entrepuestos y Comercio (COBEC).

Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL).

Colombia: Instituto de Mercadeo Agrícola (IDEMA).

Costa Rica: Consejo Nacional de Producción (CNP).

Cuba: Empresa Importadora de Alimentos (ALIMPORT).

Empresa Cubana Exportadora de Alimentos y Productos Varios (CUBAEXPORT).

Chile: Empresa de Comercio Agrícola (ECA). No opera comercialmente.

Dominica: Dominica Agricultural Marketing Board.

Ecuador: Empresa Nacional de Almacenamientos y Comercialización (ENAC). Empresa Nacional de Productos Vitales (EMPROVIT).

El Salvador: Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA).

Guatemala: Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA).

Granada: Marketing and National Import Board.

Guyana: Guyana Rice Board.

Guyana National Trading Corporation.

Honduras: Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA).
Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO).

Jamaica: Jamaica Commodity Trading Co. (JCTC).

México: Cía. Nacional de Subsistencias Populares (CONSUPO).

Montserrat: Development Finance and Marketing Corp.

Nicaragua: Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS).

Panamá: Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA).

Paraguay: Ministerio de Industria y Comercio.

Perú: Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI).
Empresa Comercializadora de Arroz (ECASA).

República Dominicana: Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE).

San Vicente y Granadinas: Saint Vicent Marketing Corp.

Santa Lucía: Supply Department, Ministry of Trade.

Saint Kitts: St. Christopher Nevis Supply Office.

Suriname: Central Import Bedrijf (CIS).

Surinam Rice Export Co.

Trinidad y Tobago: Central Marketing Agency.

Uruguay: Consejo Nacional de Subsistencia (CONASUB). No opera comercialmente.

Venezuela: Corporación de Mercadeo Agrícola. No opera comercialmente.

POLITICA AGRICOLA COMUN EUROPEA Y AMERICA LATINA

*Dr. Dieter Oldekop**

1. El tema de este evento —seguridad alimentaria en América Latina— es complejo y estoy convencido de que es un asunto que debe ser tratado esencialmente por los mismos latinoamericanos. Efectivamente, la introducción al programa del Seminario lo dice claramente, América Latina es una región que presenta la paradoja de que depende en buena parte de sus exportaciones agrícolas, y que al mismo tiempo está luchando contra la subalimentación, la desnutrición y el hambre de muchos de sus habitantes. Como europeo, yo me siento incómodo ante esa paradoja por varias razones. La primera es que muchos europeos, se sienten atrapados también en una paradoja en el sentido de que nuestra Política Agrícola Común (PAC) produce grandes excedentes, que nuestros stocks en carnes, cereales, mantequilla, etc., ascienden a cientos de millares o incluso a millones de toneladas, mientras que estamos enfrentados, como ustedes, con el hambre en el mundo (aunque tenemos la fortuna que el hambre casi no existe en nuestra propia región). La segunda razón es que en una región que exporta alimentos, como América Latina, el problema alimentario es el resultado, claro, del insuficiente y desigual nivel de desarrollo, pero al mismo tiempo y quizás como consecuencia de ello, es también el resultado de fallas en las estructuras sociales o, para decirlo más directamente, de injusticias sociales. Como extranjero no voy a avanzar en este problema más bien político.

Ahora, si se debe reconocer que el tema "seguridad alimentaria en América Latina" es un tema esencialmente latinoamericano, hay que reconocer también que las políticas de un conjunto tan grande como la CE tienen una influencia en la materia. La PAC tiene re-

*Jefe de la Oficina de Santiago. Delegación para América Latina, Comisión de las Comunidades Europeas. Opiniones expresadas en este texto son opiniones personales del autor, que no necesariamente coinciden con las posiciones oficiales de la Comisión de las Comunidades Europeas.

percusiones importantes en el comercio de productos agrícolas latinoamericanos con la Comunidad misma y con terceros países. Esto es lo que los franceses llaman una "lupalissade", una verdad demasiado evidente: Dios sabe que la PAC se percibe a menudo y sobre todo en esta parte del continente como una verdadera pesadilla. Por otro lado, el impacto comercial de la PAC hace que se olviden frecuentemente sus aspectos positivos desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. ¿Quién se podría quejar, desde ese punto de vista, que gracias a la PAC, la Comunidad no solamente se autoabasteca en la mayoría de los productos importantes, sino que produce excedentes exportables, que puede enviar grandes cantidades de alimentos como ayuda alimentaria, y sobre todo, que puede ayudar a otros países en sus esfuerzos para mejorar su seguridad alimentaria? Por cierto no se quejan los países que deben importar productos agrícolas a causa de déficit alimentarios, o los países que reciben ayuda alimentaria o financiera y técnica de parte de la Comunidad. Que la PAC tiene aspectos negativos para países exportadores de alimentos, lo sé muy bien y no voy a evitar el problema. Pero quería mencionar estos aspectos bajo el tema "seguridad alimentaria" —no de manera provocativa, sobre todo en esta parte de América Latina, sino para subrayar que en los países afuera de la Comunidad existen intereses muy divergentes con respecto a la PAC.

2. El realismo exige reconocer también que la PAC representa un interés fundamental de los países miembros de la Comunidad y que sigue siendo, a pesar de los problemas causados por los excedentes y por su alto costo, uno de los elementos más importantes de la integración europea. Esta política no se inventó en un vacío. Todos los estados miembros aplicaban, en la época pre-comunitaria, su propia política agrícola, es decir sus propias medidas de apoyo a su agricultura. Para permitir la libre circulación de los productos agrícolas entre todos los estados miembros —una de las bases del Tratado de Roma— estas diversas políticas nacionales tenían que ser unificadas. Sin esta unificación, el libre comercio al interior de la Comunidad habría sido una idea no realista, dada la incompatibilidad del libre intercambio con sistemas diversos de apoyo a la agricultura. Además, el libre intercambio de productos agrícolas en la CE no era simplemente un concepto idealista. Era y sigue siendo un componente esencial para lograr un balance global de intereses entre aspectos agrícolas, industriales y otros, de todos los estados miembros.

También siguen siendo válidos los tres principios que constituyen la base de la PAC: unidad del mercado europeo, preferencia comunitaria y solidaridad financiera común. Me voy a limitar a una explicación muy breve y simplificada de estos conceptos:

— *La unidad del mercado* comprende la libertad completa del comercio intracomunitario. Se eliminaron los derechos aduaneros y los obstáculos no-tarifarios; se armonizaron las reglas sanitarias, veterinarias y de competición y se establecieron organizaciones del mercado según los diferentes productos. Para alrededor del 72% de la producción comunitaria existe un sistema que garantiza la venta a un precio mínimo, fijado de manera uniforme para toda la Comunidad.

— *La preferencia comunitaria* se expresa a través de un sistema de protección del mercado intra-comunitario contra importaciones a bajo precio y fluctuaciones del mercado mundial. El instrumento son los famosos “prélèvements”, una suerte de derechos móviles sobre los productos agrícolas importados que funcionan como esclusas en las fronteras de la Comunidad, compensando la diferencia entre precios más bajos del mercado mundial y precios más altos del mercado comunitario. En el caso de la exportación de productos comunitarios, se restituye al exportador esta diferencia.

Es importante notar que los productos para los cuales la Comunidad era muy deficitaria al momento de la definición de la PAC, la protección a la importación se fijó a un nivel muy bajo o a cero. Esto vale sobre todo por alimentos de ganado. El régimen de protección hacia el exterior se negoció y se consolidó en su conjunto en el GATT, de manera que la protección alta para ciertos productos fue compensada por la protección baja para otros.

— *La solidaridad financiera común* significa que los ingresos y los gastos que resultan de la PAC son cubiertos directamente por el presupuesto comunitario. Los gastos se manejan por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), que es parte de ese presupuesto y que tiene dos secciones:

— la sección “garantía” financia la totalidad de los gastos públicos que resultan del funcionamiento de las organizaciones comunes del mercado. Estos incluyen los gastos para la regularización del mercado interno (compras por los organismos de intervención, gastos de almacenamiento, ayudas directas a los ingresos agrícolas, etc.), y las restituciones a la exportación. En 1984, la sección “garantía” del FEOGA ascendió a 18.300 millones de ECUS.

— la sección “orientación” del FEOGA contribuye al mejoramiento de la estructura agrícola de la Comunidad, en particular de la estructura de las explotaciones, de la infraestructura rural así como de las condiciones de comercialización y transformación de los productos. Estas ayudas tienen un presupuesto de 3.800 millones de ECUS por período de 5 años y cubren solamente una parte (entre el 25 y el 60%) de las ayudas nacionales totales.

En su conjunto, el gasto agrícola comunitario asciende a más o menos los dos tercios del presupuesto global de la Comunidad (casi 30.000 millones de ECUS en 1984).

3. Después de esta explicación un poco técnica, pero necesaria, podemos poner algunas preguntas más interesantes. ¿Cuál es la situación actual de la PAC? ¿Cuáles son los problemas que enfrenta y cuáles son los factores, tanto comunitarios como internacionales, que van a tener una influencia en su desarrollo futuro? ¿Cuáles serán sus repercusiones en el ámbito internacional, en especial con respecto a América Latina?

El "libro verde" sobre la reforma de la PAC que la Comisión europea publicó hace algunos meses, comienza con una constatación positiva.

"Los objetivos económicos de la PAC han sido realizados de manera satisfactoria bajo muchos aspectos. Durante los últimos 25 años, la modernización de la agricultura europea ha continuado e incluso acelerado con la utilización de equipamiento y de técnicas agrícolas modernas... Este progreso espectacular ha sido favorecido por la apertura de un mercado europeo común y por el ambiente estable de garantías de mercado y de precios, creada por la PAC. El aumento de la producción de alimentos ha dado a los consumidores europeos una seguridad de disponibilidad, a precios que, comparados a aquellos de otras economías desarrolladas, son razonables y estables".

Sin embargo, este aspecto positivo de la PAC está acompañado por una serie de problemas que también se destacan claramente en el "libro verde" de la Comisión.

Efectivamente, la PAC se ha convertido en cierta manera, en la víctima de su propio éxito. Una relación bien impresionante demuestra este dilema que está en la raíz de los problemas que confronta la PAC: a pesar de una disminución de la mano de obra agrícola de 60% en los últimos 25 años, el aumento a largo plazo de la producción ha sido entre tres y cuatro veces más grande que el aumento del consumo intracomunitario. En realidad, las cifras en sí quizás no son tan importantes (aumento anual de la producción entre 1,5 y 2,0%; aumento del consumo \pm 0,5%). En Argentina, por ejemplo, la tasa de aumento de la producción agrícola alcanzó el 4,9% anual en el pasado cuarto de siglo. Lo significativo reside en el tamaño mismo de la agricultura europea, en la desproporción entre ambas tendencias, su larga duración y el hecho que se trató de un fenómeno que, en cierta manera, ocurre en una serie de otros países. Existe incluso un considerable margen para una intensificación de este fenómeno en el futuro, simplemente a causa de la utilización más extendida de la ciencia y la técnica agrícola

moderna. China, por ejemplo, ha sido tradicionalmente un importante país importador de trigo. Ahora exporta trigo y, según algunas previsiones, podría tener entre ahora y el año 1990 un excedente cerealero acumulado de 200 millones de toneladas. Incluso la India comenzó recién a exportar arroz.

En el caso de la Comunidad, la relación entre el aumento de la producción y el consumo hizo que el grado de autosuficiencia en la mayoría de sus principales productos alcanzase o sobrepasase ahora el 100% (por ejemplo azúcar 147%; vino 125%; productos lácteos 118%; cereales 110%, y el total de carnes 102%). Al mismo tiempo se han acumulado en los almacenes comunitarios enormes stocks. Actualmente se conservan más de 1 millón de to de mantequilla, 800.000 to de carne bovina y 15 millones de to de cereales.

Claro que todo esto ha tenido consecuencias muy graves para el presupuesto comunitario. Durante los 10 últimos años, el gasto agrícola de la Comunidad ha aumentado anualmente de más o menos 7% en términos reales, mientras que el potencial económico de la Comunidad, medido por el PIB, creció solamente del 2% por año. Nada más que el gasto de almacenamiento y financiamiento de los actuales stocks comunitarios para el año 1985 se estima en 3.250 millones de ECUS. Ya desde hace algunos años existía el peligro de que la Comunidad iba a entrar en una grave crisis presupuestaria. Finalmente, esta crisis se evitó por un aumento considerable de los recursos propios comunitarios. Pero la Comisión estima en su libro verde que una progresión del gasto agrícola comunitario al ritmo de los años pasados resultaría ya el año próximo en terminar de nuevo con los fondos disponibles.

4. ¿Cuáles han sido las consecuencias de la PAC en el ámbito internacional? El "libro verde" de la Comisión nota en ese respecto que la Comunidad es al mismo tiempo el más importante importador y el segundo más importante exportador de alimentos del mundo. Esta constatación en sí cubre muchos matices, pero creo que es importante subrayar que la Comunidad sigue absorbiendo casi la quinta parte de las importaciones agrícolas mundiales, mientras que participa con sólo el 10% en las exportaciones mundiales de productos agrícolas. Sin embargo, hay que constatar también que el peso relativo de la Comunidad como importador ha disminuido en el curso de los años, mientras que ha aumentado su importancia como exportador. Es la combinación de estas tendencias contrarias que ha afectado a países que tradicionalmente exportaban a la Comunidad productos agrícolas que compiten con los productos de la Comunidad misma.

Este es el caso de varios países latinoamericanos. No puedo entrar en el detalle de los problemas que los diferentes países encuen-

tran en sus exportaciones de diversos productos como resultado de la PAC. Pero me atrevo a demorarme un momento con uno de los casos más conflictivos, es decir, las exportaciones argentinas de carne bovina.

Hay que reconocer que las exportaciones de carne a los países comunitarios, y especialmente a Gran Bretaña, constituyeron desde el final del siglo pasado una de las bases del bienestar económico de la Argentina y que aún en los años cincuenta Argentina envió a la Comunidad hasta el 90% de todas sus exportaciones de carne refrigerada y congelada. Sin embargo, en 1983, la parte de la Comunidad en las exportaciones argentinas había caído al 22% y se situó detrás de la parte de la Unión Soviética (25%). Efectivamente, a causa de los mecanismos de protección en el marco de la PAC, las importaciones de carne bovina a la Comunidad son en la práctica posibles solamente en el marco de contingentes preferenciales limitados, para los cuales se aplica una reducción del "prélèvement". Al mismo tiempo, la Comunidad se ha convertido de un importador neto de carnes, en el exportador más importante del mundo, gracias a las restituciones que reciben sus exportadores. Esto ha creado problemas adicionales para las exportaciones argentinas en mercados afuera de la Comunidad. Hay que reconocer, entonces, que la PAC ha causado graves dificultades en ese sector a la Argentina.

Sin embargo, incluso en este caso hay matices que muchas veces se desconocen. Los contingentes preferenciales que mencioné no son individualizados por país (salvo las cuotas para la carne de la mejor calidad); es decir que los diferentes países exportadores pueden y deben competir en el marco de estos límites. Además, la importación de carnes enlatadas está admitida sin limitación con un derecho aduanero lejos de ser prohibitivo (26%). Entonces llama la atención el hecho que las exportaciones argentinas de carne y de conservas de carne a la Comunidad cayeron entre 1980 y 1983 de 106.000 to a 69.000 to, mientras Brasil aumentó sus exportaciones a la Comunidad en el mismo período de 34.000 to a 115.000 to. En parte, esta tendencia se puede explicar por las repercusiones comerciales del conflicto en el Atlántico Sur, pero al parecer existe también un problema de competitividad en el caso de las exportaciones argentinas que se atribuye, por ejemplo, a la falta de disponibilidad del producto, al sobrevalor del peso argentino, a las retenciones fiscales a la exportación y a problemas en el campo sanitario. Hay que agregar también que en cierta medida la caída de las exportaciones argentinas de carne fue compensada por el aumento de las exportaciones de alimentos para ganado, para los cuales casi no existe una protección. Las exportaciones argentinas de soja a la Comunidad, por ejemplo, crecieron entre 1973 y 1979 de 1.000 to a casi

560 millones de us\$. Se puede dudar si esto constituye una división de trabajo razonable, pero no deja de ser un elemento importante.

Hablando globalmente, creo que la presión de las exportaciones comunitarias a terceros mercados constituye efectivamente el problema más difícil para países como Argentina. Pero sería un error limitar el análisis de la situación internacional a la sola influencia de la Comunidad europea. Ésta es importante, pero hay otros actores importantes e incluso uno más importante en la escena.

Efectivamente, la responsabilidad acerca de los conflictos en el comercio agrícola internacional no puede ser atribuida exclusivamente a un país o a una entidad. Sería políticamente ingenuo esperar que uno solo de los participantes haga los ajustes necesarios para resolver los problemas. Los exportadores estadounidenses están acusando a la Comunidad de acaparar mercados cerealeros en perjuicio de ellos. Es verdad que la Comunidad aumentó su participación en el mercado de trigo y de harina del 10 al 14% desde los años '70. Sin embargo, la parte norteamericana aumentó del 34 al 46%. Hay que recordar aquí que el GATT autoriza las restituciones a la exportación en la medida que no se logre una parte no equitativa del mercado mundial. Además, el Farm Bureau norteamericano ha calculado que en promedio cada una de las 2.400.000 explotaciones agrícolas del país recibió en 1983 un total de subsidios de 12.000 dólares, sin contar las ayudas para dejar tierras en barbecho. Esto significa que los subsidios agrícolas norteamericanos superaron en 1983 la suma de 28.000 millones de dólares.

En realidad, ninguno de los actores por sí solo tiene suficiente peso para iniciar una solución a largo plazo de los problemas que existen a nivel internacional. Las dimensiones de estos problemas son demasiado grandes. Además, no se puede esperar que un aumento de la ayuda alimentaria por los países con excedentes podría solucionar los problemas de la sobre-oferta o —lo que es más importante— del hambre en los países pobres. Muchos de los productos que sobran no son apropiados para este tipo de ayuda. Además, la respuesta definitiva al problema del hambre consiste en crear las capacidades de producción donde ellas se necesitan. Un aumento de la dependencia de ayudas alimentarias tendría el efecto contrario e intensificaría el problema del hambre, en vez de solucionarlo.

Con esta última observación no quiero decir, por supuesto, que la Comunidad tenga la intención de reducir su ayuda alimentaria regular (que en 1985 ascendió a casi 900 millones de ecus) sino que en la realización de esta ayuda, la Comunidad trata de evitar al máximo los peligros inherentes a simples donaciones de alimentos. Lo mismo vale para el programa especial de la Comunidad en favor de los 8 países africanos más afectados por la sequía, que prevé el suministro de 1,2 millones de toneladas de cereales. En ese sentido, también

la asistencia financiera y técnica de la Comunidad (219 millones de ECUs entre 1976 y 1983 para países latinoamericanos) está dedicada casi exclusivamente al mejoramiento de las infraestructuras rurales.

5. Frente a los crecientes desequilibrios y conflictos en los mercados agrícolas comunitarios e internacionales, frente a las dificultades financieras, pero frente también a la necesidad social y política de continuar apoyando a sus 14 millones de agricultores: ¿cuál será la respuesta de la Comunidad?

Se puede afirmar sin ambigüedad que se está tomando conciencia de que se puede continuar con el sistema de la PAC sin cambios profundos. No se puede continuar produciendo sin dar mayor consideración a los problemas que mencioné. Ya en 1983 se comenzó con una reorientación de la PAC. Las medidas que se aplicaron y que siguen siendo aplicadas incluyen sobre todo una limitación cuantitativa de la producción que puede beneficiar de los precios garantizados. Esta limitación afectaba primero a una serie de productos importantes como azúcar, leche y cereales, y ha sido extendida después a otras producciones. Al mismo tiempo comenzó una política más estricta de precios. Esta política significa, para muchos productos, un congelamiento de los precios o, por lo menos, un aumento de los precios anuales inferior a la tasa de inflación. En algunos casos incluso se redujeron los precios. Estas medidas, muy duras, ya se tradujeron en una mejor adaptación de la producción a las necesidades del mercado. En el caso de la leche, por ejemplo, la producción bajó en 2 años en alrededor de 12%, o, en términos absolutos, en aproximadamente 5 millones de toneladas, disminuyendo así la tendencia a la acumulación costosa de excedentes de mantequilla y leche en polvo.

Sin embargo, esta reorientación conduce a fuertes tensiones políticas y sociales, a causa de la reducción abrupta de los ingresos agrícolas. Violentas manifestaciones campesinas han sido una demostración de eso.

El "libro verde" de la Comisión sirve ahora como base de un gran debate comunitario sobre el futuro de la agricultura en la CE. Los temas principales escogidos por la Comisión para este debate apuntan a una serie de cuestiones fundamentales que necesitan respuestas a nivel político. Puedo señalar solamente algunos ejemplos: ¿Cómo ajustar mejor las producciones a las posibilidades de los mercados internos y externos, y al mismo tiempo asegurar ingresos justos a los agricultores? ¿Cómo emplear otras políticas, por ejemplo la política regional y la política ambiental, en apoyo a la agricultura? ¿Cómo fomentar producciones alternativas y nuevas utilizaciones, por ejemplo industriales, farmacéuticas o energéticas, para los productos tradicionales? ¿Hasta qué punto la Comunidad debería

financiar la diferencia entre precios internos y precios mundiales para las exportaciones agrícolas, y hasta qué punto esto debería ser la responsabilidad de los productores mismos?

Hasta ahora nadie sabe cuáles serán las respuestas definitivas a todas estas preguntas, y cuál será el resultado del debate en general. Lo único que está claro es que la Comunidad se encuentra en un proceso de reflexión profunda sobre el futuro de su política agrícola.

Sin embargo hay que ser realista. Como dije al inicio, la PAC incorpora intereses fundamentales y muchas veces divergentes de diez y, dentro de unas semanas, de doce países miembros. Las presiones, tanto nacionales como internacionales, son grandes y montañas —aunque sean de mantequilla y de carne— no se pueden mover rápidamente y en una sola pieza. Entonces, la reforma de la PAC será necesariamente un proceso lento y gradual.

He ahí los elementos para las respuestas a la pregunta sobre las perspectivas de las exportaciones agrícolas latinoamericanas hacia la Comunidad. Actualmente, esta respuesta, en mi opinión, no puede ser ni muy clara ni muy alentadora. Es verdad que las proposiciones para la reforma de la PAC apuntan globalmente a una reducción de los excedentes. Esto podría significar una cierta reducción de la presión de las propias exportaciones comunitarias en terceros mercados. Pero se tratará solamente de una tendencia, no de un cambio rápido. Además, existe el riesgo de que su efecto sea anulado por la aparición de nuevos países exportadores en el mercado mundial. En cuanto a los propios mercados europeos, tampoco creo que la disminución o la eliminación de los actuales desequilibrios conducirá a una mejora substancial de la capacidad de absorber importaciones de productos que compiten con la propia producción europea.

Frente a estas perspectivas, ¿cuál debería ser la estrategia de los países latinoamericanos? No es por cierto mi tarea dar una respuesta a esta pregunta. Pero me parece evidente que sería del interés de todos, incluso de nosotros los europeos, que se concertaran los países latinoamericanos para contribuir, a nivel internacional, a mejorar el orden en los mercados agrícolas mundiales. La nueva ronda del GATT será una buena ocasión. Además, hay muchas cosas que hacer en la misma América Latina: por ejemplo, desarrollar los propios mercados nacionales e intrarregionales, diversificar los productos y aumentar el grado de transformación de las exportaciones. En esta área, existen grandes posibilidades para la cooperación europeo-latinoamericana.

P A R T E T E R C E R A

EL DESARROLLO DEL SECTOR PESQUERO
INDUSTRIAL EN CHILE

LAS BASES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO
PESQUERO OCEANICO

CHILE: IMAGENES Y ALTERNATIVAS
PRELIMINARES DE UNA POLITICA
PESQUERA

EL DESARROLLO DEL SECTOR PESQUERO INDUSTRIAL EN CHILE

Santiago Canessa C.

I. RESEÑA DEL SECTOR PESQUERO

La industria pesquera en Chile nació a comienzos de siglo con la instalación en la Isla de Calbuco de la industria conservera de mariscos.

En 1940 el desembarque de pescados y mariscos alcanzaba a 40.000 ton. que se utilizaba para consumo interno.

A mediados de la década del 40 existían 50 plantas conserveras pequeñas, de las que una cantidad importante estaba ubicada en la zona de Calbuco, elaborando principalmente moluscos; además había 13 frigoríficos para mantener pescado, localizados de Talcahuano al norte y dos empresas balleneras.

En cuando a flota, existían 2.000 embarcaciones en total de las cuales 380 eran motorizadas y solamente 6 eran del tipo industrial dedicadas a la caza de la ballena.

Entre los años 1943 y 1945, llegó al país una misión pesquera norteamericana dirigida por el Dr. Milton Lobell, que desarrolló una serie de informes y estudios muy positivos sobre las posibilidades de desarrollo de la pesquería en Chile y del potencial pesquero existente. A partir de entonces, se produjo un desarrollo para el sector, entre otras medidas por Decreto Supremo se obligó a las reparticiones fiscales a incluir productos del mar dos veces por semana en las comidas; en 1953 se inician campañas de promoción para consumir pescado.

Chile en 1947 establece unilateralmente el régimen de las 200 millas en protección de los recursos hidrobiológicos para la nación. En 1952 se suscribe en Santiago la Declaración sobre Zona Marítima por los Gobiernos de Chile, Perú y Ecuador, lo que dio origen a la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

Entre 1945 y 1953 los desembarques de productos del mar pasan de 45.000 ton. a 120.000 ton. y en esa fecha se dicta el DFL 208 que otorga franquicias tributarias a los pescadores artesanales y arance-

larias a la industria, además se creó el Consejo Consultivo de Pesca y Caza:

Las carreras universitarias relacionadas con la pesquería comienzan en 1954 con la carrera de Biología Marina dependiente de la Universidad de Chile; en la década del 60 las Universidades consolidan las carreras formando profesionales en biología y tecnología pesquera para satisfacer las necesidades de personal calificado; una proliferación de carreras vinculadas a la actividad pesquera se hace notar en los últimos años.

En 1960 el desembarque de productos pesqueros llegaba a 340 ton. y las exportaciones a us\$ 3,5 millones por año y el número de embarcaciones industriales no pasaba de las 50. Ese año se promulga el DFL 266 que otorga franquicias tributarias a la industria pesquera produciendo un fuerte despegue de ésta, especialmente en la zona norte del país, irradiándose posteriormente una rápida evolución hacia otras regiones; el crecimiento del desembarque se desarrolla en la zona norte y se destina en gran medida a la producción de harina y aceite, alcanzando en 1984 un millón de ton. de harina y 184.000 ton. de aceite. La industria conservera, que es la más antigua del sector, tiene un crecimiento más moderado, incrementándose la producción de conservas de especies pelágicas.

La industria de congelado se vuelca a especies no tradicionales, pasando del camarón y langostino al tronco de pescado, pulpos, locos y otras especies no tradicionales. Estos productos adquieren gran importancia a contar de 1980, enviándose a mercados asiáticos.

Las algas son otro rubro de gran crecimiento en los últimos 15 años, aumentándose las especies extraídas; los volúmenes han crecido 20 veces en 15 años.

La acuicultura comienza a desarrollarse a partir de 1970 con cultivos de moluscos y a fines de la década con cultivo de truchas y salmones. Las exportaciones del sector pesquero crecieron vertiginosamente, pasando de unos pocos millones de dólares exportados en 1960 a más de 400 millones a partir de 1980.

Este gran crecimiento en la producción sin embargo no se refleja en un aumento del consumo interno de productos del mar, notándose una baja en el consumo per cápita de los chilenos.

II. EL DESARROLLO DEL SECTOR PESQUERO INDUSTRIAL

A.— LA EXTRACCIÓN DE PRODUCTOS DEL MAR

1. *Pesquería Pelágica o de las especies que viven en la capa superficial del mar.*

La principal pesquería del mundo la constituyen los recursos pelá-

gicos del sector sur oriental del Océano Pacífico. Desde hace 25 años han sido para Chile de gran importancia, dado que representan el mayor porcentaje de la captura nacional, llegando al 90%.

Esta pesquería comenzó en Chile a principios de la década del 50 en la zona norte y en Talcahuano con la captura de la anchoveta, hasta alcanzar 936.000 ton. en 1964; al año siguiente se produjo una crisis en la industria pesquera del norte y la captura descendió a menos de la mitad del año anterior; esto coincidió con la instalación de nuevas industrias de harina de pescado, que con la falta de materia prima varias tuvieron que cerrar. La pesquería de la anchoveta siguió con un ritmo fluctuante, decreciendo de 1972 a 1984. Junto a la baja en las capturas de la anchoveta, en 1971 se comienza a observar la presencia del jurel a lo largo de toda la costa de Chile; se le captura al igual que la anchoveta con red de cerco y últimamente se ha probado con éxito la red de arrastre de media agua. Su captura fue en aumento hasta llegar a 1,5 millones de ton. en 1982 y 1,4 millones en 1984.

La sardina española, cuya distribución es de Arica a Isla Mocha, comenzó a ser capturada en forma comercial a contar de 1973 con 188.000 ton., sobrepasando en 1984 los 2,6 millones de ton. métricas.

El destino final de la captura de estas especies es mayoritariamente la reducción a harina y aceite y un mínimo porcentaje la conserva y el congelado.

2. *La Pesquería Demersal o de las especies que viven cerca del fondo del mar. La Merluza Común.*

Esta pesquería se realiza entre Coquimbo y Corral. Comenzó la pesquería de arrastre en 1939 con buques balleneros acondicionados como arrastreros; anteriormente la realizaban los pescadores artesanales mediante el uso de espineles y redes de enmalle.

Entre 1957 y 1966 los desembarques de merluza fluctuaron entre 73.000 y 106.000 ton. anuales, destinándose gran parte de ella a la elaboración de harina de pescado; en 1961 se prohibió la instalación de nuevas plantas reductoras que utilizaban la merluza como materia prima, con lo que no aumentó el esfuerzo sobre esta pesquería.

Se fijó en 1983 una cuota de captura anual de 45.000 ton. Actualmente el destino final del desembarque de esta merluza es en su mayor porcentaje el consumo humano directo a través del Terminal Pesquero de Santiago y de los supermercados y una cantidad inferior se destina a la fabricación de filetes congelados en bloques e individuales para la exportación.

La Pesquería del Camarón y Langostino

En 1957 comienza la pesquería del langostino amarillo en Quintero; en 1958 se inicia la pesquería del camarón y posteriormente la pesquería del langostino colorado. Esta pesquería de arrastre se efectúa en Chile desde Huasco hasta Coronel, por el sur.

La evolución de las capturas fue en ascenso, llegando a 40.400 ton. el desembarque de langostinos en 1970 y a 11.400 ton. de camarón en 1966; esto se mantiene con ligeras variaciones hasta 1976, en que cae bruscamente. En la década del 70 se dedicaban 15 barcos a esta pesquería.

A partir de 1968 la especie objetivo era el langostino colorado, que aunque tenía menor rendimiento, la biomasa disponible compensaba la diferencia; entre 1980-1982 se decretó veda y se volcó la extracción al langostino amarillo; a partir de allí se fijaron cuotas de captura. En 1984 la cuota fue de 4.000 ton. que fueron capturadas en 17 días de pesca. De esta manera se restringe indirectamente el período de operación de la flota langostinera.

Las principales especies de crustáceos que tradicionalmente se capturan con métodos de arrastre en Chile son las siguientes:

Camarón: nombre vulgar "Camarón nailon" o "Camarón de profundidad". (*Heterocarpus reedi*), se distribuye desde Taltal a Puerto Saavedra, pero la pesquería se realiza entre Huasco y Talcahuano en profundidades entre 200 y 500 m.

Langostino: representado por dos especies llamadas langostino amarillo (*Cerimunida johri*) colorado (*Pleuroncodes monodon*), que habitan entre 150 y 225 m.

La pesquería austral de la Merluza Española, Congrio Dorado y Otros

A partir de 1964 se investigaron los recursos pesqueros existentes en la zona sur austral del país. La base de esta pesquería fue el D.L. 500 promulgado en 1974, que otorgó autorización a barcos extranjeros para pescar en la zona marítima de 200 millas bajo jurisdicción nacional al sur del paralelo 40°. En esta zona no operaban barcos pesqueros nacionales. Las primeras operaciones se efectuaron a partir de 1975 por buques factoría extranjeros; la especie objetivo fue la merluza española. En 1979 se acogieron al Estatuto del Inversor (Decreto Ley 600) algunas de las empresas extranjeras propietarias de los buques factoría. Para tal efecto, las naves fueron valorizadas como aporte de capital en el procedimiento de nacionalización de estas sociedades constituidas en Chile, mediante contratos celebrados entre el Estado y las empresas inversionistas extranjeras.

El Decreto 432 del Ministerio de Economía publicado en 1979

especificó que la zona de pesca para barcos fábrica era al sur del paralelo 43° y derogó las disposiciones que permitían la pesca a buques extranjeros. A partir de 1981 empresas pesqueras de la X Región con plantas elaboradoras y congeladoras en tierra y con la participación de buques de arrastre hieleros y adquisición de pesca a los pescadores artesanales, comienzan a explotar, paralelamente a los buques factoría la merluza española.

(*Merluccius polylepis*), denominada también Merluza Austral y Merluza del Sur, que se distribuye entre los paralelos 40° S. y 57° S. En 1980 se calculó para esta especie una biomasa total superior a las 180.00 ton. métricas. En el 10% de la biomasa anterior se calculó la del Congrio Colorado (*Geniptyerus blacodes*); como fauna acompañante de importancia están la Cojinova, Merluza de 3 Aletas y la Merluza de Cola.

El régimen de pesca en esta zona está regido por cuotas de captura. Dentro de esta cuota está la merluza española, cuya cantidad permitida a extraer para el año en curso se estableció en 30.000 ton.

3. La Caza de la Ballena

Entre 1791 y 1809 pasaron por Chile 133 buques balleneros norteamericanos. En 1830 se realiza el primer intento de instalar una cacería de ballenas en Valparaíso que no fructifica. Las primeras décadas de este siglo ven nacer, crecer y morir los mejores esfuerzos por incorporar a Chile a la industria ballenera, especialmente en la zona antártica.

En 1943 se construye la planta Quintay, cerca de Valparaíso. En 1951 se inaugura la planta de Chome en la VIII Región, de Macaya Hnos. y Cía., y en 1956 comienza a trabajar la planta INDUS al sur de Iquique, esta última, una de las más modernas del mundo en su época. Debido a la veda de algunas especies y restricciones a nivel mundial para la caza de ballena, las tres plantas paralizaron. La última fue la planta de Chome, que operó hasta pocos años atrás.

La captura de ballenas comenzó a disminuir, hasta desaparecer en 1983. Actualmente la captura de este cetáceo está prohibida en Chile.

B. EL DESARROLLO DE LA ACUICULTURA

1. Cultivo de moluscos

El cultivo de mitílidos se inicia en Putemún, Castro, Chiloé, con la captación de semillas de choros para la repoblación de bancos naturales del sector.

Durante 1965 se instala en Mejillones una balsa experimental de

cultivo en cuerdas, el que es seguido por varios centros de cultivo en la zona sur del país, utilizándose las tecnologías española y francesa. En 1974 existían centros de cultivo tanto estatales como particulares, con una producción de 1.600 ton. en crecimiento entre choritos, choros y cholgas. Aunque fue en aumento el número de mitiliculturas a fines de la década, la producción no se incrementó debido al bajo precio del chorito, principal especie del cultivo; de 40 mitiliculturas existentes en 1981 descendieron a 23 en 1983. En la actualidad se está notando un repunte, debido a la demanda tanto nacional como internacional del chorito y al aumento del precio a nivel internacional.

Ostras

El cultivo de ostras comenzó en 1930, con captación de larvas de ostras con fines de repoblación en Pullinque, cerca de Ancud, Chiloé. En 1967 se comienza con el cultivo propiamente tal en las ostriculturas de Pullinque y Apiao y posteriormente en Pumalín, Butachauques y Hueihue, ubicadas en la provincia de Chiloé. Todas estas experiencias son realizadas por el Servicio Agrícola y Ganadero y el Instituto de Fomento Pesquero antes de 1970. Durante 1971 se crean algunas ostriculturas particulares, existiendo 11 ostriculturas. Posteriormente, Fundación Chile y la Universidad del Norte, a través de su centro de investigación DIMAR introducen y cultivan la ostra japonesa (*Crassostrea gigas*). En 1983 existían tres centros ostrícolas en plena producción, dos de ellos en la X Región y uno en la IV Región. En la actualidad se está experimentando con el crecimiento de la ostra japonesa en la X Región, especie que requiere de un menor tiempo para alcanzar la talla comercial.

Otras especies

Se están realizando investigaciones de cultivo con el Ostión del Norte en la zona de Tongoy y La Herradura, tanto a través de la Universidad del Norte como del SERNAP, en conjunto con JICA, de Japón. Algunos particulares se han interesado por este tipo de cultivo. Otra especie que está siendo investigada es el cultivo del Abalón Rojo o Abalón de California, cuyos resultados aún se encuentran en estudio.

2. *El cultivo de pesca*

La piscicultura comienza en Chile en 1905 con la introducción de especies exóticas de valor comercial y deportivo. Es así que se trajeron ovas de truchas café, arcoiris y salmón del Atlántico. Estas

ovas fueron traídas a través del Atlántico desde Argentina en mulas, por la cordillera. De estas especies, las truchas se aclimataron, pero el salmón no prosperó. Posteriormente se continuó trayendo ovas y se creó la Piscicultura de Río Blanco. En 1914 se crea en Lautaro, y otras después, destinadas tanto a la repoblación de truchas como de pejerreyes.

En 1965 se comienzan los estudios en la x y xi Regiones a través del Dr. Dewit para la introducción del salmón. Es así como en 1968 se inicia en el Estero Las Zorras, x Región, la siembra de salmones, de ovas traídas desde USA, sin obtener retornos. Esta experiencia se termina en 1972.

Durante 1976 se construye la Piscicultura en Coihaique, en convenio con JICA de Japón, para la introducción del salmón del Pacífico en Chile. Todos estos trabajos e investigaciones tenían por objeto la repoblación de las aguas interiores con fines deportivos y turísticos. A partir de esta fecha se instalan las primeras pisciculturas particulares con fines comerciales tanto de cultivo de truchas como de salmones, utilizando el cultivo intensivo en piletas y jaulas. Durante la temporada 1984 se produjeron 500 ton. de salmón y y 386 ton. de truchas. La mayoría de esta producción va con destino al extranjero.

3. *Cultivo de algas*

En 1968 se sembraron en Coquimbo 800 Kgs. de alga *Gracilaria* provenientes de la bahía de San Vicente, bajo un convenio IFOP-Universidad de Concepción, resultando un éxito. En 1976 se inician los cultivos por particulares en la zona norte del país y posteriormente en el sur. En 1983 existían seis centros de cultivo de *Gracilaria*, con una producción de 1.237 ton.

C. LA FLOTA PESQUERA INDUSTRIAL

El desarrollo de la flota pesquera industrial comenzó en 1960 y fue consecuencia casi exclusiva del aumento en la construcción de embarcaciones anchoveteras para la industria de reducción en la zona norte de Chile.

El tonelaje de las embarcaciones de cerco se incrementó en una tasa anual del 60% entre 1961 y 1962 y del 130% en 1963 y 1964, para permanecer constante hasta 1967, con 21.000 T.R.B.

Entre 1973 y 1978 se produjo un aumento en relación al número y capacidad de bodega respecto a los años anteriores. A contar de 1979 se observa un crecimiento sostenido tanto del número de embarcaciones como de la capacidad total de bodega en la flota pes-

quera industrial, incremento que experimenta principalmente la flota cerquera.

En 1982 disminuye el número de buques, pero aumenta la capacidad total de bodega. En 1983 se registran 347 embarcaciones, con 63.011 m³ de bodega total. Este aumento de capacidad indica un incremento del promedio del tamaño de los buques.

La flota arrastrera que trabaja al sur del paralelo 43° de latitud sur posee 11 buques factoría con una capacidad de bodega total de 24.208 m³ no contabilizados en las cifras anteriores.

D. ELABORACIÓN DE PRODUCTOS

1. *Conservas*

En las conservas de pescado las más conocidas son las "tipo salmón" y "tipo atún", preparadas con especies pelágicas. La producción de conservas de pescado crece lentamente de 4.000 a 12.000 ton. entre 1960 y 1976. A partir de allí aumenta la elaboración de sardinas y caballa, produciéndose un fuerte incremento, para llegar a las 50.000 ton. en 1984.

Mariscos

La producción de mariscos en conserva no ha tenido grandes variaciones, salvo las conservas de locos, que aumentó fuertemente a partir de 1979, alcanzando 1.878 ton. en 1983, destinadas principalmente a mercados asiáticos. Entre los crustáceos, cabe destacar la inclusión del centollón en conserva, a partir de 1978. La producción de conservas alcanzó las 3.700 ton. en 1984.

2. *Harina y aceite de pescado*

La producción de éstos depende de las fluctuaciones en la captura de pescados, dado que más del 90% del desembarque se destina a la reducción. Debido a la crisis de la captura de anchoveta en 1965 y a la merma de la pesca en 1972 y 1973 la producción de harina y aceite se vieron fuertemente afectadas en esas fechas.

Solamente a partir de 1978 se comienza a producir un sostenido crecimiento de más de 100.000 ton. adicionales en promedio anual llegando en 1984 a pasar el millón de ton. en harina y 182.000 ton. en aceite.

Durante 1983 bajó la producción de aceite de pescado debido al bajo contenido graso del pescado, producto del efecto del Fenómeno El Niño, efecto que se normalizó al año siguiente, entregando

un rendimiento del orden del 4%. Chile es el mayor exportador de harina de pescado del mundo.

3. *Pescado Congelado*

El pescado congelado comienza a tomar auge a contar de 1965 con la incorporación de la merluza en forma de bloques de filetes y filetes individuales, alcanzando ese año 7.400 ton. En 1973 opera en nuestras costas la flota soviética, que eleva la producción a 17.400 ton., cayendo al 10% al año siguiente. Solamente a partir de 1981 comienza a tomar auge el pescado congelado, especialmente la especie jurel, bonito y caballa, que se exporta a África principalmente y esto se mantiene hasta 1984, en que se cierra el mercado de Nigeria. A su vez en la zona sur se comienza a congelar la merluza austral, el mero y el congrio dorado.

Aparte cabe destacar la producción de los buques factoría, que han aportado alrededor de 30.000 ton. anuales.

Crustáceos

La caída en la producción de crustáceos congelados se debió a la veda por tres años que afectó al langostino. Sin embargo, se incrementó la producción de centolla, centollón y jaiva. A partir de 1983 nuevamente comienza la producción de langostinos y se inicia la producción del krill. En 1984 la producción total de congelados alcanzó a 4.500 ton.

Moluscos

El congelado de moluscos toma auge a partir de 1975 con 400 ton., de las cuales el 90% corresponde a locos. Este producto mantiene un crecimiento sostenido hasta 1982 con 3.400 ton., para caer a menos de la mitad en 1983. Esto motivó una veda en las tres primeras regiones del país por 2 años y veda temporal en la zona sur. En 1984 se produjeron 2.900 ton.

Otras especies de importancia son las almejas, erizos, caracoles y pulpos, las que en total representaron en 1984 alrededor del 83% de la producción de moluscos congelados. Chile es el mayor abastecedor de locos y erizos del mercado japonés.

4. *Proceso de algas*

La industria de algas toma importancia a partir de 1967 con una producción de 1.600 ton. de algas secas y comienza un ritmo acelerado, alcanzando las 25.000 ton. anuales durante los últimos cuatro

años. La producción de agar-agar comenzó en Chile en 1960 con una industria. En 1968 se instala una segunda planta y la producción se mantiene sin variaciones en alrededor de 100 ton. hasta 1974. De allí comienza un incremento, para alcanzar en 1984 las 588 ton.

E. LAS EXPORTACIONES DEL SECTOR PESQUERO

Durante la década del 50 el sector pesquero mostraba un estancamiento tanto en los niveles de desembarque de pescados y mariscos como en las exportaciones. Éstas producían alrededor de 1,5 millones de dólares por año.

A partir de 1960, con la promulgación del DFL 266 y el programa crediticio de CORFO se inicia un acelerado desarrollo de la pesquería en la zona norte del país, zona que estaba deprimida por la paralización de la actividad salitrera.

Las exportaciones del sector pesquero experimentaron un creciente aumento, pasando de 3.5 millones de dólares exportados en 1960 a 29 millones en 1970, situándose en 1980 al nivel de 400 millones para alcanzar 442 millones en 1984.

La participación del sector pesquero en las exportaciones totales del país ha aumentado del 1,7% en 1973 al 12,2% en 1984.

1. Harina y aceite de pescado

Entre las exportaciones del sector pesquero, la harina y el aceite de pescado constituyen el principal rubro de exportación y la producción de éstos aumentó más de 25 veces en los últimos 25 años, representando más del 70% de las exportaciones del sector. En el caso de la harina, a pesar del incremento del volumen físico exportado, que ha subido de 524.000 ton. en 1980 a 781.000 ton. en 1984, los retornos en divisas se elevaron sólo en el 2% debido a la caída del precio internacional a contar de 1983. Durante 1984 se exportaron 276 millones de dólares en harina de pescado y 29 millones en aceite de pescado, lo que constituye este rubro en el segundo después del cobre y antes que el hierro, la celulosa y la uva.

2. Productos congelados

En segundo lugar las exportaciones del sector la constituyen los productos congelados que en conjunto, pescados y mariscos produjeron un ingreso de 76 millones de dólares en 1984. Estos productos han tenido una participación cercana al 20% en los últimos cuatro años del total exportado por el sector.

Mientras las exportaciones de jurel congelado disminuyeron a contar de 1983 por cierre de mercados africanos, productos no tradicionales hicieron su debut en el mercado internacional como el mero. Antes de 1980 se exportaron 1.000 dólares, alcanzando en 1984 los 2 millones de dólares, enviándose especialmente a Estados Unidos. Otras especies de importancia fueron la cojinova y el congrio.

En relación a los mariscos congelados, éstos han mostrado poca variación, habiéndose notado una baja en los locos y los crustáceos, incrementándose en cambio las exportaciones de erizos, ostiones y otros.

3. *Conservas*

Las exportaciones de conservas de pescado compiten con las japonesas y peruanas, principalmente en los mercados asiáticos y africanos, debido a problemas de tipo de cambio, costos de insumos, transporte y otros. Chile estuvo en desventaja en relación a otros productores. En la actualidad, con una política más realista de valorización del dólar, las exportaciones se han incrementado significativamente, creciendo entre 1981 y 1984 en casi un 60%.

4. *Algas*

Las algas y sus productos derivados, como el agar-agar y colagar, han tenido un sostenido crecimiento durante los últimos años, pasando de us\$ 17 millones en 1981 a más de us\$ 21 millones en 1984. A este respecto cabe destacar que las algas secas representan el 66% de las exportaciones totales de este rubro.

III. LEGISLACIÓN PESQUERA

La evolución jurídica de las regulaciones pesqueras comienzan en Chile en 1855 con el Código Civil en su artículo 607. Posteriormente se dicta la Ley de Caza en 1929, donde se refiere a la caza marítima y reitera el concepto de que en el mar territorial sólo pueden cazar los chilenos y extranjeros domiciliados en el país. En 1931 se dicta el DFL 34, denominado Ley de Pesca, el que se encuentra vigente con modificaciones, refundido, coordinado y sistematizado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 1983.

En el nivel orgánico institucional la función normativa fiscalizadora estuvo radicada inicialmente en la Dirección General de Pesca y Caza, dependiente del Ministerio de Fomento a contar del DFL 34 de 1934. En 1960 pasó a depender del Ministerio de Agricultura por el DFL 294, que creó la Dirección de Agricultura y Pesca. En

1967 esta Dirección fue transformada en el Servicio Agrícola y Ganadero a través de la Ley 16.640, dependiendo del Ministerio de Agricultura. En ese entonces varios organismos del Estado realizaban por su cuenta actividades y labores relacionadas con la pesca, sin existir coordinación entre ellos.

A partir de 1976 se produce un cambio sustancial en esta materia, al crearse por D.L. 1.626 la Subsecretaría de Pesca y por D.L. 2.445 de 1978 el Servicio Nacional de Pesca, dependientes del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Estos dos organismos están dotados de las funciones adecuadas a la creciente importancia que la actividad pesquera comenzaba a tener en el contexto de la economía del país.

La legislación de fomento para inversiones comienza con el DFL 208 de 1953, que incluyó exenciones tributarias. Durante 1965 al D.S. del Ministerio de Hacienda Nº 6.973 libera a la industria pesquera de derechos de internación de maquinaria y motores.

En 1960, con la dictación del DFL 266, la industria pesquera recibe un fuerte impulso con la dictación de normas de fomento, creándose numerosas industrias, especialmente en la zona norte del país. Junto a esto, otras leyes otorgan franquicias a las industrias en general para la zona norte del país.

El D.L. 889, de 1975, otorgó incentivos a las inversiones en las zonas extremas del país. Este Decreto fue modificado y ampliado en su plazo. La creación de zonas francas de extensión ha favorecido a las empresas ubicadas en esos sectores.

A partir de 1982 se puso en práctica el programa de crédito del BID y de CORFO, que contemplaron al sector pesquero tanto industrial como artesanal.

LAS BASES DE UNA POLITICA DE DESARROLLO PESQUERO OCEANICO

María Teresa Infante C.

y

Juan Reutter

I. CONDICIONES GENERALES

Una estrategia de desarrollo para la pesquería oceánica en un país como Chile, debe contemplar algunas variables políticas e históricas que inciden en esa actividad. Junto con presentarlas debe tenerse en cuenta el ámbito jurídico en el que operan, ya que éste ha sido decisivamente influenciado por definiciones y acuerdos de las últimas décadas, en el que una acción política diplomática ha sido decisiva. A su vez, las perspectivas políticas se ven orientadas y han servido de orientación a los principios y definiciones del nuevo derecho del mar, uno de cuyos núcleos más importantes es la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Parece evidente que este tema tiene relación directa con los actuales debates sobre seguridad alimentaria.

Dentro de esta tendencia universal en favor de la extensión de la jurisdicción nacional más allá del mar territorial, la política marítima de Chile se sitúa como la de un país pionero en definir como soberanos los recursos existentes dentro de la zona marítima de 200 millas. La proclamación presidencial de 1947 (23 de julio), así como la Declaración de Santiago de 1952 sobre zona marítima, en conjunto con Perú y Ecuador, son antecedentes fundamentales para comprender este fenómeno que no tiene otro equivalente en el mundo de la época. A pesar de la falta de conceptos jurídicos claros, esos pasos constituyeron una determinación de los fundamentos de acción de los gobiernos en relación con una zona marítima de 200 millas y la conservación y protección de los recursos allí existentes.

Ante una realidad pesquera mundial bastante más compleja que la de esa época, corresponde examinar las dimensiones políticas y, en cierto sentido jurídicas, de un desarrollo de pesquerías oceánicas chilenas, tomando en cuenta algunos aspectos principales. Para esto, debe considerarse una perspectiva histórica de la Zona Económica

Exclusiva en el marco subregional y regional, así como sus realizaciones y potencialidades junto con las opciones políticas que el aprovechamiento de la ZEE presenta para un país en desarrollo como Chile. Los principales actores con intereses pesqueros en el área, así como la incidencia de estas iniciativas en las relaciones dentro de la Cuenca del Pacífico complementan este análisis.

Estos aspectos deben ser examinados además con referencia a las posiciones sustentadas en las negociaciones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que culminan con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, cuya trascendencia en la materia de este estudio puede ser decisiva.

II. LAS REIVINDICACIONES MARÍTIMAS COMO FUNDAMENTO DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA

Es conocido que el origen de las 200 millas de zona marítima se encuentran en una definición política para proteger los intereses nacionales en materia de recursos vivos, particularmente balleneros del Pacífico Sudeste. Otros motivos sirvieron de base para la adhesión de los países latinoamericanos a esta tesis, pudiendo mencionarse la influencia de la pesca del atún en el caso de Ecuador, del camarón en el caso de Brasil, o de los recursos pelágicos en Argentina. Sin embargo, el desarrollo de una zona marítima de 200 millas que abarque el suelo, subsuelo y la columna de agua suprayacente es bastante más reciente. Los recursos vivos y no vivos del suelo y subsuelo son reconocidos dentro del régimen de la plataforma continental, espacio que jurídicamente tiene existencia antes de que el régimen de la ZEE fuera internacionalmente reconocido y que posee gran importancia en cuanto al aprovechamiento de los recursos no renovables (hidrocarburos, sulfuros, etc.). La plataforma continental, que conforme al nuevo derecho del mar se extiende hasta el borde externo del margen continental, es en consecuencia un antecedente para comprender la creación y los alcances de la ZEE como un nuevo espacio marítimo de jurisdicción extendida.

La extensión de la jurisdicción nacional sobre la base de este concepto corresponde históricamente en América Latina a las reclamaciones del Atlántico Sur, particularmente de Argentina y más tarde de Uruguay y Brasil. Colombia y Venezuela también la apoyan, reforzando así sus posiciones en la disputa que aún mantienen respecto de la delimitación marítima en el golfo de Venezuela, cuya plataforma es rica en hidrocarburos.

Desde el punto de vista de los países del Pacífico Sudoriental (Chile, Ecuador y Perú), las definiciones para una política marítima

se adoptan sobre la base de una zona marítima global de conservación y aprovechamiento de todos los recursos naturales allí existentes, con una aplicación directa en materia de recursos marinos. Hasta fines de la década del sesenta, esta posición pionera del Pacífico Sudeste no produce en América Latina una auténtica posición concertada respecto de la necesidad imperiosa de extender sus fronteras marítimas más allá del Mar Territorial. Estas posiciones varían y evolucionan hacia una mayor aproximación política y jurídica en el período en que diversos intereses marítimos presionan para abrir la etapa de negociación de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en que todos los temas del aprovechamiento de los recursos marinos quedan incorporados.

La renovación y el cambio en las instituciones marítimas, ofrece a América Latina y —dentro de esa posibilidad especialmente al Pacífico Sudoriental— una oportunidad única para combinar la independencia política y el nacionalismo económico en un contexto amplio que abarca a países desarrollados y en desarrollo. Se supera en consecuencia el período de reivindicaciones latinoamericanas tempranas, cuyo impacto en las políticas marítimas fue lento y se inicia otra etapa de negociación y compromiso global. De las reivindicaciones tempranas destaquemos las de Chile y Perú de 1947, parcialmente inspiradas en las de EE. UU., México y Argentina de 1945 y 1946; de Costa Rica, El Salvador y Honduras; y la Declaración de Santiago, de 1952, que vincula a Ecuador con Perú y Chile. Una de las características más importantes de esta etapa que todavía perdura décadas más tarde, es que la política marítima fue fruto de decisiones y medidas adoptadas a nivel esencialmente nacional. Prácticamente están ausentes los acuerdos internacionales en materia de pesca, con países de la región o extrarregionales.

Analizadas desde esta perspectiva, la evolución y el aprovechamiento de las posiciones nacionales aparecen muy vinculadas a las manifestaciones de intereses externos y al contexto internacional en que se da la explotación de los recursos vivos. La caza de la ballena frente a las costas chilenas y peruanas fue decisiva para las medidas que esos países adoptaron en 1947, así como la pesca atunera frente a las costas ecuatorianas y peruanas, incidentalmente chilenas, ha sido el factor explicativo de las posiciones que tanto Ecuador, como Perú han sostenido en el Pacífico Sudeste y a nivel internacional en relación con el acceso de terceros países a sus aguas jurisdiccionales para la pesca de especies migratorias.

Desde el punto de vista del desarrollo oceánico de los países en desarrollo, tal vez la experiencia iniciada entre 1947 y 1952 por los países del Pacífico Sudoriental (Chile, Ecuador y Perú) constituye una de las definiciones políticas, con alcances jurídicos de mayor trascendencia.

Sin perjuicio de que importantes países pesqueros desarrollados se sumaron años más tarde a esos postulados, como fue el caso de Australia, Nueva Zelandia, Canadá y Noruega, acrecentando sus perspectivas de éxito, la experiencia del Pacífico Sudeste, concebida como una cooperación funcional en defensa de los intereses marítimos económicos de los países miembros, es el ámbito donde se gesta una estrategia de desarrollo oceánico basada en la extensión de las jurisdicciones nacionales a un espacio amplio de 200 millas. Su grado de efectividad sólo puede ser conocido mediante un análisis de la práctica y la confrontación con las tendencias prevalecientes en el sistema mundial y regional.

Desde 1977, en que comienza a generalizarse el establecimiento de ZEE en el mundo se observan claramente dos grandes tendencias en torno a ésta. Una que opta por la creación de una zona de pesca exclusiva y otra que postula una zona de jurisdicción y derechos soberanos, incluyendo los aspectos de preservación del medio marino y de investigación científica.

III. EL MARCO SUBREGIONAL Y REGIONAL

La Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS), cuyo origen está ligado a la Declaración de Santiago sobre Zona Marítima de 1952 y sus acuerdos complementarios, integrada en la actualidad por Colombia (1979), Chile, Ecuador y Perú, constituye un sistema de cooperación dotado de una estructura simple. Dentro de ésta, se reconoce una importante participación a las denominadas Secciones Nacionales de los países miembros, compuestas por representantes de los principales organismos marítimos públicos, así como privados. En el caso de Chile este último sector se ha mostrado más activo en integrarse a los temas de discusión general que en otros países.

La CPPS fue creada como un sistema avanzado que otorga teóricamente a un órgano regional ciertas competencias, entre ellas, las de fijar especies protegidas, temporadas y zonas marítimas abiertas. La CPPS puede —por unanimidad de sus miembros— adoptar las medidas que estime adecuadas para la protección, defensa, conservación y aprovechamiento de las riquezas marítimas. Estando orientada a las faenas balleneras, respecto de las cuales incluso se aprobó un Reglamento en 1952, las funciones efectivamente desarrolladas en materia de recursos vivos han estado más inclinadas hacia los elementos políticos de cooperación subregional y su acción externa.

Pueden mencionarse dos casos en que esta situación se hace presente: uno es la acción desarrollada por los tres países originarios en los foros jurídicos y políticos internacionales destinados a revisar el derecho del mar, desde las Conferencias de Ginebra de 1958 y

1960, hasta la reciente experiencia de la III Conferencia de Naciones Unidas (1973-1982) sobre Derecho del Mar. El otro caso se ha presentado en torno a la caza y pesca extranjera en las 200 millas, específicamente ballenas y atunes. Fue decisivo para incrementar la acción conjunta de los países miembros el incidente que enfrentó a Perú con la flota ballenera Onassis, de bandera panameña, en 1954.

Ese mismo año, se suscribió un "Convenio complementario a la Declaración de Soberanía sobre la zona marítima de 200 millas" que en la parte pertinente expresa que Chile, Ecuador y Perú procederán de común acuerdo en la defensa jurídica del principio de la soberanía sobre la Zona Marítima hasta una distancia mínima de 200 millas, incluyendo el suelo y subsuelo. Además, se comprometen a consultarse acerca de las bases de la defensa y se obligan a prestarse la más amplia cooperación para una defensa común.

El marco subregional ha sido utilizado por Ecuador y Perú para buscar apoyo respecto de las sanciones que tradicionalmente les ha impuesto EE. UU. a fin de obtener ventajas en la explotación de los recursos atuneros. El único compromiso en materia de aprovechamiento de recursos que está incorporado en un acuerdo es el que establece una zona especial a partir de las 12 millas marinas de la costa y de 10 millas de ancho a cada lado del límite marítimo, en la cual la presencia accidental de embarcaciones del país limítrofe no es considerada como violación de la zona marítima (Convenio sobre Zona Especial Fronteriza Marítima, 1954). Este elemento ha servido de apoyo a la posición concertada de los países miembros, al resolverse prontamente la cuestión del límite marítimo.

A treinta años de su constitución, los principios y funciones de la CPPS se mantienen vigentes, pero su trascendencia en términos de las políticas marítimas que adoptan los países miembros debe ser examinada teniendo en cuenta otras variables, jurídicas (nuevo Derecho del Mar), económicas (interés por los recursos marinos del área de parte de otros países y el lugar que ocupan los países miembros dentro de la pesca mundial) y políticas (existencia de otros acuerdos de integración entre los mismos países; existencia de intereses comunes u opuestos entre los países miembros; presencia de otras organizaciones pesqueras en el área, etc.).

Desde el punto de vista de este estudio, en la CPPS se han trabajado dos iniciativas de interés en los últimos años, avaladas incluso por una Declaración de Ministros de Relaciones Exteriores (Viña del Mar, febrero 1984), y por la Reunión Ordinaria, órgano decisorio que se reúne cada dos años (julio 1983 y agosto 1985). Las materias a que se refieren estas iniciativas son la pesca de túnidos y las poblaciones de recursos vivos situadas más allá de las 200 millas, cuando éstas son comunes o asociadas a las que se encuentran dentro de las doscientas millas. Estos casos merecen ser analizados se-

paradamente, puesto que obedecen a iniciativas diferentes y han tenido una trayectoria distinta en su gestación.

En el caso de los túnidos, la CPPS ha servido en numerosas oportunidades como un instrumento formal e informal de negociación o intercambio de opiniones con EE. UU., principal país atunero presente en las 200 millas de varios países latinoamericanos. Cabe destacar que los pesqueros de esa nacionalidad participan en el desarrollo de la pesca atunera bajo licencias nacionales. México y Costa Rica también han participado en estos contactos informales.

La única experiencia de cooperación sobre túnidos con Estados Unidos, ha sido la CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical), creada en 1949; en ella eventualmente participó Ecuador, sus limitaciones y tropiezos la han privado de acción eficaz en el manejo y conservación de esos recursos, en los países latinoamericanos en 1983. Un proyecto de convenio fue propuesto en 1983 por EE. UU., y rechazado por los países ribereños de la costa sudamericana del Pacífico, miembros de la CPPS, ya que no recoge el principio del acceso a la ZEE bajo autorización del ribereño. Debe recordarse que todos los intentos del pasado por poner de acuerdo a los países miembros de la CPPS con EE. UU., en esta materia fracasaron, por serias divergencias en torno a este punto. Las especies comprendidas en este nuevo régimen son básicamente las que identifica la Convención del Derecho del Mar de 1982, con algunas excepciones.

El tema se está planteando a nivel de un Grupo de Trabajo de Coordinación Regional para el Aprovechamiento del Recurso Atún dependiente del SELA, que ha intentado integrar unos lineamientos de Convención para la Conservación, Protección y Óptima Utilización de los Túnidos en el Pacífico Oriental que surgen de la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CPPS (Viña del Mar, febrero 1984) y de unos Principios para la formulación de un Convenio Regional sobre Túnidos en el Pacífico Oriental, aprobado por la III Reunión Extraordinaria del Grupo de Coordinación Regional para el Aprovechamiento del Recurso Atún, en noviembre de 1985. El área de aplicación serían las aguas jurisdiccionales de los Estados ribereños partes, la Alta Mar, hasta el meridiano 145° W. Este anteproyecto ha sido básicamente negociado entre México y Ecuador.

A la CPPS le cabe una responsabilidad considerable en la búsqueda de una posición común en el Pacífico Sudeste y puede este tema ser una auténtica prueba para demostrar su real capacidad como órgano regional marítimo. La etapa de cooperación que se ha iniciado es aún temprana y dentro de ella es conveniente ir evaluando constantemente las modalidades que impongan los países costeros atuneros, ya que podrán eventualmente darse en los patrones que

nuestro país adopte en un futuro desarrollo atunero, sobre todo teniendo en consideración que la estrategia de los pesqueros extranjeros es de carácter global, referida a la población de un recurso, globalmente enfocada. Esta es la orientación que le está dando EE. UU. a su política atunera en el Pacífico insular por ejemplo.

En cuanto a las poblaciones de especies situadas más allá de las 200 millas y que son comunes o asociadas con las que se encuentran en las Zonas Económicas Exclusivas de los países ribereños, las iniciativas del Pacífico Sudoriental han sido directamente impulsadas por Chile desde 1983. El tratamiento oficial que se les ha otorgado no permite esbozar la estrategia que los países del Pacífico Sudeste desean imprimir a su acción sobre ellas, pero pueden destacarse algunos puntos que se desprenden de estudios recientes en la materia¹.

La posición planteada al más alto nivel de la CPPS ha estado sustentada en los antecedentes disponibles acerca de las operaciones de flotas extranjeras a lo largo de las 200 millas, capturando recursos comunes o asociados a los existentes en la Zona Económica Exclusiva nacional. La proveniencia de esos barcos es fundamentalmente la Unión Soviética, en menor grado Cuba, Polonia y Bulgaria. Debe tenerse presente que el área del Pacífico Sudoriental de Chile y Perú es la más importante de las tres que existen en el mundo (Atlántico Centrooriental y Sudeste Atlántico) en captura de jurel. Tanto en Chile, como en Perú, la industria pesquera depende fundamentalmente de las especies pelágicas a que se dedican esas flotas, en especial del jurel.

En el ámbito de la CPPS, las posiciones de los países no se han delineado totalmente y no se observa una acción regional concertada. Perú y Chile serían los países que en la práctica estarían en una situación más semejante respecto de estas especies. Incide no obstante que las políticas de ambos países difieren en cuanto a las operaciones de los buques que se dedican a este tipo de pesquerías, particularmente respecto de los buques soviéticos.

De lo expuesto, pueden señalarse los siguientes elementos determinantes. La CPPS es un organismo regional marítimo de larga trayectoria en la defensa jurídica y política de las 200 millas, pero no tiene experiencia suficiente como acuerdo pesquero entre los países miembros con pesqueros de aguas distantes. Esta es una nueva perspectiva que se le presenta y dependerá de los propios países miem-

¹Véase Kaczynski, Vladimir M. "Management Problems of Shared Chilean Jack Mackerel Resource: the coastal State Perspective". Institute for Marine Studies. University of Washington, 1984. También Chiminelli, Fullerton P. "Presencia de la flota pesquera soviética y de otras naciones marxistas frente a las costas de Chile". *Revista de Marina*, 1982, 4, pp. 497-522.

bros el que desde una base conjunta, particularmente técnica, se aborde los asuntos expuestos.

Por otra parte, las medidas que se apliquen a los recursos vivos altamente migratorios o más allá de las 200 millas deben necesariamente contar con la aceptación o ser acordadas con los países principalmente interesados. lo que pone de manifiesto las limitaciones inherentes a los acuerdos puramente intrarregionales.

En los últimos años se ha gestado la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA) (1982), vinculada al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la que ha entrado en vigencia. Entre los países que la apoyan destacan México, Nicaragua, El Salvador, Panamá y Perú; este último tiene la sede. Chile no se ha incorporado —ni siquiera es signatario— pero participa en las reuniones sostenidas hasta la fecha y participó activamente en el Comité de Acción para Productos del Mar y de Agua Dulce (SELA), que la precedió. Colombia y Ecuador no la han ratificado.

Entre los temas que se han comenzado a examinar recientemente en este nuevo esquema, se encuentra el de la pesca de túnidos y la negociación de un convenio regional, impulsado también por Ecuador, tal como en la CPPS. Desde el punto de vista de las perspectivas políticas de este foro, es de interés constatar que en él participa México, el país atunero latinoamericano más importante, así como países centroamericanos directamente involucrados en esa actividad y que poseen experiencia en entendimientos con EE. UU. sobre ese recurso.

Las tendencias que se están manifestando en el ámbito del SELA, así como de la CPPS, refuerzan las competencias de los países costeros en sus doscientas millas, pero permiten el acceso bajo autorización a pesqueros extranjeros en el excedente de la captura nacional. La necesidad de compatibilizar ambas instituciones, CPPS y OLDEPESCA, surge en esta etapa si se aspira a mantener vigente el foro del Pacífico Sudoriental para armonizar posiciones en materia del aprovechamiento de los recursos vivos. A este respecto, puede corresponder a la CPPS un papel fundamental en este tema, considerando que tiene una base histórica y funcional y cuenta con dos países de posición mundialmente destacada en la pesca pelágica y que ella ha sostenido tesis avanzadas acerca de la necesidad de incrementar las relaciones globales en el área del Pacífico.

Desde el punto de vista del impacto político de la futura OLDEPESCA en las materias de interés para este estudio, deberá tenerse en cuenta en el mediano plazo si puede vislumbrarse como un mecanismo de concertación avanzada en cuestiones relativas al manejo de recursos vivos, dentro y fuera de las 200 millas. Debe atenderse además, que la participación de países pesqueros distantes lati-

noamericanos, puede significar introducir en el Pacífico oriental su interés en el aprovechamiento y la explotación de los recursos vivos— aunque muchas de las reticencias a participar derivan de la falta de percepción común acerca de la necesidad de un organismo de esta naturaleza.

Planteados así los principales esquemas de cooperación sobre recursos vivos —existen otros en materia de medio ambiente y contaminación— se observa una incipiente preocupación por los temas de la cooperación internacional en el manejo de recursos vivos marinos, con un fuerte énfasis en lo relativo al atún, producto de una historia diplomática rica en conflictos y entendimientos con Estados Unidos. La tónica de la región ha sido la de países donde no ha existido hasta hace pocos años, una fuerte demanda extranjera por el acceso a los recursos marinos.

Sin embargo, el interés creciente en el acceso a los recursos vivos en un país como Chile puede contribuir a modificar ese patrón tradicional.

IV. EL MARCO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO DE LAS PESQUERÍAS OCEÁNICAS

Las variables políticas que inciden en una política para el desarrollo de la pesquería oceánica dentro y más allá de la Zona Económica Exclusiva de 200 millas deben analizarse estrechamente vinculadas a las variables jurídicas generales que se han configurado para servir de sustento a nuevas políticas marítimas en las dos últimas décadas.

El marco institucional más relevante para este fin es el que deriva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, suscrita en 1982, por más de 130 países (Chile); fruto de las negociaciones en la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. En ese instrumento se incorpora la Zona Económica Exclusiva de 200 millas, con carácter de espacio diferente del mar territorial y de la alta mar, en el cual cada Estado costero posee derechos soberanos sobre todos los recursos naturales, vivos y no-vivos, hasta una distancia de 200 millas que abarca el suelo, subsuelo y la columna de agua.

Desde el punto de vista de este estudio, la Convención de 1982 constituye un instrumento único para generalizar y uniformizar las prácticas nacionales en materia de Zona Económica Exclusiva, pero en su aplicación en el Pacífico Sudoriental cuenta con una debilidad inherente producida por la falta de firma de Ecuador y Perú, posición sustentada básicamente en argumentos territorialistas que asimilan la Zona Económica Exclusiva al régimen común del mar te-

rritorial. Esta diferente apreciación no ha impedido que de hecho Perú y Ecuador tengan una posición de mayor apertura a las inversiones extranjeras en materia de pesquerías que los demás países vecinos.

Analizados los recursos vivos dentro del régimen de la Convención de 1982, puede distinguirse diversas categorías de especies: aquéllas a las que se aplica el régimen general o común, las altamente migratorias, los mamíferos marinos, las anádromas, las catádromas, las poblaciones de especies comunes o asociadas en dos Zonas Económicas Exclusivas o entre una Zona Económica Exclusiva y el alta mar adyacente y las especies sedentarias. Estas últimas se rigen por las reglas propias de la Plataforma Continental.

Son de particular relevancia, en cambio, aquellas especies a las que se refieren los artículos 63 y 64 de la Convención, por cuanto ellas presentan una directa incidencia internacional al vincular, tras el concepto de especies compartidas o de altamente migratorias, a más de un país.

El régimen general de la Convención constituye el conjunto generalmente aceptable de reglas aplicables a la pesca². Éstas son, conforme a los artículos 55 a 75, especialmente los artículos 61 y 62:

- a) El Estado ribereño determinará la captura permisible en su zona y asegurará que la preservación de los recursos vivos de la misma no se vea amenazada por un exceso de explotación;
- b) el Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de su Zona Económica Exclusiva;
- c) el Estado ribereño promoverá el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos en su Zona Económica Exclusiva;
- d) cuando el Estado ribereño carezca de la capacidad necesaria para pescar toda la captura permisible dará acceso a otros Estados al excedente de dicha captura.

Aunque el Estado ribereño debe determinar la captura permisible de manera de mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas para que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, ese límite puede establecerse teniendo en cuenta "las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los países en desarrollo y, teniendo en

²Véase Caminos, Hugo. "El régimen de la pesca", en *La Zona Económica Exclusiva. Una perspectiva latinoamericana*. Ed. por Francisco Orrego Vicuña. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, 1982, pp. 131-144.

También en Armanet, Pilar. "La regulación de las principales pesquerías chilenas y la Convención sobre el Derecho del Mar". Santiago, *Serie de Publicaciones Especiales* N° 60, Instituto de Estudios Internacionales, 1983.

cuenta las modalidades de la pesca, la interdependencia de las poblaciones y cualesquiera otros estándares mínimos internacionales generalmente recomendados, sean subregionales, regionales o mundiales.

De esta manera, existe una amplia gama de elementos que posibilitan a los países costeros en desarrollo adoptar sus propias políticas oceánicas dentro de sus 200 millas, con la única limitante que es la de determinar su propia capacidad de capturar los recursos vivos y la obligación de promover el objetivo de la utilización óptima de los recursos vivos. Este punto es fundamental para abordar una política de manejo de recursos vivos que no sólo promueva más exportaciones sino que integre otros objetivos de desarrollo y sociales, como es la seguridad alimentaria.

Así se entienden las políticas de conservación de los recursos vivos, cuestión que afecta no sólo a los Estados costeros, sino que también a las flotas pesqueras de aguas distantes. El acceso al excedente, mediante acuerdos u otras fórmulas que las legislaciones admiten, es uno de los instrumentos que permiten flexibilizar los alcances territorialistas y extremos que un concepto rígido de Zona Económica Exclusiva pudiere tener. A su vez, el Estado ribereño puede determinar medidas de conservación y otras modalidades y condiciones para la pesca, según el art. 62, entre otras: "a) La concesión de licencias a pescadores, buques y equipo de pesca, incluidos el pago de derechos y otras formas de remuneración, que, en el caso de los Estados ribereños en desarrollo podrán consistir en una compensación adecuada con respecto a la financiación, el equipo y la tecnología de la industria pesquera; b) La determinación de las especies que puedan capturarse y la fijación de las cuotas de captura, va sea en relación con determinadas poblaciones o grupos de poblaciones, con la captura por buques durante un cierto período o con la captura por nacionales de cualquier Estado durante un período determinado; c) La reglamentación de las temporadas y áreas de pesca, el tipo, tamaño y cantidad de aparejos y los tipos, tamaño y número de buques pesqueros que puedan utilizarse; d) La determinación de la información que deban proporcionar los buques pesqueros, incluidas estadísticas sobre capturas y esfuerzos de pesca e informes sobre la posición de los buques; f) La exigencia de que, bajo la autorización y control del Estado ribereño, realicen determinados programas de investigación pesquera y la reglamentación de la realización de tales investigaciones, incluidos el muestreo de las capturas, el destino de las muestras y la comunicación de los datos científicos conexos; g) El embarque, por el Estado ribereño, de observadores o personal en formación en tales buques; h) La descarga por tales buques de toda la captura, o parte de ella, en los puertos del Estado ribereño; i) Las modalidades y condiciones rela-

tivas a las empresas conjuntas o a otros arreglos de cooperación; j) Los requisitos en cuanto a la formación de personal y la transmisión de tecnología pesquera, incluido el aumento de la capacidad del Estado ribereño para emprender investigaciones pesqueras; k) Los procedimientos de ejecución.

Dentro de este contexto, las posibilidades de un país costero y en desarrollo como Chile se simplifican en la medida en que no existen acuerdos de pesca con otros países que coarten su libertad para examinar opciones y que obliguen a facilitar a extranjeros el acceso al excedente pesquero nacional. Del mismo modo, tampoco existen dentro del marco regional o subregional (CPPS) otros acuerdos pesqueros que faciliten el acceso a ese excedente de otros países costeros de la región o subregión.

Existe a su vez un potencial de cooperación en el estudio de medidas de conservación de los recursos vivos de la zona marítima fronteriza, particularmente entre Perú y Chile.

Junto con estos aspectos, los casos que ofrecen un interés particular son aquellos de las especies cuya distribución se extiende más allá de las 200 millas de Zona Económica Exclusiva de un solo país y que para los fines de este trabajo, se encuentran en las situaciones descritas en los arts. 63 y 64 de la Convención de 1982.

El primero de ellos es el de la misma población o poblaciones de especies asociadas que se hallan en la Zona Económica Exclusiva de dos o más países ribereños, o en una Zona Económica Exclusiva y en una área más allá de ésta (referencia al art. 63). El otro caso es el de las especies altamente migratorias enumeradas en el Anexo I de la Convención de 1982, dentro de las cuales se destacan los túnidos. Cada grupo goza de un tratamiento diferente, reflejando las distintas posiciones de los países involucrados actualmente en su aprovechamiento.

Para dilucidar aproximadamente los alcances que la normativa aplicable a la Zona Económica Exclusiva posee respecto de ambos grupos, debemos primero precisar que en el primer caso, dos hipótesis se plantean, según se trate de especies compartidas por dos o más países o de especies compartidas entre una Zona Económica Exclusiva y el alta mar.

La preocupación por este último caso, que puede calificarse como una extensión del derecho dentro de la Zona Económica Exclusiva en un interés legítimo más allá de ésta, debe mirarse en la perspectiva de situaciones existentes previamente al establecimiento de la Zona Económica Exclusiva en determinados países, estando en operación acuerdos bilaterales o multilaterales relativos al manejo de ciertas poblaciones de recursos vivos en un área sobrepuesta en parte a lo que hoy día son las 200 millas de Zona Económica Exclusiva.

Este caso específico es el de Canadá, país que ha promovido la NAFO (Convention on Northwest Atlantic Fisheries Organization, 1978), en un área donde previamente se aplicaba un sistema de regulación internacional, particularmente cuotas, mediante un acuerdo internacional (ICNAF). La NAFO ha sido creada específicamente para conservar y regular las pesquerías más allá de las 200 millas. Las características peculiares de las actividades pesqueras históricamente realizadas en esa área (Grand Banks), explican la evolución de este tipo de acuerdo pesquero.

El actual artículo 63, párrafo 2 de la Convención de 1982 se inspira en esa situación, pero no fortalece de manera tan evidente la posición del país ribereño. La búsqueda del reconocimiento internacional a la existencia de un "interés especial" de ese país se obtuvo parcialmente en ese artículo, el cual deja abierta la vía para que mediante acuerdos bilaterales y multilaterales se reconozca al ribereño el derecho a vigilar las poblaciones comprometidas y su acceso preferencial en compensación por los costos que asume en control y vigilancia que esa gestión requiere. La importancia mayor de este mecanismo es la de posibilitar la concordancia entre las medidas de conservación aplicadas dentro de la Zona Económica Exclusiva con las que se aplican más allá de ella. A pesar de que este tipo de acuerdo no impide que otro país pesquero busque operar libremente en aguas de aplicación del Convenio, adyacente a las 200 millas del país costero, puede constituir una experiencia necesaria para avanzar en el desarrollo de medidas de conservación y de utilización óptima de los recursos vivos que se encuentran dentro de la Zona Económica Exclusiva.

Este tema está relacionado, aunque no es idéntico, con otro que plantea la Zona Económica Exclusiva dentro de las tendencias de la pesca mundial y que países con una importante política de desarrollo pesquero como Canadá experimentan crecientemente. Se trata de vincular la participación de pesqueros de agua distante en la Zona Económica Exclusiva a cambio del acceso de productos pesqueros nacionales a los mercados de los países de los cuales provienen esos buques. Este tipo de entendimiento debería permitir al mismo tiempo ir acrecentando la capacidad nacional de participación en la máxima captura permisible. La coordinación entre acceso a los mercados de productos nacionales y la participación extranjera en el desarrollo, incluyendo la conservación de los recursos vivos tiene que ser un elemento de cualquier acuerdo sobre la materia, sobre todo si se piensa en un desarrollo pesquero más allá de las 200 millas.

El contraste entre estas tendencias y las que prevalecieron en la Convención de 1958 sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, que Chile no suscribió, es considerable. Sin embargo puede estimarse que esa Convención recogía los estándares

aceptables para las potencias pesqueras de aguas distantes de la época, e incluso de algunos países en desarrollo. No obstante, la tendencia mundial demostró que era insuficiente para abordar el tema de los recursos vivos en una perspectiva de desarrollo del Estado costero.

Se consagraba en ese instrumento (Art. 6) el "interés especial del Estado ribereño en el mantenimiento de la productividad de los recursos vivos en cualquier parte de la alta mar adyacente a su mar territorial" y le reconocía el derecho de participar "en condiciones de igualdad, en toda organización de estudios y en todo sistema de investigación o de reglamentación relativo a la conservación de los recursos vivos de la alta mar en dicha zona, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca en ella". Se agregaba además que el Estado ribereño podía solicitar entablar negociaciones "para la conservación de los recursos vivos de la alta mar" al Estado cuyos nacionales se dedican a la pesca en una zona cualquiera de la alta mar adyacente a su mar territorial.

Se complementaban esos principios con los de que el Estado cuyos nacionales se dediquen a la pesca en cualquier zona del alta mar adyacente al mar territorial de un ribereño no pondrá en vigor ninguna medida de conservación en dicha zona que se oponga a aquellas que haya adoptado el ribereño, aunque también se puede entablar conversaciones con el Estado ribereño para adoptar "de común acuerdo" esas medidas. Se agregaba un procedimiento de solución de controversias que permite avanzar en las situaciones de falta de acuerdo.

En definitiva, este esquema de 1958, aseguraba una serie de garantías a los Estados ribereños, pero más allá de su mar territorial (o sea más allá de las 12 millas marinas), pero que no se compatibilizaban con el contenido de la Zona Económica Exclusiva que había puesto en práctica nuestro país y menos con el artículo 63 de la Convención de 1982. Los países de la CPRS nunca adoptaron un tipo de política como la aceptada en 1958, aunque otros países latinoamericanos la aceptaron (Colombia, República Dominicana, Haití, Jamaica, México y Venezuela). Como antecedente, la Convención de 1958 adquiere mayor significado cuando define la "conservación" de los recursos vivos del alta mar como "el conjunto de medidas que permitan obtener un rendimiento óptimo constante de estos recursos de manera que aumente al máximo el abastecimiento de alimentos y de otros productos marinos" (Art. 2).

El caso de las especies altamente migratorias es otro que se destaca en el régimen de la Zona Económica Exclusiva que la Convención de 1982 contiene. La posición defendida por los países latinoamericanos ribereños del Pacífico es la de aplicar a esas especies las reglas comunes a las demás especies situadas en esa Zona, incluyen-

do el que sobre ellas el costero posee derechos soberanos, así como facultades en lo relativo a la conservación y utilización.

La Convención de 1982 no niega esta hipótesis, pero señala que tanto el ribereño como los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región "cooperarán directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la Zona Económica Exclusiva". La posición latinoamericana, compartida por Canadá, ha sido que la aplicación o ejecución de cualquier medida sobre esas especies en la Zona Económica Exclusiva, debe contar con el consentimiento del ribereño.

Este enfoque contrasta con el que preconiza Estados Unidos, potencia atunera que ha excluido expresamente de la jurisdicción nacional en su Zona Económica Exclusiva de 200 millas, las especies altamente migratorias de atún (Proclamación de 10 de marzo de 1983) y ha fomentado acuerdos internacionales que no tienen claramente en cuenta la existencia de dicha Zona. En el pasado, ha sido tradicional la aplicación por parte de ese país de medidas restrictivas de acceso a sus mercados o de sanciones de otra índole, en contra de países que han denunciado concesiones y licencias previamente otorgadas. Ha sido la experiencia de Ecuador y del Perú, y de Canadá.

V. VARIABLES QUE INCIDEN EN LA DETERMINACIÓN DE OPCIONES EN ESTA MATERIA

Los elementos expuestos se sitúan dentro de una política de apoyo a las 200 millas de Zona Económica Exclusiva e insertos en mecanismos de cooperación subregional y regional cuyos aportes en la conservación y manejo de los recursos vivos está iniciando una nueva experiencia. La Convención de 1982 implica, desde este punto de vista una ampliación del marco de referencia, teniendo en consideración que países con importantes intereses pesqueros en el Pacífico la han suscrito, como es el caso de Japón, la URSS y otros países socialistas, incluyendo Cuba. No obstante, las percepciones acerca de los contenidos y formas de aprovechamiento de la Zona Económica Exclusiva y de los regímenes especiales descritos pueden diferir considerablemente.

A este respecto, puede señalarse que los países desarrollados con capacidad para proteger y controlar sus Zonas Económicas Exclusivas serán más privilegiados en esta situación; en contraste, los países en desarrollo que no tienen capacidad propia de aprovechamiento de los recursos vivos y que no están en condiciones de aplicar

medidas autónomas de conservación, tenderán a aplicar políticas de apertura en el manejo de esos recursos, como es el caso de los países insulares del Pacífico Sur.

La realidad del Pacífico Sudoriental (Chile, Perú, Ecuador especialmente) pueden hacer variar esa tendencia, habiendo demostrado un liderazgo político en el afianzamiento de nuevas posiciones en favor de la extensión de la jurisdicción nacional más allá del mar territorial. Esta posición política tenderá a ser probada en la práctica con la capacidad negociadora que se demuestre frente a la demanda externa por los recursos de las Zonas Económicas Exclusivas, incluyendo, en el caso de Chile, los de sus islas oceánicas, así como por la naturaleza de la cooperación con países pesqueros distantes.

Una de las percepciones que existen en la materia señalan que en general los países en desarrollo se encuentran en desventaja económica y tecnológica en caso de acuerdos con naciones pesqueras industriales, con el objeto de asegurar un uso óptimo y equitativo de las poblaciones compartidas³. El país tuvo una experiencia limitada en el pasado con la URSS y actualmente acepta la participación de buques fábricas japoneses, coreanos y españoles, bajo la fórmula de sociedades chilenas, al sur del paralelo N° 44° 30' de latitud sur, que hipotéticamente contribuyen a la exploración de los recursos⁴. Estos buques operan acogidos al Estatuto del Inversionista, capturando principalmente merluza española.

El interés creciente en las pesquerías de alta mar, más allá de las 200 millas chilenas, de especies comunes a las que se encuentran en las 200 millas chilenas (jurel particularmente), ofrece nuevos elementos de juicio para la elaboración de una política de desarrollo de las pesquerías oceánicas. Este aspecto merecería ser analizado de manera complementaria o armónica con las fórmulas que operan al sur de la latitud señalada, evaluando críticamente las posibilidades de que las operaciones de las flotas extranjeras se efectúen dentro de un marco común de referencia establecido con el Estado costero. Una hipótesis semejante debería probarse más verosímil en el caso de que fuera la industria pesquera nacional la que disputara o compitiera con las flotas extranjeras en el área de migración de las especies e impulsarían una acción internacional en ese sentido.

El estudio del especialista V. Kaczynski⁵ puso de manifiesto que las potencialidades políticas para un manejo conjunto de poblacio-

³Véase Kaczynski, V. M. Op. Cit., pp. 2-3.

⁴Véase comentarios sobre este tema en A. Couve. "Conflicto entre buques factoría y plantas pesqueras en tierra en la zona sur-austral de Chile". *Chile Pesquero*, 1985, N° 30 39-43. Recoge antecedentes de un trabajo de M. Agüero y V. Correa sobre "Rentabilidad y perspectiva de los buques factoría de Chile", presentado a las v Jornadas de Pesquería Chilenas. U. C. Valparaíso, 1984.

⁵Op. Cit., p. 19.

nes de especies compartidas entre el alta mar y las 200 millas de Zona Económica Exclusiva chilena, son mínimas. Además de que los países involucrados no poseen relaciones diplomáticas, los países de flotas distantes tal vez no querrían verse restringidos en su acción en alta mar y el país costero, Chile, no favorecería —a su vez— que su autoridad sobre pesquerías en su Zona Económica Exclusiva fuese compartida. En este sentido, la cooperación internacional que interesa al país debe tener un contenido subregional, y sus alcances deben ir destinados más bien a incrementar la capacidad negociadora nacional y el esfuerzo nacional de pesca, junto con acrecentar el nivel de conocimiento científico y técnico acerca de los recursos de que se trata, en toda el área de su distribución.

Esta proyección de la política marítima, que combina necesariamente factores externos, merece ser examinada además en la perspectiva de las relaciones con la Cuenca del Pacífico⁶.

Como se ha expuesto anteriormente, el desarrollo de los recursos vivos en el Pacífico Sudeste ha estado marcado por tesis y posiciones innovadoras, así como por conflictos y diferencias con países y flotas pesqueras de aguas distantes, en particular respecto de las especies altamente migratorias. A esta realidad, se agregan las operaciones de creciente importancia mundial de las flotas en el alta mar adyacente a las 200 millas de Zona Económica Exclusiva, capturando especies comunes o asociadas a las de ese espacio.

Los alcances políticos de esta nueva situación pueden interpretarse de manera más cabal, si se los integra dentro de un enfoque de relaciones transpacífico, puesto que los principales países involucrados (con excepción de Cuba, Polonia y España) son ribereños del Océano Pacífico. En el caso de Japón, Corea, la URSS y Estados Unidos, los tres primeros vinculados al desarrollo pesquero chileno.

La cooperación sectorial, la investigación y exploración, junto a inversiones tecnológicas en determinados recursos, pueden constituir instrumentos relevantes para llevar a cabo otros esfuerzos de cooperación de alcance global. La conservación de los recursos vivos del Pacífico, en la perspectiva de su óptima utilización merece, en consecuencia, ser invocada como un mecanismo para acrecentar el sentido de las relaciones de cooperación en la Cuenca del Pacífico. Es una forma además de incorporar las islas oceánicas chilenas a ese tipo de relaciones.

Las conclusiones a que llegan los estudios de geografía política respecto de la importancia de las 200 millas para el país, son relevantes además para comprender ese fenómeno. En primer lugar, el

⁶Véase Orrego V., Francisco. "La Comunidad del Pacífico en la perspectiva de los recursos oceánicos", en *Recursos marinos del Pacífico*, ed. por P. Arana. Valparaíso. Universidad Católica de Valparaíso, 1984. pp. 583-588.

sector ubicado al sur del trópico de Capricornio queda dominado por aguas jurisdiccionales quebrando la continuidad del Océano Pacífico en cuanto a mar libre. (Chile, Nueva Zelanda, Australia, Fiji y agrupaciones de islas). En segundo lugar, esta situación novedosa desde el punto de vista del libre acceso a los recursos vivos y no vivos, controla la proyección del Océano Pacífico Sur hacia la Antártica⁷. Sobre este punto, debe tenerse presente que desde 1980, se ha configurado un régimen para los recursos marinos vivos antárticos, al sur de la convergencia antártica (aproximadamente 60° de latitud sur), en el que intentan colaborar las potencias antárticas, incluyendo a países del Pacífico como Chile, Australia, Nueva Zelanda, Japón, URSS y EE. UU.

Por otra parte, dentro del conjunto de temas que están siendo examinados en los esquemas de cooperación en el Pacífico, el desarrollo pesquero y el comercio de los productos del mar constituyen una de las áreas de interés. El principal esquema de Cooperación Económica en el Pacífico (Pacific Economic Cooperation, PEC) que tiene una composición tripartita⁸, ha incluido el tema de los productos del mar en el grupo de trabajo sobre Agricultura y Recursos Renovables, desde la reunión celebrada en Bali, Indonesia, en 1983.

El PEC se ha gestado en torno a los cinco países más desarrollados de la región, Canadá, Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda, más los miembros de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN) y la República de Corea. Chile, México, Perú, Taiwán, Hong-Kong, Francia, un representante de los países isleños del Pacífico Sur y algunos organismos regionales, fueron aceptados como observadores en la conferencia de 1983. En Chile y Perú se han constituido las instancias internas, también tripartitas de vinculación con este mecanismo de cooperación.

Las principales inquietudes que se han revelado en este foro, se vinculan a las consecuencias derivadas de la generalización de las 200 millas de Zona Económica Exclusiva. Un primer interés, es el que presentan las especies que circulan a través de las 200 millas de varios países, incluyendo el caso de los túnidos, para lo cual se postula programas de manejo regional, como alternativas a acuerdos puramente bilaterales. El área de mayor importancia es la que circunda a los países de ASEAN y la costa occidental de Norteamérica.

⁷Véase Riesco, Ricardo. "La Cuenca del Pacífico en una perspectiva geográfica", en *Ensayos sobre el Pacífico*, ed. por F. Orrego Vicuña. Santiago 198... Ed. Universitaria, p. 83.

⁸La Conferencia Tripartita está compuesta por representantes de gobiernos, empresas y académicos. En el campo académico, el Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile toma parte de este esquema. Los demás órganos son el Comité Permanente, los Grupos de Trabajo o "Task Forces", el Comité Coordinador de Grupos de Trabajo y los Comités Nacionales.

El segundo aspecto que atrae la atención es el del acceso dentro de las Zonas Económicas Exclusivas extranjeras y el pago de derechos o licencias, tema que interesa especialmente a Japón, Tailandia, EE. UU., Taiwán y la República de Corea. La apreciación dominante es de que los costos se estarían incrementando en la medida en que muchos países costeros intentan restringir el acceso cuando éste compite con las industrias pesqueras y procesadoras nacionales. Los países indicados estiman que tales medidas podrían revestir el carácter de proteccionistas. También se propone alguna forma de acuerdo de cooperación regional⁹, pero aún delineada en torno a principios muy generales.

La trascendencia de estos temas justifica la participación de los países del Pacífico Sudeste en este tipo de foros, teniendo en cuenta que permiten un planteamiento global de los asuntos pesqueros, incluyendo las cuestiones relativas al comercio. Este tema igualmente puede suscitarse cuando se plantea el desarrollo pesquero con otros países cuyo mercado es importante, como es el caso de España. Con las tendencias que el nuevo derecho del mar ha impuesto, la vinculación entre países costeros poseedores de recursos pesqueros extranjeros se dará fundamentalmente en torno al excedente y al contenido del concepto de plena utilización de los recursos. Sobre ambos aspectos es que deben examinarse permanentemente los alcances de la política marítima para que se dé forma adecuada en la legislación pesquera nacional aplicable en las 200 millas.

S Í N T E S I S

1. Como lo han reconocido diversos foros internacionales, la explotación de los recursos existentes en las 200 millas de Zona Económica Exclusiva, implica alguna(s) forma(s) de relación con países o entidades extranjeras, dedicados a la pesca, poseedores de mercado o que manejan la comercialización de productos del mar. Esto significa abordar el tema de las inversiones extranjeras en el caso chileno.

En la posesión y aprovechamiento de esos recursos incide el marco legal internacional e interno. Ambos son susceptibles de negociación y cambios, pero el significado de las 200 millas para un país costero (desarrollado o en desarrollo) está directamente vinculado al fortalecimiento de su capacidad negociadora y de control.

⁹Véase *Issues for Pacific Economic Cooperation: A Report by the Task Forces*. Pacific Economic Cooperation Conference. Bali, Indonesia, 21-23 November 1983, página 15 y Pacific Economic Cooperation. Report of the Fourth Pacific Economic Cooperation Conference. 1985, pp. 82-84.

2. En la relación con el exterior, se visualizan ciertos actores principales que son de interés en el desarrollo pesquero para un país como Chile, ribereño del Pacífico oriental:

Estados Unidos, Japón, Corea, Taiwán, Países socialistas (URSS, Cuba, Polonia), España, otros.

Las demandas que provienen de estos países pueden obedecer a finalidades y estrategias diferentes.

3. El tipo de relación que estos países puedan favorecer con un país como Chile, estará dado por patrones ya establecidos en sus vinculaciones con otros países o con Chile, incluyendo aspectos de la investigación científica marina, así como por la situación comparada que se dé en otras regiones. Es posible que la estrategia de esos países se oriente hacia la obtención del excedente y la plena utilización. En este ámbito, es importante tener en cuenta el marco sub-regional, regional y de la Cuenca del Pacífico.

4. Las 200 millas de Zona Económica Exclusiva, manejadas sin aplicación del criterio de excedente (posición oficial del Gobierno de Chile, Conferencia Mundial de Pesca, FAO, 1984), no significan que los factores y actores externos no sean relevantes para un desarrollo pesquero. Se acrecienta la necesidad de examinar la orientación de las exportaciones chilenas hacia un mercado de productos con mayor valor agregado que la harina y aceite de pescado.

5. Para Chile, la experiencia que debe ser examinada a fin de determinar si es posible ir más allá de las formas actuales de exploración y explotación se refieren especialmente a la actuación de buques factorías al sur de los 44° 30' de latitud sur y otras modalidades en aplicación en la región en materia de túnidos.

Es importante destacar que cualquiera sea la modalidad de la vinculación que se establezca con el exterior para la exploración y explotación de los recursos, basada en la legislación interna actual o revisada, hay aspectos del control de las actividades de las compañías operadoras que permitirán evaluar el provecho obtenido de la Zona Económica Exclusiva chilena.

6. El país tiene los derechos exclusivos sobre los recursos allí existentes, y por lo tanto, la Zona Económica Exclusiva es un factor de vinculación con el Pacífico y con los mares antárticos. Sin embargo, el tipo y las modalidades de la inversión extranjera deben implicar un incremento de la capacidad de participación en el área pesquera y en la región del Pacífico. En último término, las modalidades de vinculación con el extranjero implicarán un mayor o menor control sobre la Zona Económica Exclusiva, lo que le dará un contenido real o meramente simbólico.

CHILE: IMAGENES Y ALTERNATIVAS PRELIMINARES DE UNA POTENCIA PESQUERA

Guillermo Montt G.

Podríamos decir, en forma global, que se puede enfocar la explotación de los recursos alimenticios y, por tanto la pesquería, de dos formas o implementando dos tipos de proyectos, que a veces incluso no son necesariamente contrarios entre sí:

A) Explotación de los recursos para exportar y, por tanto, recibir a cambio de ello divisas o productos de otros países.

B) Explotación de los recursos para alimentar a la propia población.

A) EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS PARA EXPORTAR

Forma parte de un proyecto de economía más liberal, en que Chile se integra dentro de un sistema económico mundial interrelacionado. Su implementación en nuestro país obedece, finalmente, como se dijo anteriormente, a la necesidad de obtener otros productos y, hoy, a obtener suficientes divisas para pagar nuestra abismante y gigantesca deuda externa y cumplir con los calendarios de pagos negociados con la banca extranjera y la recomendación del Fondo Monetario Internacional para los países deudores, cual es exportar más y más.

En el sector pesquero la mayor parte del esfuerzo y explotación de los recursos del mar, actualmente va dirigido a la producción masiva de harina de pescado. Como es del conocimiento de todos, la harina de pescado sirve como dieta para alimentar cerdos, aves, vacunos y otros animales.

El porcentaje, y estas son cifras oficiales y redondeadas, de capturas que se destina a la fabricación de harina es del 88 por ciento, siendo sólo un 12 por ciento el que se destina directamente a la fabricación de productos del mar aptos para el consumo humano directo.

Es interesante hacer notar de que nuestra harina de pescado se exporta mayoritariamente a los países industrializados (70 por ciento aproximadamente), siendo el porcentaje que va a los países menos desarrollados, de sólo un 30 por ciento. Esto es, claro, explicable, porque los niveles de consumo de proteínas y sofisticación en los hábitos alimenticios es mayor en los países desarrollados que en los del tercer mundo.

En 1983 Chile exportó 760 mil toneladas de harina, lo que le significó a Chile un retorno en divisas de aproximadamente us\$ 327 millones. El precio promedio de la harina de pescado ese año fue de us\$ 430 FOB la tonelada.

En 1984 el precio promedio de la harina fue de us\$ 335 FOB la tonelada. Se exportaron 780 mil toneladas y esto representó us\$ 261 millones en exportaciones.

En 1985 el precio promedio fue de us\$ 250 FOB. Se exportaron 1 millón de toneladas y el país obtuvo por ellas us\$ 250 millones.

Repitamos las cifras de exportación:

1983	760 mil toneladas.
1984	780 mil toneladas.
1985	1 millón de toneladas.

Repitamos el promedio anual de precios:

1983	us\$ 430 FOB la tonelada.
1984	us\$ 340 FOB la tonelada.
1985	us\$ 250 FOB la tonelada.

La simple lectura de las cifras anteriores nos muestra que hemos aumentado nuestras exportaciones, al igual que otros países que tienen grandes deudas externas, en volumen físico, pero no necesariamente en lo que finalmente importa dentro del contexto económico internacional en el cual Chile hoy participa, es decir, la obtención de las monedas llamadas duras.

Podríamos llegar a pensar de que aumentando nuestra explotación del recurso, y nuestra exportación en volumen, hemos contribuido a bajar el precio de la harina de pescado.

El objetivo no debe ser, obviamente, ningún otro que el de obtener el máximo retorno con el menor esfuerzo.

Es útil recordar que cuando hablamos de aumento de capturas no sólo estamos simplemente extrayendo más pescado del mar, sino que también estamos echando a andar todo el engranaje financiero

para apoyar dicha actividad; y como bien sabemos, los recursos financieros de nuestro país son limitados. De ahí la importancia de que aprovechemos estos limitados recursos en la forma más eficaz.

Pero este tremendo aumento en los volúmenes físicos exportados en los últimos tres años no sólo ha significado un gran esfuerzo financiero y humano para el país, con un resultado tan poco estimulante al ver el precio de la harina de pescado descender de us\$ 430 la tonelada a us\$ 250 la tonelada, sino que también ha traído otras consecuencias que podrían tener un efecto grave para nuestro futuro como nación pesquera.

Según rumores, Chile se comió, por necesidad de divisas y, por qué no decirlo, activa presencia de grupos de presión, un 30 por ciento de su stock en los últimos dos años, y las tallas de la Sardina Española habría bajado en la zona norte de 31 cm. a 21 cm.

Chile y Perú representan el 61 por ciento de la producción mundial de harina de pescado. Chile, Perú y Ecuador, sumados, representan el 69 por ciento de la producción mundial de harina. Parece una recomendación de ese sabio profesor italiano Pero Grullo que estos tres países deberían tener muchísimo mayor contacto que el que actualmente tienen.

Las esquemáticas y generales ideas que hemos lanzado en esta breve charla nos llevan a pensar que en Chile las autoridades deben asumir un papel más protagónico en lo que se refiere a la explotación del recurso y a la protección del precio de la harina, más aun cuando el recurso pesquero no pertenece a personas o fábricas, sino que a este magnífico grupo de 12 millones de personas que somos los chilenos.

¿Qué queremos decir con un papel más protagónico?

Primero: Protección del recurso mismo a través de vedas preventivas que eviten disminuciones del stock natural. Para ello las autoridades y, si es posible con la ayuda del sector privado, deben dedicar más tiempo y dinero a la investigación. Recordemos siempre en Chile lo que está sucediendo con el Loco, especie que abundaba en nuestro país y que por no tomar medidas preventivas, hoy nos encontramos con una especie escasa y, por tanto cara, que ha disminuido de tamaño y, no creo ser demasiado aventurado al decirlo, incluso su sabor es distinto (seguramente por el tamaño) al que conocimos hace diez años.

Segundo: Conversaciones intergubernamentales y entre organizaciones pesqueras empresariales de los tres países, Chile, Perú y Ecuador (y vecinos más enemistados es difícil encontrar) para llevar a cabo una política conjunta de intercambio de información científica (que entiendo a cierta escala ya se hace) y el establecimiento de

políticas conjuntas de mercadeo y precios. Estas políticas no necesariamente deben ir dirigidas a fijar precios, establecer trusts o monopolios, sino que bastaría con estudiar el mercado internacional, intercambiar información sobre estrategias mínimas y también fijar cuotas conjuntas de explotación de los recursos. Es absolutamente increíble que en la actualidad los países productores se reúnan en convenciones internacionales convocadas por brokers transnacionales y no hayan tenido jamás una reunión a nivel de los tres países; esto a pesar de que son vecinos; tienen los mismos problemas y enemigos; hablan el mismo idioma, ¡y en conjunto representan el 69 por ciento de la producción mundial! Pero quizás no debería sorprendernos tanto el que los tres países no se hayan jamás reunido formalmente porque aquí, en casa, tampoco están los productores coordinados al nivel que deberían estarlo. Aunque cueste creerlo, no ha habido jamás una reunión o convención conjunta de todos los fabricantes.

Nuestros productores y nuestros países deben unirse para proteger el precio de sus productos. A us\$ 215 FOB, y es ese el precio hoy, la tonelada de harina y comiéndonos el 30 por ciento de nuestro stock, sólo estamos haciendo un muy mal negocio como privados y como Estado.

A los precios actuales, nuestros pobres y vilipendiados países siguen solucionando los problemas de los países desarrollados, pero no los suyos propios. ¿Cómo es posible que con todo lo que significa fabricar una tonelada de harina de pescado (recurso, barcos, cientos de hombres, financiamiento, ventas, impuestos, etc.) el precio de este producto hoy sea el equivalente a un tercio de lo que vale un traje en la Quinta Avenida de Nueva York?

Algo no cuadra en este tema, y depende de todos nosotros el que los términos de intercambio mejoren.

Repito: depende de nosotros, privados y Estado chileno, más países vecinos, que esta situación cambie. La prosperidad, al igual que la libertad hay que ganársela; nadie la regala.

Tercero: La paz definitiva con nuestros vecinos marítimos que nos permita llevar a cabo una política marina guiada a la protección de nuestras aguas de las incursiones de potencias pesqueras ajenas a América Latina. Con esto quiero decir que Chile posee hoy un poder naval más fuerte que hace veinte años, pero su flotilla de protección de las 200 millas no ha crecido al mismo ritmo. Si afianzamos una paz duradera y sólida con Argentina y Perú, nuestra Marina podría empezar a desarrollar una pequeña pero potente armada de veloces y sofisticadas patrulleras que efectivamente protejan nuestro territorio marítimo. Nada sacamos con proclamar propiedad si no la podemos proteger.

Cuarto: Una vigorosa acción del Estado y privados que en conjunto colaboren en estudio e investigación permanente de nuevos usos, y una mayor sofisticación en la producción y calidad de la harina de pescado.

Si queremos obtener un mayor retorno por nuestra exportación debemos mejorar nuestra calidad. Las harinas europeas, principalmente escandinavas, reciben un precio muy superior a las nuestras por su mejor calidad. Por otra parte, pensemos que si queremos exportar un mayor valor agregado, quizás deberíamos exportar no sólo harina de mejor calidad, sino también alimentos balanceados y no sólo la harina de pescado, que es uno de sus componentes. También podríamos ir a una etapa más allá, y deberíamos desarrollar una gran industria avícola y porcina guiada a la exportación y alimentada con harina de pescado.

Quinto: Antes señalamos que cerca de un noventa por ciento de las capturas iban a la manufactura de harina de pescado. Creo que deberíamos hacer un mayor énfasis y crear todos los mecanismos de estímulo necesarios para que este porcentaje tan pequeño que hoy se destina al consumo directo humano aumente. Las cifras que manejo me indican que a la fabricación de conservas sólo se destina un 3 por ciento de las capturas, al congelado otro 3 por ciento y al pescado fresco sólo un 6 por ciento.

Este mayor impulso a la producción de pescado para uso directo no sólo significa mejores retornos, sino también un mejor empleo del recurso y por tanto, una menor explotación de los stocks. Además de esto, la mano de obra empleada es muchísimo mayor, tanto directa como indirectamente, cuando producimos para consumo humano directo y no para harina de pescado.

Un punto que quizás nuestras autoridades pesqueras podrían considerar es el congelamiento total de la instalación de nuevas fábricas de harina o que el otorgamiento de licencias de expansión de capacidades instaladas o nuevas instalaciones estén sujetas a que efectivamente, repito la palabra efectivamente, se instalen junto a ellas conserverías. Dejemos como dato para pensar que en general la relación producción/mano de obra es de 1 a 14 entre una fábrica de harina de pescado y una de conservas, y aquí no consideramos los empleos indirectos que genera una fábrica de conservas (es decir fábrica de cartones, latas, salsa de tomates, agricultura, hojalata, etcétera).

B) EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS PARA ALIMENTAR A NUESTROS PUEBLOS CON LO QUE NOSOTROS PRODUCIMOS

Este es un proyecto difícil de implementar en el Chile de hoy y en

el sector del mundo del cual nuestro país hoy forma parte. Pareciera ser que a medida que pasa el tiempo, y con la revolución en el campo de las comunicaciones, cada día nos internacionalizamos más en todo sentido y, especialmente, en el campo económico. La gran deuda externa que de una manera u otra Chile debe pagar, y paga, hacen aún más difícil el pensar en un Chile no exportador, cerrado y decidido a vivir de lo que tiene y a desarrollar sólo, con sacrificio, pero con fe y alegría, su propia economía, bienestar y cariño.

Pero pese a lo imposible que hoy parece, dejemos flotar a algunos aspectos de cómo nuestra pesquería podría colaborar en tal imposible proyecto. Hagámoslo sólo para meterlo en nuestro análisis propio y por si algún día decidimos llevarlo a cabo en nuestro país. Y cuando digo que decidamos implementarlo, ello puede deberse a una decisión interna nuestra o consecuencia de factores externos.

El análisis es interesante, ya que muestra el tremendo potencial del sector pesquero y definitivamente nos da a los chilenos una gran inyección de optimismo, porque bien sabemos, o deberíamos saber, que si así lo quisiéramos podríamos ser absolutamente independientes.

Veamos simplificando (muchas veces cuando simplificamos vemos más claro): Chile captura anualmente 4 millones de toneladas de pescado, principalmente dos especies pelágicas: la sardina y el jurel. Ambos son deliciosamente aptos para el consumo humano y como antes indicamos, actualmente los transformamos en su mayor parte en harina de pescado para otros países.

Estas dos especies son ricas en proteínas. Una sardina o un jurel representan aproximadamente 200 gramos de pescado, lo que es equivalente en valor nutritivo a 200 gramos de carne. En una tonelada hay 1.000 kilos.

Por tanto, en cada kilo hay aproximadamente dos y medio peces de 300 a 400 gramos cada uno.

Un simple cálculo aritmético basado en los anteriores datos nos muestra, en forma generalizada claro está, que teóricamente bastarían 159 días de pesca en Chile para alimentar a toda su población en forma óptima durante todo un año.

Para ello, por supuesto, se necesitarían estructuras y políticas distintas a las que hoy imperan, además de una red de frío y distribución que hoy no existen.

Un proyecto como este requeriría un cambio total en los actuales malos hábitos de consumo y alimentación de nuestra población. Un cambio que quizás se podría implementar con un gran aparato de propaganda, con una educación sobre el consumo de pescado que debería empezar en la infancia.

Al hablar de esto último me recuerdo de algunos viajes al Asia, donde el pescado forma parte preciada de la alimentación y es la fuente más importante de proteínas. En países asiáticos como Tailandia, Vietnam e India yo vi niños de seis meses que comían pescado y de esa forma se creaba la habitualidad.

En España, después del Golpe de Estado de 1936, y la Guerra Civil que siguió, el país quedó devastado y aislado. Tuvieron que vivir los españoles de lo que producían y se transformaron en una nación que consumió pescado porque era la única o principal proteína a la que tenían acceso. Ese trágico período hizo de España una potencia pesquera en su tiempo y un pueblo conocedor de las delicias y riquezas del mar. Aún hoy es quizás una de las naciones que más pescado por habitante consume en el mundo y ciertamente en Europa. Esta última imagen nos podría hacer concluir que quizás para modificar los hábitos de nuestro país necesitemos un cambio quizás más fuerte que un simple estímulo propagandístico. Quizás necesitemos un gran sacrificio impuesto como España después de su Guerra Civil. Un cambio tan profundo que hiciese a los chilenos vivir más de acuerdo con sus propias necesidades, que ellos deben determinar cuáles son, sus realidades y, más que nada, sus capacidades.

Pero el sector pesquero nos da además, igual que otras actividades económicas o de producción, la posibilidad de revolucionar este país que está tan atrasado y tan mal organizado cuando lo comparamos con países que con menos recursos naturales nos llevan tanta ventaja.

El año pasado estuve en India. Ese país es, créanlo o no, y con todos sus problemas que todos ya conocemos, la décima potencia industrial del mundo. Es autónomo en alimentación (y esto no lo ha podido aún lograr la República Popular China con un sistema político que dista mucho de ser la democracia india), y su estrategia se ha basado precisamente en vivir independientemente creando su propia economía y maquinaria de acuerdo con sus necesidades de emplear, de dar trabajo a su pueblo.

En India el sector artesanal es inmenso, representa dos tercios de las capturas totales del país. Hay cerca de dos mil puertos o puntos de descarga para estos pescadores, y según datos de FAO de 1981, hay sobre 152.000 barcos artesanales. Miles de hombres trabajando en el mar, alimentando y alimentándose y siendo artífices de su propia riqueza a través de este primer escaño de empresa privada.

En Chile tengo entendido que la gente que trabaja en el sector artesanal es de sólo 43.000 personas.

Un proyecto alternativo podría contemplar una total democratización del sector productivo limitando a los niveles actuales la pes-

las diferentes estipulaciones que destacan la cooperación en diversos ámbitos, especialmente en lo económico, como una de las tareas prioritarias que los firmantes deben emprender.

Siendo el Tratado en referencia una síntesis de todo lo anterior, la Sociedad Nacional de Agricultura ha expresado reiteradamente su plena identificación con él, proclamando al mismo tiempo su total adscripción a los conceptos de integración que consagra.

Lo expresado adquiere especial validez para el sector agrícola.

En su expresión silvoagropecuaria el país requiere de una apertura hacia otros mercados en los que, por una parte, pueda adquirir los productos en que es total o parcialmente deficitario, y por la otra, pueda colocar sus excedentes exportables.

Además, la vinculación con la realidad productiva de otros países constituye un vehículo eficiente de *transferencia tecnológica*, aspecto este que siempre resultará de gran utilidad para el desarrollo de nuestra agricultura.

Mirado desde este punto de vista, el proceso de cooperación con Argentina está llamado a producir innegables beneficios para nuestra actividad agrícola, y es por ello que la Sociedad recoge el desafío que a este respecto encierra el Tratado de Paz y Amistad.

Sin embargo, si se quiere que el proceso integrador se cimente en bases sólidas y estables, es necesario que *se cña a ciertos criterios bien precisos*.

Aunque parezca obvio, es conveniente señalar que la estabilidad de dicho proceso requiere que *sea conveniente para ambas partes*, lo cual se conseguirá sólo en la medida que todos y cada uno de los aspectos involucrados sean debidamente considerados.

En primer lugar se debe velar por que la integración *en modo alguno pueda afectar* el desarrollo de la producción agrícola doméstica. Ello supone adoptar los resguardos necesarios para permitir que nuestra actividad pueda seguir desenvolviéndose, en términos de producción y comercialización, en forma absolutamente normal.

Lo anterior constituye un imperativo que tiene su origen no tan sólo en los legítimos intereses de la agricultura, sino que, además, ello surge de la estrecha vinculación que nuestra actividad tiene con otros ámbitos del devenir nacional.

Tal vez la *tarea más urgente* que debe emprender nuestro país es la relacionada con el *desarrollo rural*. La falta de la debida consideración de este aspecto es la causa de que todas las áreas rurales del país exhiban un grado apreciablemente menor de desarrollo relativo en comparación con las zonas urbanas.

En términos generales, el desarrollo del medio rural que reclamamos comprende las siguientes tareas:

En lo social, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, llevando a cabo especialmente una acción más dinámica en materia de salud, vivienda y educación.

En lo territorial, propendiendo a una *efectiva descentralización* que permita a las regiones rurales manejarse con relativa autonomía, claro está, dentro de un esquema de integración nacional.

En lo económico, procurando una óptima utilización de los recursos de cada región mediante un *incremento de la inversión pública* en obras de *infraestructura rural*.

Ahora bien, no resulta posible concebir el desarrollo rural, aún su expresión más incipiente, si no se tiene una agricultura próspera.

Más aún, hoy día constituye una apreciación prácticamente unánime que el desarrollo de las naciones está íntimamente vinculado a la situación de su actividad agrícola, y es así como todos los países del orbe, cualquiera sea su ubicación geográfica y la orientación político-económica de sus gobiernos, prestan en una u otra forma atención preferentemente a su agricultura.

En Chile, consideraciones de la más variada índole, justifican tal atención preferente.

No me referiré en esta ocasión a los beneficios que tal concepción genera al interior del propio sector agrícola, ya que ellas son obvias y, por lo tanto, ampliamente conocidas. Me limitaré a identificar las ventajas que para el país en su globalidad se derivan de ella.

SEGURIDAD E INDEPENDENCIA ALIMENTARIA

Desde luego cabe recordar que superiores conceptos de seguridad e independencia nacionales destacan la importancia de una agricultura desarrollada y próspera.

Se ha sostenido que un país difícilmente puede ser independiente si no avanza decididamente en el terreno de la autosatisfacción de sus necesidades vitales, especialmente de aquellas vinculadas a la alimentación de sus habitantes.

Si bien la autarquía alimentaria constituye un objetivo de dudosa conveniencia, ello en modo alguno justifica olvidar la constante preocupación que debe tener la autoridad por alcanzar, en un nivel de eficiencia aceptable, un grado conveniente de producción propia de aquellos rubros que constituyen la base de la dieta alimenticia de la población.

CONCENTRACIÓN URBANA

Chile es uno de los países que exhibe una de las más altas concen-

traciones urbanas de sus habitantes, resultado de décadas de tratamiento discriminatorio en contra del medio rural.

Hoy día estamos padeciendo todos y cada uno de los problemas que se originan en esa concentración.

El alto costo de la radicación poblacional urbana, el incremento de los índices de delincuencia, la creciente marginalidad, el aumento del desempleo, la insuficiencia de la infraestructura, la contaminación ambiental, la promiscuidad, etc., son algunas de las graves consecuencias que encuentran su origen en el crecimiento desmesurado de las ciudades, particularmente de la metrópolis. Detener y *revertir la tendencia migratoria* campo-grandes ciudades, constituye una tarea que no admite dilación.

Por otra parte, no debe perderse de vista que para la integridad territorial resulta indispensable una *distribución adecuada de la población a lo largo y ancho* de todo el país.

EMPLEO

Es de público conocimiento que atravesamos por una situación de alto desempleo que es necesario superar a la mayor brevedad.

La agricultura, en términos comparativos, es un sector altamente generador de ocupación, y los indicadores disponibles revelan que en los últimos años ha jugado un rol fundamental en la disminución del desempleo.

A lo anterior cabe agregar al menos dos factores adicionales que acentúan la importancia de la actividad agrícola en esta materia.

Desde luego, la agricultura requiere de una menor inversión relativa para la creación de un puesto de trabajo, aspecto destacable dado nuestro crónico déficit de capital.

Además, el plazo de implementación de los proyectos agrícolas en un número importante de rubros es apreciablemente menor al de otras actividades.

CUENTAS EXTERNAS

El estado de nuestras cuentas externas nos obligan a promover decidida y preferentemente las exportaciones y la sustitución de importaciones, cometidos ambos en los que la agricultura tiene un papel de particular significación.

De todo lo anterior se infiere que la *cooperación económica con Argentina debe materializarse en forma tal que no dañe la actividad agrícola de nuestro país*.

Conseguir el objetivo señalado supone actuar sobre el particular con el mayor cuidado y efectuando previamente un detenido análisis de todos y cada uno de los aspectos involucrados.

En el ámbito del intercambio entre ambos países, es indispensable que las iniciativas integradoras que se implementen se adecúen a nuestra realidad agrícola y, sobre todo, sean consistentes con las políticas agrícolas en aplicación.

Iniciativas que puedan afectar la producción y comercialización interna y externa de los productos agrícolas no tan sólo no constituirían expresiones de cooperación, sino que, incluso, podrían dificultar el armónico desenvolvimiento de las relaciones bilaterales en general.

Son múltiples los ámbitos en que es posible concebir la cooperación entre Chile y Argentina. Sin pretender una enumeración taxativa, nos referiremos a algunos de ellos.

RUBROS NO PRODUCIDOS

Desde luego, en materia de intercambio de productos debe analizarse tal posibilidad respecto de todos aquellos que no son producidos por el país.

RUBROS DEFICITARIOS

También es posible pensar en intercambio en aquellos rubros en que somos total o parcialmente deficitarios o en los que únicamente exista producción a nivel experimental. En esta materia, claro está, deberán adoptarse las medidas necesarias para evitar distorsiones en la comercialización de la producción local.

PROYECTOS ESPECÍFICOS

Emprender en conjunto algunos proyectos específicos constituye una interesante posibilidad de complementación.

En el extremo sur de ambos países, por ejemplo, pueden materializarse algunas iniciativas ganaderas destinadas al abastecimiento de terceros países, cometido que con un esfuerzo mancomunado verían subsanadas algunas limitaciones que hasta la fecha han impedido su concreción.

MAQUINARIA AGRÍCOLA

En este ámbito, Argentina exhibe un grado de desarrollo que puede resultar de gran interés para nuestro país, dados los crecientes requerimientos de la agricultura local.

INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA

Por último, cabe señalar que en investigación y tecnología, ambos países pueden desplegar un amplio programa de cooperación, desti-

nado, entre otros objetivos, a elevar la productividad de sus agriculturas.

TRÁNSITO DE MERCADERÍAS

El tránsito de mercaderías por territorio nacional, en viaje hacia terceros países, también constituye un área de complementación.

Sin embargo, en ella también debe tenerse cuidado de no lesionar los intereses comerciales del país de tránsito, y, en tal virtud, la cooperación no puede implicar una competencia en los mercados a que éste accede o pueda potencialmente acceder.

Lo expresado incluye, considerar adecuadamente la capacidad vial y portuaria del país de tránsito, de suerte que no se dificulte la fluida circulación de las producciones domésticas hacia sus mercados de destino.

Chile en este sentido exhibe un panorama bastante crítico, como consecuencia del fuerte incremento volumétrico de las exportaciones registrado en los últimos años.

Especial referencia merece el aspecto fitosanitario. Es de todos conocida la significación que este aspecto tiene tanto para la producción agrícola misma como para el acceso a mercados externos.

Chile ha desarrollado durante años costosas campañas destinadas a erradicar enfermedades y plagas, registrando algunos éxitos importantes.

Es el caso de la fiebre aftosa, de la cual nuestro país está hoy día libre.

Este logro ha significado un costo del orden de los 40 millones de dólares, en el lapso 1970-1979, costo al que debe sumarse el que demanda la labor de vigilancia que necesariamente debe mantenerse.

En virtud de lo anterior la cooperación entre ambos países debe encuadrarse en condiciones muy estrictas en el ámbito fitosanitario.

En síntesis, creemos decididamente en la complementación agrícola chileno-argentina, y, en tal virtud, estamos dispuestos a comprometer nuestros mejores esfuerzos para materializar los anhelos expresados en el Tratado de Paz y Amistad.

La estabilidad de tal complementación supone evitar que como consecuencia de ella, se lesione la actividad agrícola de cada uno de los países.

Para evitar que ello ocurra se requiere analizar detenidamente las iniciativas de cooperación, velando por que éstas se ajusten a criterios bien definidos, algunos de los cuales hemos señalado precedentemente.

COMENTARIO A LA PRESENTACION
"COMPLEMENTACION AGRICOLA CHILENO-
ARGENTINA" DEL SEÑOR RAUL GARCIA A.,
SECRETARIO GENERAL DE LA SOCIEDAD
NACIONAL DE AGRICULTURA

*José Garrido Rojas**

Es importante reconocer, desde el primer momento, algunas características de la posición de la SNA sobre el tema complementación chileno-argentina, dentro del marco de un seminario sobre seguridad alimentaria.

Antes que nada debe reconocerse una posición positiva aunque cautelosa; explicable esto último por problemas generales de conceptualización; un grado importante de discriminación en contra del sector agrícola cuando se trata de llevar adelante una política o estrategia de desarrollo que se ha estimado milagrosa; y por algunas experiencias negativas, que dicen relación con esfuerzos anteriores, en los que al parecer el sector fue sorprendido.

Otro aspecto dice relación en la alta prioridad que otorga a "la línea más urgente", que dice relación con el "desarrollo rural", que se ha caracterizado por un menor desarrollo relativo del sector en comparación con las zonas urbanas. En este sentido las tareas reclamadas, junto con ser importantes, no son obstáculos para esfuerzos de complementación: a) mejoramiento de la calidad de vida; b) descentralización; c) incremento de la inversión pública en obras de infraestructura rural.

Señala Raúl García un aspecto de suyo importante: el estado de las cuentas externas, o sea la necesidad de exportar y sustituir importaciones. Y dentro de ello, que la cooperación con Argentina no dañe la actividad agrícola de nuestro país; o como lo señala más adelante, la estabilidad de la complementación supone evitar que

*Ingeniero Agrónomo. Profesor de Desarrollo Agrícola. Departamento de Desarrollo Rural. Esc. Agronomía. Académico Instituto de Estudios Internacionales. U. de Chile.

como consecuencia de ello, se lesione la actividad agrícola de cada uno de los países.

Otros aspectos a los que se refiere son la necesidad de análisis de rubros no producidos, deficitarios y tránsito de mercadería con los riesgos consecuentes; investigación y tecnología; necesidad de emprender en conjunto proyectos específicos para abastecer terceros países; adquisición en el país vecino de maquinaria agrícola y cualquier otro insumo que nos pudiera abastecer con beneficio, o sea, sustitución de importaciones extrazonales.

Analizaremos las ideas del Secretario de la SNA bajo dos prismas: 1) Cautela positiva y experiencias sobre el tema y 2) Complementación y Estabilidad de la Cooperación.

Dentro del enfoque señalado se revisará someramente algunos antecedentes históricos sobre aspectos integracionistas en el pasado reciente; se comentará de manera muy general los efectos de la apertura al comercio exterior en la agricultura chilena; una visión sinóptica de la agricultura argentina es indispensable, así como sugerir aspectos que necesiten ser estudiados antes de emitir juicios sobre un tema tan delicado.

1. *Experiencias sobre el tema*

La verdad es que estudios sobre la complementación chileno-argentina, sobre todo en aspectos agropecuarios y forestales, que incluye los efectos sobre el sector rural, son escasos por no decir desconocidos.

Se trata en síntesis de una cuestión pragmática y no ideológica; por tanto, mientras no exista un conocimiento avanzado sobre los riesgos, ventajas y posibilidades, muchas apreciaciones pueden tener un carácter lírico. O simplemente favorecer sólo a un segmento de alguna de las partes, lo que sería contraproducente por los efectos negativos consecuentes.

También es lógica la cautela cuando algunos conceptos relacionados con el tema son sólo conocidos y comprendidos por una élite intelectual, con cierto grado de especialización; y el sector productivo, comercio y servicios no los conoce lo suficiente como para superar la desconfianza o visualizar los riesgos¹.

Por otra parte, como el sector agrícola, considerado como la producción predial básicamente, no supera el 10% de su aporte al PGB²,

¹Los conceptos integración-complementación-cooperación e incluso competencia no son lo suficientemente conocidos, sobre todo en sus alcances reales.

²León S., Pablo. 1984. La agricultura y su aporte a la actividad económica nacional. Rev. Desarrollo Rural. Vol 2, Nº 1-2. Facultad Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales. U. de Chile. Santiago, pp. 28-65.

han surgido voces que sugieren un sacrificio para una Reforma Agraria; o para eliminar medidas que evitan una "desprotección, en productos que debían competir con precios "spot" de mercados muy poco libres y de baja representatividad, que poseen el respaldo de créditos muy tentadores o subsidios llamados "restituciones a las exportaciones"³.

Es obvio que los esfuerzos por incrementar el comercio entre Chile y Argentina deben ser numerosos. Sólo cabe mencionar el Tratado de Comercio de 1933 y el Protocolo Adicional firmado el 7 de octubre de 1940⁴. Una reacción en contrario, por parte de la Sociedad Nacional de Agricultura, aparece con referencia al Tratado Comercial y Financiero, suscrito el 13 de diciembre de 1946, en *El Campesino*, en su página editorial⁵ y un Memorial aprobado por el Consejo, en que se reúnen las observaciones que le merecía el convenio⁶.

En síntesis, el Tratado de 1946 fue objetado por el libre tránsito para la exportación hacia terceros países de productos y mercaderías argentinas que se realizarán desde puertos chilenos; y el compromiso de Chile de construir caminos, puentes y ferrocarriles por valor de tres mil millones de pesos de esa época, para proveer el tránsito de los productos argentinos. A través de un Memorial, el Consejo de la Sociedad señala que no ha participado en las bases del Convenio, debiendo informarse a través de las declaraciones oficiales y de una exposición hecha por el presidente de la Comisión chilena, senador Jaime Larraín, sobre el alcance de las cláusulas que se relacionan directamente con la agricultura⁶.

En este breve recuento sobre las experiencias sobre el tema, no puede dejarse de citar un párrafo de su artículo Chile y América del ex senador y presidente de la SNA, Jaime Larraín García-Moreno, por su evidente alcance geopolítico, que estimamos valedero en la actualidad⁷.

Dice Jaime Larraín: "Hace años, bajo la administración González Videla, se me encomendó gestionar un vasto entendimiento económico con Argentina, el que se extendería posteriormente a la Cuenca del Plata y finalmente a todo el Cono Sur. Se intentó entonces la formación de un mercado común regional, mucho antes

³Garrido R., José. 1986. Comentario al documento de Manuel Valdés sobre "La situación agrícola y alimentaria mundial", en este mismo volumen.

⁴S.N.A. 1940. Protocolo adicional del Tratado de Comercio con Argentina. *El Campesino* 72 (12) 753, 762. Santiago.

⁵S.N.A. 1947. Notas de Actualidad. El Tratado chileno-argentino y nuestra agricultura. *El Campesino* 79 (1). Santiago.

⁶Larraín, G. M., Jaime. 1965. Chile y América. *El Campesino* 97 (9) 29,30. Santiago.

⁷Larraín G. M., Jaime. 1965. Op. Cit. p. 30.

que esta política se planteara en la Europa de hoy. Sin embargo, esta iniciativa ambiciosa pero realizable, que habría permitido un acelerado desarrollo industrial, no prosperó entonces por la posición negativa de la política norteamericana⁷.

Terminaba su ensayo señalando: "La concertación de pactos locales sería para nuestro continente un primer paso lógico, antes que pensar en la organización de un pacto general"⁷. Esta idea puede ser también adaptada a una extensa frontera con producciones complementarias y/o competitivas.

2. Efectos de la Apertura del Comercio Exterior

Debe tenerse presente que Chile ha sido tradicionalmente un país de una muy poco desarrollada vocación exportadora, especialmente en el sector agropecuario y agroindustrial.

La apertura al comercio exterior a fines de 1973 produce significativos cambios en la Balanza Comercial Agropecuaria y Agroindustrial, en concepciones más amplias que las tradicionales⁸. Se supera la idea de exportación de materias primas exclusivamente y por las mayores exigencias del consumidor es que se ha introducido la idea de marketing⁹. En efecto, desde un saldo negativo de más de 500 millones de dólares en 1973, cambia el signo en 1976 ó 1978, según se considere la harina de pescado dentro de las exportaciones agroindustriales alimentarias.

Como puede observarse en el Cuadro N° 1 "Balanza Comercial Agrícola y Alimenticia (1973-1985), el incremento de las exportaciones es sostenido hasta 1980; en cambio la disminución de los registros de importación de alimentos y productos de origen agropecuario es sólo hasta 1977; luego comienza a crecer hasta 1982, seguramente por la fijación del dólar a 39 pesos. Las exportaciones modifican su tendencia a disminuir sólo en 1985. La balanza comercial si bien ha continuado positiva se ha visto afectada por las notables importaciones que en 1980 y 1981 incluso superan las de 1973.

No obstante las reservas anotadas es posible hablar de un boom exportador ya que, entre 1973 y 1985, las exportaciones silvoagropecu-

⁸Se trata de considerar, en las exportaciones, además de los productos agrícolas, pecuarios, forestales y del mar tradicionales, los bienes producidos por agroindustrias que utilizan tales materias primas; no se pueden dejar de lado las concepciones de agronegocio y marketing en los análisis de comercio exterior. Tales cifras se comparan con las importaciones de bienes de consumo de origen agrícola, de origen industrial alimenticio, bienes de capital (animales reproductores) y algunos bienes intermedios como las materias primas de origen agrícola y las materias primas de origen industrial alimenticio.

⁹Marketing es el conjunto de actividades por las cuales se hace posible que un bien llegue al consumidor final, en la formación, cantidad, calidad, precio, lugar y momento apropiado, en relación a las necesidades del consumidor.

Cuadro Nº 1

BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS AGRICOLAS Y ALIMENTICIOS

(1973 - 1985)

(millones de dólares)

(1) Exportaciones de Alimentos Prod. Origen Silvoagrop.	(2) Exportaciones Harina de Pescado	(3) Export. de Origen Silvoagropec. y Alimentos (excluido harina de pescado)	(4) Registro de Import. Alimentos y Prod. Origen Agropecuario	B a l a n c e C o m e r c i a l	
				con harina de pescado (1-4)	sin harina de pescado (3-4)
86,9	12,2	74,7	630,6	-543,7	-555,9
236,0	31,0 ^a	205,0	590,7	-354,7	-385,7
310,7	29,0 ^a	281,7	337,9	- 25,2	- 56,2
401,1	61,0 ^a	340,1	369,9	31,2	- 29,8
441,3	87,0 ^a	354,3	381,5	59,8	- 27,2
652,8	105,8	547,0	500,3	153,7	47,9
968,6	152,6	815,4	583,2	385,4	232,8
1.320,3	233,7	1.086,6	792,3	528,0	294,3
1.125,8	202,0	923,8	771,9	353,9	151,9
1.095,7	256,0	839,7	569,1	526,6	270,6
969,3	307,1	662,2	516,2	454,9	147,8
821,2	275,7	545,5	465,3	358,0	180,2
849,4	275,3	574,1	249,8	599,6	324,3

^aAproximadas.

Fuentes Oficiales Diversas.

cuarias y del mar aumentan en 10 veces y es de todas conocidas las inversiones prediales y de agroindustria que dinamizan el sector rural chileno. Pero también es un hecho que sólo ciertas regiones del país fueron las beneficiadas y con ello sus habitantes, sobre todo en los primeros años; en cambio, otras regiones que tenían escaso o ninguna alternativa distinta a los productos tradicionales, especialmente los que reciben diversas formas de subsidio, se deprimen¹⁰. Fue la situación resultante de la desprotección sufrida durante varios años en algunos rubros relevantes de la producción agropecuaria, lo que hace desconfiar de una eventual apertura de fronteras sin estudios previos indispensables, sobre grados de complementación y competencia de productos argentinos, según mercados.

Pero es indispensable ahondar más en los aspectos de la apertura al comercio exterior, sin descuidar los efectos de las políticas proteccionistas de países desarrollados, donaciones o de productos argentinos, en desmedro de la producción nacional (azúcar, vino y alcohol etílico). Como tampoco puede dejarse de citar el incentivo a las importaciones, que significó la fijación del tipo de cambio a \$ 39 entre junio de 1979 y el mismo mes de 1982.

a) Superficie sembrada, cosecha y rendimientos de cultivos.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 2, "Superficie Sembrada, Cultivos Tradicionales y Seleccionados" desde el año agrícola 1980-81, comienza a disminuir el área sembrada de los catorce cultivos tradicionales. La situación más lamentable se produce en el año 1982-83; y es en el trigo donde el impacto es más fuerte, cuando se siembra menos de la mitad de la superficie del Censo 1964-1985. En la remolacha azucarera es en el bienio 1978-79 y 79-80 cuando el cultivo está en su mayor depresión. En cambio en arroz y maíz es casi siempre superior al año base.

Es obvio que la producción de los cultivos, como lo señala el Cuadro Nº 3, "Cosecha y Rendimiento de Cultivos Tradicionales Seleccionados", sigue un cierto grado la tendencia de la superficie plantada. Cuando se inicia la política de evitar la desprotección agropecuaria, por efecto del apoyo al sector otorgado cuando el Ministerio de Hacienda (Rolf Lüders) respalda la posición de Agricultura (Jorge Prado), empieza la recuperación de la producción nacional. Pero lo que es más importante, con un notable incremento en los rendimientos.

En el Cuadro Nº 4 "Superficie Sembrada, Rendimiento, Producciones e Importaciones de Trigo" se observa el comportamiento de los agricultores frente a la desprotección del cultivo más importante. Además de los increíbles volúmenes que debieran importarse del

¹⁰Garrido R., José. 1979. Comentarios sobre el dualismo en la agricultura chilena. Rev. Semente, Vol. 49, Nº 2. pp. 1-8.

Cuadro Nº 2

SUPERFICIE SEMBRADA DE CULTIVOS TRADICIONALES SELECCIONADOS
(000 has. e Índice: 1964.65 = 100)

Censo	14 Cultivos		Trigo		Arroz		Remolacha		Maíz	
	000 has.	Índice	000 has.	Índice	000 has.	Índice	000 has.	Índice	000 has.	Índice
1964 - 65	1.254,6	100	727,1	100	27,5	100	18,4	100	87,6	100
1975 - 76	1.191,6	95	697,6	96	27,0	98	60,9	331	107,1	122
1976 - 77	1.296,8	102	628,0	86	35,5	129	59,2	322	115,6	132
1977 - 78	1.195,3	93	579,6	80	36,6	133	21,5	117	93,9	107
1978 - 79	1.250,3	100	560,5	77	47,1	171	16,2	88	130,4	149
1979 - 80	1.237,1	99	545,7	75	40,8	148	11,1	60	116,2	132
1980 - 81	1.078,8	86	432,2	59	31,4	114	36,7	199	125,5	143
1981 - 82	944,9	75	373,8	51	36,9	134	22,0	120	107,1	123
1982 - 83	870,8	69	359,2	49	30,4	110	35,6	193	118,0	135
1983 - 84	1.064,3	85	471,3	65	40,0	157	47,8	260	138,4	158
1984 - 85	1.083,5	87	506,2	70	38,5	140	44,1	240	130,5	149
1985 - 86	1.136,0	91	556,8	76	32,0	116	51,3	279	104,7	119

FUENTE: Informaciones oficiales diversas.

Cuadro Nº 3

COSECHA Y RENDIMIENTO DE CULTIVOS TRADICIONALES SELECCIONADOS

Ton. y qq/ha.

	T r i g o		A r r o z		R e m o l a c h a		M a í z	
	Cosecha	Rend.	Cosecha	Rend.	Cosecha	Rend.	Cosecha	Rend.
1964-65	1.115.800	15,3	80.400	29,2	709.650	385,6	259.900	29,6
1973-74	733.820	12,4	34.350	26,1	833.200	317,2	—	—
1974-75	1.003.070	14,6	76.380	33,1	1.481.000	363,7	328.990	—
1975-76	866.190	14,8	97.640	36,2	2.013.000	330,4	247.950	23,2
1976-77	1.219.340	19,4	120.010	33,8	2.159.500	393,9	355.320	30,7
1977-78	892.620	15,4	104.790	28,6	880.550	410,8	256.880	27,4
1978-79	995.140	17,8	181.170	38,5	661.500	406,8	489.270	37,5
1979-80	966.000	17,7	95.440	23,4	452.200	408,8	405.190	34,9
1980-81	685.970	15,9	99.735	31,7	1.460.460	397,4	518.145	41,3
1981-82	650.450	17,4	131.180	35,5	963.000	438,7	484.050	45,2
1982-83	577.500	16,3	115.560	38,0	1.642.800	461,3	511.550	43,4
1983-84	988.280	21,0	165.010	41,4	2.194.000	458,7	721.390	52,1
1984-85	1.164.690	23,0	156.650	40,8	2.124.400	481,5	771.776	59,1
1985-86								

FUENTE: INE-ODEPA.

Cuadro Nº 4

**SUPERFICIES SEMBRADAS, RENDIMIENTOS, PRODUCCIONES E
IMPORTACIONES DE TRIGO**

	Superficie hectáreas	Rendimiento qq/ha	Producción Toneladas	Importación Toneladas	Consumo aparente (Tons.)	% Trigo Import.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	4/3
1964-65	727.078	15,3	1.115.834	288.626	••1.404.460	25,9
1965-66	•779.970	17,3	1.346.410	591.893	1.938.303	44,0
1966-67	718.500	16,7	1.203.450	••243.136	1.446.586	20,2
1967-68	700.160	17,4	1.219.733	373.989	1.593.722	30,7
1968-69	743.050	16,3	1.214.206	281.438	1.495.644	23,2
1969-70	740.300	17,7	1.306.910	218.304	1.525.214	16,7
1970-71	727.420	18,8	•1.367.974	505.565	1.873.539	40,0
1971-72	711.820	16,8	1.195.135	766.271	1.961.460	64,1
1972-73	533.790	14,0	746.684	•1.261.635	•2.008.319	169,0
1973-74	591.010	••12,4	733.824	879.449	1.613.273	119,8
1974-75	686.190	14,6	1.003.070	599.119	1.602.189	59,7
1975-76	697.570	••12,4	866.468	1.131.242	1.997.710	130,6
1976-77	628.010	19,4	1.219.320	460.314	1.679.634	37,8
1977-78	579.590	15,4	892.601	918.213	1.810.814	102,9
1978-79	560.470	17,8	995.119	728.113	1.723.232	73,2
1979-80	545.740	17,7	965.983	1.027.140	1.993.123	106,3
1980-81	432.160	15,9	685.953	1.036.381	1.722.334	151,1
1981-82	373.690	17,4	650.450	1.070.464	1.720.914	159,3
1982-83	••359.180	16,3	••577.500	1.158.283	1.735.783	200,6
1983-84	471.320	21,0	988.283	958.866	1.947.140	97,0
1984-85	506.190	•23,0	1.164.691	475.291	1.639.980	40,8
1985-86	556.810	n/d	n/d			

FUENTE: INE-ODEPA.

•Indica valor máximo.

••Indica valor mínimo.

Nota: Importaciones corresponden a las del año calendario indicado en primer término.

cereal. El año más lamentable es 1983-84, cuando durante 1983 debió importarse el doble de la producción nacional. En los años siguientes se recupera la superficie sembrada, la producción y en forma notable la productividad. De esta manera con una menor siembra se disminuye en forma importante las importaciones de trigo.

b) Carne bovina y lácteos

Como no se trata de analizar el comportamiento de todo el sector agropecuario en los últimos años, sólo se señalará dos aspectos referidos a carne bovina y lácteos.

En el Cuadro N° 5, se puede observar para el período 1975-1984 la evolución de la producción total de carne bovina en vara y su relación con los volúmenes importados y valores de tales importaciones. En los primeros cuatro años 1975-1978, la producción nacional baja en 23,5%, mientras entran al país 25.000 toneladas por valor de casi 50 millones de dólares. Se inicia un esbozo de recuperación hasta 1983, sin que se recupere los volúmenes de 1975, pero con 24 mil toneladas importadas, por un total de casi 68 millones de dólares. En los dos últimos años se inicia otro ciclo de disminuciones

Cuadro N° 5

PRODUCCION DE CARNE BOVINA EN VARA, VOLUMEN, VALOR Y RELACION DE IMPORTACIONES

	Volumen Total		Importaciones		Importación	
	Ton.	% variación	Vol.	Ton.	Valor Mill. us\$ Prod. Nac. %	
1975	215.479	—	1.253		1,9	0,6
1976	198.148	— 8,1	2.697		4,8	1,4
1977	173.287	— 12,6	6.419		13,7	3,7
1978	164.858	— 4,9	14.778		28,8	9,0
1979	167.468	1,6	4.779		28,8	2,9
1980	162.267	— 3,1	5.099		8,1	3,1
1981	184.624	13,8	7.182		12,1	3,9
1982	194.566	5,4	5.055		16,1	2,6
1983	208.126	7,0	1.815		2,7*	0,9
1984	196.832	— 5,4	2.264		7,5	1,2
1985	174.832	— 11,2			6,5	
1986						

*Discrepancia importante entre las fuentes, se prefirió la más conservadora del Boletín Económico y Mercado S.N.A., N° 135. Abril 1986.

FUENTE: Bacigalupo O., Manuel. Evolución de la Ganadería Bovina Nacional en la última década. El Campesino Vol. cxvi, septiembre 1985, pp. 11-17.

de la carne en vara, mientras se importa por un total de 14 millones de dólares.

En la leche baste con señalar la importancia relativa de las donaciones en relación con los volúmenes recibidos en planta, como se observa en el Cuadro Nº 6; en el año 1976 la recepción fue del orden de 588 millones de litros y nueve años después la recepción es del mismo nivel, habiéndose producido en el lapso caídas y recuperaciones varias; durante el período, las donaciones por 760 millones de litros, es decir, por el equivalente a 100 millones de litros más que el mejor año de recepción. A todo esto debe agregarse que en el período 1980-1985 se importó leche en polvo por cien millones de dólares.

Cuadro Nº 6

EVOLUCION, RECEPCION DE LECHE EN PLANTA, VOLUMEN
Y RELACION DE DONACIONES

	Recepción 000 lts.	% variación	Donaciones ton.	000 lts.	Donación % recepción
1976	588.000	—	11.267	112.670	19,2
1977	607.750	3,4	6.170	61.700	10,2
1978	577.020	— 5,1	5.196	51.960	9,0
1980	592.240	2,6	4.267	42.670	7,2
1981	663.137	12,0	4.695	46.950	7,1
1982	567.061	— 14,5	3.873	38.730	6,8
1983	502.016	— 11,6	9.650	96.500	19,2
1984	491.517	— 2,1	11.107	111.070	22,6
1985	588.453	19,7	20.000	200.000	34,0
1986					

FUENTE: ODEPA cit. S.N.A. Boletín Económico y de Mercado Nº 135, abril 1986, página 29. — El Campesino, Vol. xvi, septiembre 1985, p. 33.

c) *Valor de las Importaciones de Productos Agropecuarios y Alimentos.*

Es interesante analizar el Cuadro Nº 7 "Importaciones Registradas de Productos Agropecuarios Seleccionados" en el período 1980-1985, puesto que muchos rubros son sustituibles con producción interna.

El total importado de los llamados productos sustituibles llega a la extraordinaria suma de 2.220 millones de dólares. A estas cifras habría que agregarle las donaciones de lácteos, que producen un efecto dañino en la producción nacional.

Si se considera el año 1985 como normal, en el sentido de que no sería factible ni conveniente un autoabastecimiento, la importación de tales bienes de consumo alcanza a 136 millones de dólares; es decir, al 6,1% de lo importado en el período¹². Bajo el mismo supuesto, en el período 1980-85 debieron importarse sólo 816 millones de dólares, con lo cual el país se habría ahorrado 1.400 millones de dólares; es de imaginarse los efectos en la deuda externa y en el sistema bancario nacional, por cuanto parte importante de los deudores morosos deben haber sido afectados por la desprotección¹³.

3. *Antecedentes Sinópticos de la Agricultura Argentina*¹⁴.

Es de sobra conocido las extraordinarias ventajas naturales de la agricultura y ganadería argentina; su potencial es notablemente superior al chileno. De hecho, una característica que la diferencia de los otros países latinoamericanos, es que su más importante región agrícola tiene productividad e ingresos superiores o la media nacional y comparables a los de la industria.

El 12,5% de la población económicamente activa está dedicada al sector agropecuario. Si bien el sector generó en la década 1970-1980 el 13,5% del Producto Interno Bruto, representa el 75-80% de las exportaciones, como puede verse en el Cuadro N° 8, "Argentina: Exportaciones Totales y Agropecuarias". A comienzos del período las exportaciones pecuarias y agrícolas alcanzaban a cifras similares, a mediados de la década del setenta comienza a crecer con mayor velocidad el sector agrícola por un mejoramiento tecnológico y la introducción de la soya.

La composición interna del subsector agrícola puede observarse en el Cuadro N° 9. Más de la mitad del valor de la producción corresponde a cereales y oleaginosas; también es destacable el mejoramiento de la importancia relativa de los cultivos industriales.

El desarrollo de agroindustrias, procesadoras de materias primas de origen agropecuario, también influye en la modernización del sector primario y lo articula en mayor grado a la economía global. De esta manera se produce una integración vertical, incluso entrando al concepto de agronegocio por su articulación con las empresas

¹²Esta cifra debe disminuir en forma relevante con la banda de precio hacia el aceite.

¹³La cifra es menor en términos de balanza comercial general, porque la sustitución de importaciones en alimentos puede implicar un incremento en el rubro insumos.

¹⁴Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto. 1985. Alcances y opiniones en la realidad agraria argentina. Pensamiento iberoamericano. Revista de Economía Política N° 8, Madrid. Julio-diciembre 1985. pp. 137-165.

Esta ha sido la fuente fundamental de información, sin que ello signifique que se mantengan las opiniones de los autores consultados.

Cuadro Nº 7

IMPORTACIONES REGISTRADAS PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS
(millones de dólares corrientes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1980-1985
Alimenticios	788,7	774,0	566,8	482,2	425,3	219,3	3.256,3
Bienes de Consumo	269,3	313,1	190,6	131,5	113,4	36,7	1.054,6
Carne de vacuno	12,1	16,1	10,4	2,7	7,5	6,5	55,3
Leche en polvo	21,5	21,1	16,1	20,2	17,7	3,0	99,6
Quesos	—	—	—	1,6	1,3	0,6	3,5
Mantequilla	13,2	15,0	11,2	4,7	2,6	0,6	47,3
Butter oil	—	—	—	0,1	0,2	—	0,3
Arroz	14,5	11,0	10,9	10,7	3,5	1,0	51,6
Azúcar refinada	106,7	101,3	54,8	48,1	41,4	1,0	353,3
Subtotal	168,0	164,5	103,4	88,1	74,2	12,7	610,9
Materias Primas origen							
Agrícola	311,8	327,2	273,0	233,1	178,9	82,0	1.380,0
Trigo	175,7	211,0	175,8	198,3	154,5	67,8	983,1
Maíz	57,5	48,2	50,8	22,4	8,5	1,0	188,4
Subtotal	233,2	259,2	226,6	220,7	163,0	68,8	1.171,5
Materias Primas Origen							
Industrial	207,6	133,7	99,2	117,6	132,0	100,6	790,7
Harina de Trigo	1,8	1,7	2,4	2,9	0,8	0,1	9,7
Aceite en bruto y refinado	40,2	48,8	43,2	59,7	71,5	54,3	317,1
Azúcar cruda	97,8	11,7	—	0,1	0,7	0,1	110,4
Subtotal	139,8	62,2	45,6	62,7	73,0	54,5	437,8
Animales reproductores	3,6	7,9	2,3	1,8	1,9	2,1	19,6
Total de Productos Substituibles	541,0	485,9	375,6	371,5	310,2	136,0	2.220,2
Total Importaciones							
Agropecuarias Registradas	792,3	771,9	569,1	516,4	465,3	249,8	3.364,8

FUENTE: Banco Central de Chile. Indicadores de Comercio Exterior. 1986.

Cuadro Nº 8

ARGENTINA: EXPORTACIONES TOTALES Y AGROPECUARIAS
(000 us\$ cada año)

AÑOS	Exportaciones Totales		Exportaciones Agropecuarias		
	Total	% Total	Pecuarias	Agrícolas	
1960	1.079.160	(96,8)	520.709	524.610	
1970	1.773.170	(86,4)	700.435	628.113	
1975	2.961.260	(75,9)	527.536	1.700.720	
1980	8.021.420	(73,4)	1.752.280	3.998.410	
1981	9.143.700	(74,4)	1.799.250	4.862.663	
1982	7.624.500	(69,5)	1.463.940	3.644.562	
1983	7.836.100	(79,6)	1.170.800	4.899.300	
1984	8.107.400	(79,8)	999.800	5.312.900	

FUENTE: CEPAL, 1985. *en*: Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto, 1985. Alcances y opciones en la realidad agraria argentina. Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política. Madrid, julio-diciembre 1985, Nº 8. Cuadro Nº 1, p. 140.

Cuadro Nº 9

ARGENTINA: COMPOSICION INTERNA DEL SUBSECTOR AGRICOLA
(Valor de producción en millones de pesos, a pesos constantes de 1970 y porcentajes)

Subsector	Valor producción ^a		Volumen físico (miles Tm) ^b		
	1980	%	1960-61	1970-71	1980-81
Agrícola	7.393	(100,0)	---	---	---
-- Cereales	2.302	(31,1)	12.857	20.928	29.594
-- Oleaginosas	1.573	(21,2)	1.768	2.298	5.974
-- Cultivos ind.	1.726	(23,5)	10.611	11.268	16.107
-- Frutas	1.032	(13,5)	3.674	5.593	5.863
-- Hortalizas	780	(10,7)	3.873	3.951	3.996

FUENTE: Elaboración de Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto. 1985.

^a Banco Central de la República Argentina (1982).

^b Bolsa de Cereales (1984).

en: Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto. 1985. Op. Cit.

productoras de insumos, hasta comercializar el producto final en el mercado¹⁵. Esta situación tiene como efecto la especialización de la producción predial evolucionando desde la etapa diversificada en que además el agricultor debe comercializar su producción y buscar sus insumos, asumiendo mayores riesgos.

En Argentina, la instalación de industrias procesadoras de productos agropecuarios data de fines del siglo pasado, con los ingenios azucareros, bodegas de vino, frigoríficos y molinos harineros. Durante los años 30 se instalaron empresas, sobre todo extranjeras, procesadoras de alimentos y tabacos. Luego se detiene por un tiempo la corriente de modernización en la agroindustria alimentaria, por lo que se señala una brecha tecnológica.

En el Cuadro N° 10 se presentan algunas características de las principales agroindustrias. En 1983, las industrias de alimentos, bebidas y tabaco llegaron al 22,4% de productos manufacturados y al 5,4% del global. Si bien se orientan principalmente al mercado interno, participaron con el 25% de las exportaciones estatales y el 43% de las industriales.

Los productos agropecuarios constituían en 1983 el 78% de las exportaciones argentinas; de ellos, los agrícolas eran el 62%, con predominancia de cereales (38%), y las oleaginosas (17%). La mitad del 15% de origen pecuario es imputable a carnes.

Como puede observarse en el Cuadro N° 11 "Producción y Exportación de los Principales Cultivos en 1980", el trigo es el producto que mayores retornos produce en el comercio exterior agrícola y agroindustrial, pero seguido muy de cerca por la soya y subproductos; sigue el maíz con más de 500 millones de dólares; resulta sorprendente, pero el girasol y subproductos supera a azúcar, quedando en cuarto y quinto lugares, respectivamente. Los diversos tipos de aceite considerados en su conjunto superan los 150 millones de dólares. Las manzanas con sus 130 millones de dólares casi duplican las exportaciones chilenas de esa fruta.

¹⁵El término agronegocio comprende un concepto dentro de la disciplina económica, que ha nacido con la evolución que ha experimentado el sector agropecuario en la medida que los países han avanzado por la senda del desarrollo.

El carácter básico de la agricultura ha dado origen a una serie de eslabones que apoyando al productor a través de insumos mejorados y nueva tecnología ha aumentado la producción, generando una serie de actividades complementarias destinadas a la mejor comercialización de los productos. La creciente complejidad del sistema originó el concepto de agronegocio, definido como: la suma de todas las operaciones relacionadas con la fabricación y distribución de los insumos agropecuarios; las operaciones de producción en los predios agrícolas; el almacenamiento, procesamiento y distribución de los productos obtenidos y de los diferentes subproductos hechos de ellos.

Barriga, Claudio. 1986. Agronegocios: El concepto de un sistema para el desarrollo rural. Jornadas de desarrollo rural. Enero 1985. Boletín Serie Des. Rural.

Cuadro Nº 10

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LAS PRINCIPALES AGROINDUSTRIAS

Principales ramas Agroindustriales	Principales provincias productoras y participación en la producción total en campañas 1980-82 (%).		Concentración de la rama.	Pers. Calificado		Modalidad de articulación agroindustrial predominante.
					Pers. no Calificado	
Cafía-Azúcar (destino principal: mercado interno)	Tucumán	61,2	Alta	0,35	Integración y mercado. Integración directa. Integración directa.	
	Jujuy	23,2				
	Salta	10,4				
Uva-Vino (destino principal: mercado interno)	Mendoza	65,2	Baja	0,56	Integración y mercado. Integración y mercado.	
	San Juan	28,4				
Algodón-Hilado (destino principal: mercado interno)	Chaco	71,2	Alta	0,19	Integración y mercado. Integración y mercado.	
	Formosa	12,5				
Tabaco-Cigarrillo (destino principal: mercado interno)	Salta	33,2	Alta	1,00	Integración indirecta. Integración indirecta.	
	Jujuy	31,8				
	Corrientes	16,1				

FUENTE: Elaboración Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto 1985. Op Cit. Cuadro Nº 3, p. 146.

Cuadro Nº 11

PRODUCCION Y EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES
CULTIVOS EN 1980
(Tm. y dólares corrientes)

Producto	Producción Agrícola		Exportación 1980	
	1979-80	Volumen (Tm)		us\$
1. Soja	3.500.000	—	—	—
Semilla	—	2.699.857	604.539.000	
Aceite	—	91.756	53.422.900	
Pellets	—	289.755	68.423.900	
2. Trigo	8.100.000	—	—	
Grano	—	4.490.831	814.631.000	
Harina	—	30.827	8.342.700	
3. Maíz	6.400.000	—	—	
Grano	—	3.478.125	512.486.500	
Aceite	—	127	126.200	
4. Caña de azúcar	17.200.000	—	—	
Azúcares	(1.627.093)	388.881	260.052.500	
5. Vid	3.250.000	—	—	
Vino y varios (lt)	—	5.040.557	9.518.500	
6. Girasol	1.650.000	—	—	
Semilla	—	1.855	604.600	
Aceite	—	337.877	182.978.200	
Expellers	—	3.400	530.200	
Pellets	—	649.737	91.931.100	
Harina	—	200	26.000	
7. Sorgo	2.960.000	—	—	
Grano	—	1.542.877	207.852.900	
8. Manzana	958.000	—	—	
Fruta fresca	—	268.381	130.743.600	
9. Algodón	485.400	—	—	
Fibra	—	86.356	123.066.000	
Aceite	—	18.856	10.175.400	
Expellers	—	18.945	2.915.700	
Pellets	—	111.737	16.616.600	
10. Lino	743.000	—	—	
Semilla	—	50.000	14.243.000	
Aceite	—	223.259	126.974.900	
Expellers	—	414.228	84.509.900	
Pellets	—	63.248	12.317.200	
11. Maní	292.500	—	—	
Expellers	—	7.750	1.668.800	
Aceite	—	79.307	15.977.000	
Semilla	—	85.394	64.885.800	
	—	68.302	42.906.000	

FUENTE: Elaboración sobre la base de INDEC (1980) Comercio Exterior, tomo II, Buenos Aires. Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto 1985. *Alcances y Opciones de la Realidad Agraria Argentina*, op. cit., Cuadro Nº 4, pág. 148.

Es de gran interés el Cuadro N^o 12 "Principales Países de Destino de las Exportaciones Agrícolas", de Argentina; en los 21 países que componen la lista de los principales clientes para siete productos agrícolas y agroindustriales, no aparece Chile. Los principales clientes son URSS, China e Irán. Dentro de los latinoamericanos aparecen Paraguay, Bolivia, Brasil, Perú, Uruguay, México y Cuba.

4. *Antecedentes para una complementación estable*

Es evidente que se requiere una serie de estudios básicos a objeto de disponer de los antecedentes suficientes para que la complementación tenga una estabilidad, que no se logra sólo con entusiasmo, sino que con efectos positivos para el sector privado de ambos países.

En este sentido, todo debe comenzar con la elaboración de un Catastro de las actividades de cooperación entre Chile y Argentina que se han sugerido en el último tiempo¹⁶. Este tema lo está realizando el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile con el apoyo del PNUD, ODEPLAN, y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Económica e Integración Física con la República Argentina.

a) Grados de Complementación, competencia de productos agropecuarios chileno-argentino. Es fundamental realizar estudios sobre la situación actual de las relaciones comerciales chileno-argentinas, para determinar la complementariedad de algunos rubros frutícolas, hortícolas, leguminosas o cultivos industriales, y analizar la posibilidad de impulsar su exportación en forma conjunta hacia terceros países.

En el caso de manzanas, peras y limones, el Departamento de Desarrollo Rural de la Universidad de Chile, está llevando adelante una investigación, con el apoyo de FAO¹⁷, que será un aporte importante, pero que debiera ser repetido para otros rubros.

En el contexto del trabajo de Jeanneret y en otros que pudieran realizarse, los conceptos de complementariedad y competitividad tienen, en determinadas circunstancias, un carácter relativo. Un rubro frutícola será competitivo no sólo cuando existe una producción importante en ambos países; por otro lado, se tendrá un rubro complementario cuando éste sea relevante en uno de los dos países considerados, en este caso, Chile y Argentina. Sin embargo, un rubro

¹⁶PNUD-Instituto de Estudios Internacionales U. de Chile. Proyecto sobre identificación de las oportunidades de cooperación e integración entre Chile y Argentina. 1986-1987.

¹⁷Jeanneret S. Verónica, con la orientación de la Ing. Agr. Sra. Norma Sepúlveda B., (profesor guía) y el Economista Agrícola Sr. Norberto Frigerio (FAO) y Lic. Sr. José Luis Cordeu (FAO). Cooperación Económica Chileno-Argentina: el caso de algunos productos frutícolas. Tesis de Grado en curso.

Cuadro Nº 12
PRINCIPALES PAISES DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS
 (Miles Tm. promedio 1982-1983)

	Trigo	Maíz	Sorgo	Girasol (aceite)	Soja (granos)	Soja (pellets)	Girasol (pellets)
Total anual	6.987,5	5.845,3	5.309,5	504,8	1.671,0	1.248,9	780,2
URSS	3.860,5	2.661,7	2.395,3	141,7	675,7	—	—
China	1.519,6	90,7	—	—	—	—	—
Irán	551,0	740,7	117,0	33,1	—	170,9	—
Paraguay	90,0	—	—	—	—	—	—
Bolivia	86,0	—	—	—	—	—	—
Brasil	128,7	104,7	—	—	257,5	—	—
India	99,5	—	—	—	—	—	—
Argelia	—	—	—	58,2	—	—	—
Perú	96,6	—	—	—	—	—	—
Bélgica	—	—	—	—	—	157,5	64,2
España	—	546,7	474,2	—	—	—	27,6
Italia	—	310,8	—	—	259,6	55,9	13,6
Sudáfrica	—	328,9	—	50,1	—	—	32,4
Uruguay	—	155,9	—	—	—	—	—
Japón	—	—	1.763,1	—	—	—	—
Taiwán	—	—	197,3	—	—	—	—
México	—	—	168,3	—	—	—	—
Holanda	—	—	—	111,5	261,7	319,3	306,5
Dinamarca	—	—	—	—	—	169,1	174,4
Checoslovaquia	—	—	—	—	—	93,2	—
Cuba	—	—	—	45,6	—	121,3	12,4

FUENTE: Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Número Estadístico 1984. Bs. Aires. en: Calcagno, Alfredo Eric y Francisco Gatto, 1985, op. cit. pág. 149.

frutícola competitivo en términos absolutos, podría pasar a ser complementario cuando, como resultado de favorecer su exportación al máximo, se creará un déficit en relación al consumo interno; en este caso cabría la posibilidad de que existiera comercio bilateral chileno-argentino para cubrir ese déficit. También serían complementarios en tanto pueden exportar en conjunto cuando, por ejemplo, sólo uno de ellos tiene acceso a ese mercado.

b) Dificultades, Costos, Beneficios y Riesgos del Libre Tránsito de Mercadería y efecto en el mercado de otros productos¹⁸.

Cuestión bastante compleja, porque implica desde inversiones en infraestructura hasta problemas sanitarios en productos distintos a los que atraviesan el país para los efectos de bajar los costos en exportaciones al Pacífico. (Ver Cuadro 12).

Este aspecto está estrecha e indisolublemente relacionado con las políticas de protección fito y zoonitarias, cuyo estudio es en sí un capítulo aparte por las externalidades que tienen algunas enfermedades: mosca de la fruta y fiebre aftosa, para dar ejemplos.

c) Apertura conjunta de Nuevos Mercados.

Es obvio que la competencia más temida es hacia mercados tradicionales como los países latinoamericanos del Pacífico, USA y Europa.

Pero es evidente la necesidad de estudiar las características y cuantificación del Mercado Pacífico Oriental. Como puede verse en el Cuadro N° 12, Argentina es importante proveedor de Chile, Sudáfrica, Japón y Taiwán.

d) Creación de sistemas de información conjunta y coordinada.

Para programas de cualquier tipo, económicos, científicos, comercio exterior, inversiones, financieros, se requieren Bases de Datos de fácil acceso.

e) Formas de Complementación Científica-Tecnológica para el desarrollo de la Región.

Las formas de cooperación científico-tecnológica pueden hacerse a través de las Universidades o Servicios Públicos tanto regionales como de nivel nacional. En este tipo de colaboración se pueden citar un par de ejemplos:

i) Colaboración Chileno-Argentina en aspectos tecnológicos comerciales en el sector forestal.

A través de un Proyecto de Cooperación Técnica de la OEA, para el

¹⁸PNUD-IEI de la U. de Chile. Op. Cit. La profesora María Teresa Infante está estudiando lo inherente al libre tránsito.

Desarrollo de la Región Sur de Argentina, un experto chileno en silvicultura elaboró durante 1985 en el tema "Tratamientos Silviculturales para el Manejo de los Bosques Nativos de las Provincias Patagónicas de la República Argentina". Se espera que continúe como una asesoría ampliada a las autoridades forestales del nivel federal¹⁹.

El tema es relevante desde el punto de vista científico-tecnológico; pero lo interesante es que en forma paralela se ha formado un Consorcio Exportador Chileno-Argentino, en la XII Región²⁰. Algo similar podría ocurrir en el eje Chubut-Aisén.

ii) Colaboración en Zonas Áridas. El Centro de Estudios en Zonas Áridas (CEZA) de la Universidad de Chile, ha continuado con proyectos de investigación que se iniciaron hace más de 20 años. Ha mantenido contactos con el IADIZA de Argentina y parece conveniente una acción conjunta de apoyo que podría favorecer zonas de mayor pobreza y con ecosistemas difíciles²¹.

Existen a nivel mundial importantes áreas de tierras marginales, gran parte de ellas en zonas áridas, en su mayoría amenazadas por procesos dinámicos de desertificación, donde el caprino es la especie ganadera que tradicionalmente ha hecho uso de ellas. Dentro de esas áreas marginales se destacan países como México, Brasil, Perú, Argentina y Chile, entre otros, con diferentes problemas de explotación, pero todos ellos con un denominador común que es el bajo rendimiento de sus ganaderías y pobreza de los medianos y pequeños agricultores. Esa situación obliga a elaborar estrategias de gestión destinadas a mejorar dicha productividad y a restablecer la estabilidad ecológica. Para ello se requiere una evaluación de la rentabilidad actual y potencial de los sistemas de explotación animal, basados en el aprovechamiento de la vegetación natural complementada con otros recursos forrajeros y subproductos agrícolas de áreas limítrofes (invernaderos, chacras, frutales, cultivos, etc.), constituyendo sistemas integrados²².

¹⁹Información proporcionada por el Dr. Harald Schmidt, profesor del Departamento de Silvicultura, Escuela Cs. Forestales, U. de Chile.

²⁰Productores de Magallanes se unen para exportar. Revista Forestal N° 126, marzo 1986.

²¹Garrido R., José y Norma Sepúlveda B. 1985. Enfoques alternativos para la cooperación regional agrícola. En: Estudios sobre integración económica y cooperación Regional en el Cono Sur. Obra editada bajo la dirección de Raymundo Barros Ch. Instituto de Estudios Internacionales, U. de Chile. Santiago. 283 pp.

²²Azócar C., Patricio y David Contreras T. Profesores del Departamento de Producción Animal U. de Chile, han proporcionado diversos antecedentes sobre Proyecto Binacional de Cooperación Científica y Técnica con la República Argentina en Zonas Áridas, oficio 108, mayo 22, 1986. Y Memorando del 22 de 1986, respectivamente.

Contreras T., David. 1977. Estado actual y análisis de los ecosistemas natura-

El ganado caprino es el medio de vida principal de muchos productores ubicados en la región árida argentina. Ese país posee alrededor de 4,6 millones de caprinos, de los cuales casi el 11% (460.000 caprinos) está localizado en la provincia de Mendoza. El interés por esa especie animal en la República Argentina ha quedado demostrado en tres reuniones nacionales de producción caprina realizadas con antelación al año 1981. En la última reunión celebrada entre el 14 y 16 de abril del año en curso se acordó por unanimidad la formación de una "Comisión Coordinadora Nacional para la Producción Caprina".

El 50,3% (570.000 caprinos) de la masa caprina de Chile, que alcanza a 1.135.000 cabezas, se ubica en la IV Región, caracterizada por un clima árido mediterráneo. El alto porcentaje de caprinos en la zona se ha relacionado con la degradación de las praderas nativas y la pobreza de sus habitantes. Sin embargo, la experiencia acumulada por la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales y últimamente por el CEZA, señala que para mejorar el nivel de vida de los productores caprinos, evitar la degradación del medio e incrementar el PGB de la región, es necesario realizar: a) un adecuado manejo de las praderas y del ganado; b) una alimentación eficiente del ganado, lo que requiere el uso racional del agua de lluvia a través de sencillas obras de captación de éstas a fin de obtener cultivos de alto rendimiento en fitomasa; c) mejoramiento de la calidad del producto (leche, queso, carne, pelo) y d) determinación de sistemas adecuados de comercialización de los productos caprinos.

Cabe mencionar que en las Islas Canarias y Andalucía, España, la oferta gastronómica de productos típicos derivados de la leche y carne caprina es un atractivo para el turista y de gran aceptación por éste.

Los problemas provocados por la explotación inadecuada de los terrenos de secano en las zonas áridas de Chile y Argentina se podrían abordar con mayor eficacia mediante un proyecto común, en el cual se considere el planteamiento de la Facultad y el CEZA. El proyecto contemplaría intercambio bibliográfico, de germoplasma de especies vegetales, de reproductores caprinos y de experiencias entre investigadores y productores, mediante visitas recíprocas a centros experimentales y explotaciones modelos²³.

les áridos de la provincia de Mendoza, Argentina. Informe OEA Programa Regional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), Mendoza, Rep. Argentina. Mimeo 240 pp.

²³Las acciones podrían llevarse a cabo a través del Centro de Estudios de Zonas Áridas (CEZA) en Chile y en el Centro Regional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CRICYT) y el Instituto Argentino de Investigaciones de las Zonas Áridas (IADIZA), integrado al CRICYT.

iii) Desarrollo de Tecnologías en base al conocimiento de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas andinos²⁴.

Cumplidas las actividades del proyecto UNDP/UNESCO/1105/77/01 "El ambiente natural y las poblaciones humanas de los Andes del Norte Grande de Chile-Arica", en el cual participaron investigadores de diversas Facultades de la U. de Chile, se propuso una acción de continuidad del proyecto antes mencionado.

Teniendo en cuenta i) los antecedentes que proporcionó el proyecto citado, ii) el interés manifestado por investigadores chilenos y argentinos por realizar en conjunto trabajos de investigación bioecológicos y ecoculturales en los ecosistemas de montaña del Norte de Chile y Argentina, iii) el beneficio mutuo de emprender una investigación integrada en ambas vertientes de la Cordillera de los Andes y iv) que una iniciativa de esta naturaleza es una experiencia única de cooperación binacional a nivel regional para el entre-

Las direcciones de los organismos antes citados son:

CEZA: Av Fco. de Aguirre 155. Casilla 469, La Serena, Chile. Teléfono 214585.

CONICYT: Calle Bajada del Cerro de la Gloria s/Nº. Parque Gral. San Martín. Casilla de Correos 131. 5500 Mendoza, Argentina. Teléfono (061) - 241794.240939-241029.

INADIZA: Calle Bajada del Cerro de la Gloria s/Nº. Parque Gral. San Martín. Casilla de Correos 507. 5500 Mendoza, Argentina. Teléfonos 241995 y 241797.

*Información proporcionada por el Prof. Eugenio Caviedes. Depto. Producción Animal, U. de Chile.

Título: "Delimitación, caracterización y uso de ecosistemas terrestres y acuáticos en cuencas lacustres altoandinas de Argentina y Chile. Instituciones responsables: Depto. de Cs. Ecológicas, Facultad de Ciencias. Univ. de Chile. Santiago.

EIDEA (Equipo de investigación y desarrollo andino), Tilcara, Jujuy, Argentina. Instituciones participantes; Investigadores del:

- Departamento de Biología Celular y Genética, Fac. Medicina U. de Chile.
- Departamento de Antropología, Fac. Filosofía, Humanidades y Educación, U. de Chile.
- Departamento de Producción Animal, Fac. Cs. Agrarias y Forestales, U. de Chile.
- Departamento de Biología, Fac. Cs. Exactas y Naturales, U. de Buenos Aires, Argentina.
- Departamento de Cs. Antropológicas, Fac. de Filosofía y Letras, Univ. de Buenos Aires, Argentina.

Instituciones de apoyo:

- CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - Chile)
- CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina).
- Departamento de Investigaciones y Bibliotecas, U. de Chile.
- Departamento de Extensión y Relaciones Internacionales, U. de Chile.
- Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Jujuy, Argentina.

namiento de recursos humanos y desarrollo de tecnologías en el conocimiento de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas andinos, así como en el análisis y discusión de la utilización de recursos y uso de la tierra, se propuso la ejecución de un proyecto binacional sobre investigaciones ecológicas integradas y de desarrollo de los Andes de Chile y Argentina, dentro del marco del programa UNESCO MAB 6.

Marco conceptual: Proyecto interdisciplinario que integra Ciencias Naturales, Sociales y Tecnologías, orientado a comprender las interacciones, hombre-ambiente en los ecosistemas de montaña de los Andes argentinos-chilenos, propuesto como continuación del proyecto MAB-6 realizado en el Norte Grande de Chile durante 1979-1982. El proyecto está orientado a la solución de problemas derivados del uso actual de los recursos naturales, la demanda creciente de las poblaciones y su calidad de vida. Junto a esto se propone un programa de desarrollo del área, teniendo en cuenta las condiciones socioculturales locales.

Área de estudio: En Chile la cuenca del Lago Chungará y en Argentina la cuenca de la Laguna Pozuelos. Los criterios utilizados para esta elección son: i) constituyen situaciones típicas de ecosistemas situados en zonas económicamente marginales y que están sometidos a fuertes presiones de uso, ii) existen conflictos entre usos actuales y potenciales, tales como pastoreo tradicional, conservación de especies en peligro y extinción, turismo, minería y extracción de agua para uso en otros sistemas, iii) el interés de instituciones de Gobierno y privadas expresadas en planes de desarrollo para la región.

f) Creación y funcionamiento de mecanismos de Intercambio compensado.

De acuerdo a estudios realizados por OECD, Argentina ha demostrado interés en el intercambio compensado o forma elegante de referirse al trueque²⁵. En cambio en Chile no existen disposiciones que permitan esta forma de comercio, que podría favorecer el comercio no sólo bilateral sino que con otros países en desarrollo de América Latina y el resto del mundo²⁶.

Desde el punto de vista técnico, el intercambio compensado toma una amplia variedad de formas. Aunque el objetivo original del sistema de trueque era evitar el uso de moneda, realizar transacciones de intercambio de bienes sin movimiento financiero, en la práctica ha resultado muy raro.

A pesar que la práctica es condenada, la OECD señala que las tran-

²⁵OECD, 1985. Countertrade Developing Country Practices. Paris 40 pp.

²⁶En América Latina han demostrado interés Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Perú, Trinidad, Uruguay, Venezuela.

sacciones han encontrado un terreno favorable en el contexto de los países en desarrollo. Es quizás aún sorprendente, señala, que ellos no se hubieran desarrollado antes y en una forma más extensiva²⁷.

Es obvio que el tema debe ser analizado, ya que puede facilitar el intercambio de productos agropecuarios, por ejemplo, por insumos que se producen en Argentina y que usualmente se adquieren en Estados Unidos o Europa. A modo de ejemplo se puede señalar exportaciones de semillas chilenas a cambio de urea o algunos pesticidas²⁸.

El tema ha sido estudiado por CEPAL²⁹, pero es indispensable estudiar los pro y contra de participar en esta fórmula de comercio, cuando existe escasez relativa de divisas y la necesidad de exportar

g) Representatividad de los Precios Internacionales.

Los efectos negativos ocurridos a la agricultura chilena señalados en el capítulo 2 de este comentario, se debió, como se señaló oportunamente, a las donaciones y a una "desprotección" derivada del hecho que los precios que aparecen como indicativos son en realidad muy poco representativos, por las increíbles limitaciones de algunos mercados. En efecto, mercados como los del azúcar y trigo son residuales de convenios, por lo que los precios, que pueden ser orientadores, tienen peligrosas y erráticas fluctuaciones.

Son peligrosos justamente por lo erráticos, ya que impiden, en la práctica, que tales precios internacionales cumplan su importante misión de constituirse en indicadores de eficiencia para la producción nacional de un determinado bien. De hecho en los años 1974 y 1975 se produjo un alza tal de precio residual de la azúcar que no pudo usarse como indicativo y debió fijarse en el mercado interno al consumidor, absorbiendo IANSA la pérdida, lo que ha sido su lastre financiero en los años posteriores. En esos años debió el país importar 200 mil toneladas de azúcar de muy alto precio y exportar en 1975 haciendo una pérdida³⁰.

Para que el precio internacional sea un indicador útil debe ser representativo, vale decir, que en su formación participen el máximo número de agentes demandantes y oferentes.

²⁷OECD 1985. Countertrade Op. Cit. p. 9.

²⁸Proposición del Gerente de ANASAC, Sr. Eugenio Guzmán a PROCHILE. Conversación personal.

²⁹Torres Z., Jorge A. 1985. Algunas modalidades de Comercio en el Intercambio Regional: Intercambio Compensado. CEPAL LC/R 440. Restringido. Mimeo. 106 páginas.

³⁰IANSA. Industria Azucarera Nacional S. A., inició desde 1982 una política azucarera y gerencial que ha convertido al país en uno de los productores de azúcar más competitivo en materias de costos del mundo. Ver Landell Mills Commodities Studies Ltd. 1986. Revisión de la Política Azucarera Chilena.

Estos estudios de representatividad son indispensables tanto para las políticas internas, las conducentes a buscar la complementariedad con Argentina, y en general para el comercio exterior. Un estudio de este tipo se está desarrollando sobre el azúcar⁸¹, pero debería ser repetido para el trigo y aceite, a lo menos.

h) Desarrollo Rural en Áreas Limítrofes o Polos de Integración.

Se pueden determinar algunos polos de integración de desarrollo integral⁸² con una o más actividades relevantes que permitan inversiones multinacionales, de tal manera que dinamicen el desarrollo del sector y la región.

Un ejemplo puede ser el Proyecto de Desarrollo de Turismo en Invierno, Volcán Lonquimay⁸³.

La IX Región, al comienzo de la zona de los volcanes y lagos, tiene una oferta de recursos naturales turísticos de gran relevancia. A los conocidos lagos Villarrica, Caburga y Conguillío, se agregan los volcanes Villarrica, Llaima y Lonquimay, con un potencial importante para el desarrollo de centros de esquí.

Los volcanes Llaima y Lonquimay tienen un gran atractivo por sus bosques naturales de araucarias. El Llaima está inserto en el Parque Nacional Los Paraguas-Conguillío y el Lonquimay en la Reserva Nacional Malalcahuello-Nalcas.

El volcán Lonquimay tiene uno de los dominios esquiabiles más importantes del país y el mayor de la zona centro-sur, con un total de 2.500 hectáreas útiles, 1.400 m. de desnivel y una capacidad potencial estimada para 24.000 esquiadores simultáneamente de todos los niveles. (Es equivalente a Vail, Colorado, Estados Unidos, uno de los centros más importantes de ese país).

Este centro de esquí —pronto a iniciar su implementación— está ubicado a 135 km. al noreste de la ciudad de Temuco, sobre la ruta internacional R-89, que parte de la ciudad de Victoria en el cruce con la Carretera N° 5 (Longitudinal), pasa por Curacautín, Malalcahuello y Lonquimay. Atraviesa la frontera con Argentina por el paso de Pino Hachado, a una altura de 1.884 m., para llegar a los centros urbanos de Las Lajas y Zapala.

⁸¹Marchant S., Ricardo, con orientación de los Ing. Agr. Alejandro Royo y Norma Sepúlveda, como Profesores Guías. "Representatividad de los Precios Internacionales: El caso del azúcar, Tesis de Grado en curso. Departamento de Desarrollo Rural, U. de Chile.

⁸²Lagos, Gustavo. 1966. Hacia una estrategia de los Polos de Integración. Boletín de la Integración INTAL N° 3, Buenos Aires, marzo 1966, pp. 2-6.

⁸³SCB Asociados. Esquí Turismo de Invierno: Lonquimay, Región de la Araucanía (IX). Eje de Integración: Camino Internacional Paso Pino Hachado, Memorando de Norman Goijberg.

El camino internacional tiene un flujo vehicular de carga y pasajeros, existiendo línea de buses con itinerarios regulares y permanentes entre ambos países. Es transitable todo el año, requiriendo en invierno sólo el despeje de la nieve, lo que no representa un problema serio, por estar el paso al nivel más bajo de la cordillera hacia el norte.

Existe una línea férrea que une Victoria con Lonquimay, mientras que el ferrocarril argentino llega hasta Zapala. Existen iniciativas e interés locales para construir los kilómetros que faltan para unir ambas líneas férreas de trocha ancha, lo que lograría la integración de las redes chilenas y argentinas.

El potencial del recurso nieve es mayor en la vertiente chilena que en la argentina por relieve y por circunstancias climáticas, ya que los vientos húmedos procedentes del Pacífico chocan con la cordillera, se elevan, enfrían y condensan, produciendo la precipitación. En cambio, en el lado argentino, los vientos dominantes vienen del Atlántico, son cálidos y se secan a su paso por la pampa; ésta impide generalmente que los vientos húmedos crucen la cordillera. Este fenómeno implica que —aunque en Argentina existan centros de esquí— su potencial es más limitado que en el lado chileno y por lo tanto se crea un atractivo de importancia para que el público argentino acuda a esquiar en Chile. Lo que es particularmente cierto en el caso del Volcán Lonquimay.

5. Consideraciones finales:

a) Política agraria coherente y multisectorial.

Frente a lo que hemos denominado “cautela positiva”, de parte de la Sociedad Nacional de Agricultura, con respecto a la complementación chileno-argentina; y a los efectos negativos de la apertura del comercio exterior, en términos de algunas regiones del país que no disponen de ventajas comparativas para incrementar sus exportaciones, y que vieron inundado el mercado nacional con productos, que sin mayor protección podrían producirse en el país, la primera recomendación dentro de estas consideraciones finales, es la imperiosa necesidad de una política agraria y rural coherente y comprensiva, es decir, que contenga los diversos sectores.

No se pretende criticar la acción del Ministro Prado y sus colaboradores, pero debiera existir un sistema de aplicación automática y que no necesite del particular respaldo presidencial.

A modo de ejemplo se señalaron los sectores o subsectores agrícola, ganadero, forestal, fito y zoonitario.

b) Énfasis en estudios sectoriales.

Como una política agraria o subsectorial no es un código o con-

junto de legislaciones sino que una cuestión más compleja, se hace evidente la necesidad de estudios sectoriales.

Pareciera que las políticas fito y zoonosanitarias tendrían una alta prioridad. Debe comprender incluso el tránsito por regiones extremas de productos no competitivos por el efecto de introducción de enfermedades y la reacción de terceros países a tal trámite.

c) Posibilidad de acción en estudios conjuntos.

Es evidente que existen diversas posibilidades de complementación científica y tecnológica para el desarrollo del Cono Sur que conforman ambos países. Pero además de explorar tales posibilidades podría estudiarse en forma conjunta las perspectivas de nuevos mercados, en especial del Pacífico oriental.

d) Análisis de Polos de Integración.

El desarrollo de áreas limítrofes, que tendrían las características de polos de integración, es una cuestión que debe considerarse con prioridad, permite un desarrollo rural por efecto del turismo, que a su vez incentiva la agricultura, sin herir intereses creados.

Es una materia que debiera interesar tanto a ODEPLAN, gobiernos regionales y comunales, como a SERNATUR y sector agrícola público y privado. Consideramos, además, que es uno de los aspectos relevantes que puede ser estudiado y presentado a la Comisión Binacional, creada de acuerdo al Artículo 12 del Tratado de Paz y Amistad celebrado entre Chile y Argentina en 1984.

COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas por el Instituto de Estudios Internacionales. Esta Colección incluye los siguientes títulos:

- FURTADO, Celso. La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- GITTINGS, John. El conflicto chino-soviético. Santiago. Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.
- KAPLÁN, Marcos. Formación del Estado Nacional en América Latina. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo (ed.). Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano. Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- VÉLIZ, Claudio (ed.). El conformismo en América Latina. Santiago. Editorial Universitaria, 1970.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Chile: The Balance View. A recopilation of articles about the Allende years and after. Santiago. Editorial Gabriela Mistral, 1975.
- ORREGO VICUÑA, Francisco. Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional. Santiago. Editorial Andrés Bello, 1976.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica. Estudios presentados al Seminario Interdisciplinario sobre problemas marítimos. Santiago. Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Preservación del medio ambiente marino. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino. Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.
- GARCÍA AMADOR, F. V. América Latina y el Derecho del Mar. Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Ciencia y tecnología en la Cuenca del Pacífico. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Panorama de la política mundial contemporánea. Santiago, Editorial Universitaria, 1977.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Política oceánica. Santiago. Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino. Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- GARRIDO ROJAS, José (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. II. La agricultura en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. La industria en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. IV. El momento actual de la cooperación y la Integración Económica en América Latina. Editorial Universitaria, 1978.

- ORREGO VICUÑA, Francisco y SALINAS ARAYA, Augusto (eds.). El desarrollo de la Antártica. Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano. Editorial Universitaria, 1978.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La escasez mundial de alimentos y materias primas. Editorial Universitaria, 1978.
- ARANA ESPINA, Patricio y ECHEVERRÍA DUCO, Gloria (eds.). Las islas oceánicas de Chile. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes. 1978.
- INFANTE, María Teresa e IRIGOIN, Jeannette (eds.). Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter y PEREIRA LARRAÍN, Teresa (eds.). Ciento cincuenta años de política exterior chilena. Editorial Universitaria, 1979.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio exterior chileno. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). La revolución norteamericana. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). América Latina: ¿Clase media de las naciones? Editorial Universitaria, 1979.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Derechos Humanos y relaciones internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco y ARMANET A., Pilar (eds.). Política nuclear. Editorial Universitaria, 1979.
- ARMANET ARMANET, Pilar. Estrategia y práctica de las negociaciones internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. I, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. II, 1980.
- LAGOS MATUS, Gustavo (ed.). Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental. Editorial Universitaria, 1980.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Relaciones entre países de América Latina. Editorial Universitaria.
- MUÑOZ V., Heraldo (ed.). Los factores internacionales del desarrollo energético. Editorial Universitaria, 1980.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo. Reestructuración de ALALC. Editorial Universitaria, 1980.
- BORDEU SCHWARZE, Rebeca. Los acuerdos sobre productos básicos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Ensayos sobre el Pacífico. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Los estudios internacionales en América Latina: Realizaciones y desafíos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.). Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencias y visión de América Latina. (3 Vol.). 1981.

- ARMANET ARMANET, Pilar y BARROS CHARLÍN, Raymundo (eds.). Nuevas dimensiones del comercio internacional, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.). La aplicación de la Zona Económica Exclusiva y el Régimen de la Pesca: una visión científica y técnica, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Zona Económica Exclusiva. Una perspectiva latinoamericana. Ediciones Patmos, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Política para los recursos antárticos. Editorial Universitaria, 1983.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el Cono Sur, 1984.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo y GARRIDO ROJAS, José (eds.). Cooperación Regional para la Seguridad Alimentaria, 1986.

