

**NORMATIVAS DE CEPAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA.  
PERTINENCIA PARA LA ECONOMÍA ECUATORIANA.  
RULES FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT ECLAC. RELEVANCE TO  
THE ECUADORIAN ECONOMY**

Zoe Medina Valdés  
Universidad de La Habana, Cuba  
[zoem@fec.uh.cu](mailto:zoem@fec.uh.cu)

Yasmani Llanes Cobas  
Instituto de Planificación Física  
[yasmani@ipf.cu](mailto:yasmani@ipf.cu)

**Código Clasificación JEL:** F13, N16, O13

**Recibido:** 03/10/2015

**Aceptado:** 23/11/2015

### **RESUMEN**

El desarrollo de los países latinoamericanos requiere considerar el importante papel de la agricultura. El problema alimentario tiene un carácter global que afecta a América Latina en dos sentidos: primero, como abastecedora de productos primarios se enfrenta a un proceso de transnacionalización de la producción de alimentos y, segundo, sus altos niveles de inequidad social colocan a un alto por ciento de la población en condiciones de vulnerabilidad alimentaria. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha publicado diversos documentos con carácter normativo, con propuestas de políticas relacionadas al desarrollo agrícola con un valor cognoscitivo y metodológico, que pueden ser considerados por los estados latinoamericanos en la formulación de las políticas nacionales, según las condiciones y características propias. Esta investigación se ha propuesto determinar aquellas ideas de la CEPAL que tienen un carácter normativo, que por su valor cognoscitivo y metodológico pueden ser aplicables a las economías de la región, en general, y a la ecuatoriana, en particular.

**Palabras clave:** Negociaciones comerciales, organizaciones internacionales, América Latina, agricultura, otros productos primarios.

### **ABSTRACT**

The development, approached in its multidimensional conception, requires considering the important role of the agriculture. The alimentary problem has a global character; it affects Latin America in two senses: as supplying of primary products, it faces a process of transnationalization of the production of foods; and their high levels of social inequity place to the population's high percent under conditions of alimentary vulnerability. The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) has published many documents with normative character, with proposals of policies related to the agricultural development. Nevertheless the heterogeneity of the region, that includes the diversity of political and ideological focuses, the ECLAC's ideas on the agricultural development have a cognitive and methodological value that it can be considered by the Latin American States in the formulation of the national policies, according to the conditions and characteristic own. This paper analyses the ECLAC's ideas about the agricultural development, and specially, its contemporary proposals that can applied in Ecuador.

**Key words:** Trade negotiations; international organizations, Latin America, agriculture, other commodities.



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, pensar en el desarrollo latinoamericano requiere considerar el importante papel que desempeña la agricultura<sup>1</sup>, y su relación dialéctica con otras dimensiones de ese complejo proceso.

Una simple mirada a la agenda internacional permite apreciar el lugar que en ella ocupa la seguridad alimentaria.<sup>2</sup> No obstante, el insuficiente acceso a los alimentos aún representa una realidad que comprende a millones de habitantes. Los países en general y especialmente los subdesarrollados, hoy deberán enfrentar la crisis alimentaria mundial con la consecuente elevación del precio de los productos alimenticios, el cambio climático y las afectaciones que provoca en la producción agrícola, el desplazamiento de cultivos destinados a la alimentación para dedicarlos a la producción de biocombustibles, la competencia del agro-negocio con las pequeñas producciones agrícolas, entre otros.

En condiciones internacionales en que el problema alimentario ha adquirido un carácter global, América Latina se ve doblemente comprometida: desde el lado de la oferta, por su condición de abastecedora de productos primarios, se enfrenta a un proceso de transnacionalización de la producción de alimentos unido a la desarticulación productiva que caracteriza a muchas de las economías regionales, lo que limita a la región para una inserción internacional competitiva; por el lado de la demanda de alimentos, su condición de región subdesarrollada, con altísimos niveles de inequidad social, coloca a un alto por ciento de la población en condiciones de vulnerabilidad alimentaria.<sup>3</sup>

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado, en los últimos años, diversos trabajos con especial énfasis en la agricultura.<sup>4</sup> En ellos, a partir del diagnóstico del sector agrícola en las economías latinoamericanas, presenta una propuesta de políticas orientadas no solo a dinamizar el sector, sino a transformar el lugar que históricamente le ha correspondido en el proceso de desarrollo nacional.

Dicha propuesta tiene un carácter normativo general, al ser concebida a partir de los elementos y problemas comunes que tipifican al sector en la región, y evidencia una visión de largo plazo que responde a la concepción multidimensional del desarrollo que ha caracterizado a la CEPAL, sobre todo desde 1990.

---

<sup>1</sup> Se tomará la definición de agricultura según la cual "... la agricultura comprende todas las actividades primarias relacionadas con la producción de cultivos (las actividades dirigidas a la obtención de materias primas agrícolas) y a la ganadería (bovina, ovina, porcina y avícola). Es decir, se incluyen todas las actividades económicas basadas en la explotación de los recursos que la tierra origina, favorecida por la acción humana" (CEPAL, 2012, p.85).

<sup>2</sup> "...existe seguridad alimentaria cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos, en buenas condiciones y nutritivos, que satisfagan sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable..." (Naciones Unidas, 2005, p.2).

<sup>3</sup> A los efectos de esta investigación, conforme ha sido definida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se entenderá que "...una persona se encuentra en situación de vulnerabilidad alimentaria cuando enfrenta factores que la colocan en riesgo de convertirse insegura en términos de alimentos o de desnutrición, incluyendo aquellos actores que afectan su habilidad para hacer frente a dichos riesgos" (Naciones Unidas, 2005, p.5).

<sup>4</sup>Entre ellos, vale mencionar CEPAL et.al. (2011). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y Caribe 2011 – 2012; y Sotomayor, O. et.al. (2011). Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe.

No obstante la heterogeneidad de la región, que se manifiesta de las más múltiples formas y entre las que resulta determinante la diversidad de enfoques políticos e ideológicos, las ideas cepalinas sobre el desarrollo agrícola tienen un valor cognoscitivo y metodológico que es necesario considerar por los Estados en la formulación de las políticas nacionales, en correspondencia con las condiciones y características propias.

En palabras de Alicia Bárcena, su Secretaria Ejecutiva,

... la agricultura ofrece un campo fértil para la aplicación de políticas públicas dirigidas a acelerar el desarrollo económico. Sin embargo, aunque el actual ciclo económico genera una oportunidad para los países de la región, se imponen políticas públicas bien diseñadas y bien implementadas para aprovecharlo. Ello exige una nueva reflexión acerca del rol del sector agrícola en los procesos de desarrollo económico y de las políticas públicas necesarias para estimular dichos procesos (Sotomayor, 2011, p.13).

En el caso de las economías de la región, entre las que se encuentra Ecuador, con una larga tradición agrícola, este es un tema que se impone desarrollar, tanto en el plano teórico como en el de la implementación práctica. Considerando todo lo anterior, esta investigación se ha propuesto determinar aquellas ideas de la CEPAL que tienen un carácter normativo, que por su valor cognoscitivo y metodológico pueden ser aplicables a las economías de la región, en general, y a la ecuatoriana, en particular.

## **METODOLOGÍA**

Para el desarrollo de la investigación se utilizó el método lógico histórico, de la dialéctica materialista. Se consultaron documentos originales publicados por la CEPAL, a partir de los cuales se sistematizaron las principales ideas de esa institución con respecto al problema analizado.

## **RESULTADOS**

Fue a finales de los años 1980s que, en el seno de la CEPAL, aparecieron nuevas reflexiones teóricas que trascendían los problemas del ajuste aplicado a la región<sup>5</sup> y se fueron gestando nuevas concepciones en torno al desarrollo.<sup>6</sup> De ese modo, el año 1990 marcaría el inicio de un nuevo período para el pensamiento económico de la institución, el neoestructuralismo. Es en ese marco teórico que se va configurando en la CEPAL y que se delinea especialmente en el nuevo siglo, donde deben ser analizadas las ideas cepalinas en torno al desarrollo agrícola y su expresión en propuestas de política para el sector.

---

<sup>5</sup> En condiciones de neoliberalismo "... el difícil escenario latinoamericano llevó a la CEPAL a abandonar su enfoque de largo plazo para concentrarse en los problemas inmediatos: crisis fiscales, endeudamiento excesivo, amenazas y concreciones de hiperinflación. Consecuentemente, en el seno de la CEPAL, partiendo de la inevitabilidad del ajuste, comenzó a gestarse un debate con respecto a la naturaleza de este y el modo de realizarlo; quedaba en un segundo plano la promoción del desarrollo y el esfuerzo intelectual se orientaba hacia cómo enfrentar las negociaciones con los deudores y si debía aplicarse una terapia de choque o un gradualismo...". (Medina, 2009, p.15).

<sup>6</sup> Simultáneamente, a nivel internacional surgían trabajos que introducían diversos conceptos de desarrollo y suponían la posibilidad de alcanzar este en los marcos de la Globalización Neoliberal.

### **El desarrollo agrícola en las ideas contemporáneas de la CEPAL:**

El neoestructuralismo concibe la reorientación de la industria hacia los mercados externos, favoreciendo crecientemente las vinculaciones hacia atrás y hacia adelante a partir de los recursos agrícolas. Para ello, se hacía necesario reconsiderar las políticas sectoriales "...sobre la base de privilegiar medidas que garanticen el fortalecimiento recíproco de la agricultura con la industria y de ambos con los servicios...", (CEPAL, 1990). Con tal propósito, igualmente importante resultaba la incorporación de progreso técnico de manera sistemática y deliberada (CEPAL, 1990).

Partiendo del diagnóstico de la realidad regional, destacaba que "... cuando la producción agropecuaria se sustenta en un enclave exportador y en una gran masa de pequeños productores de cultivos destinados al consumo interno, y cuando la industria se desarrolla al amparo de un proteccionismo indiscriminado y sin un vínculo sistemático con el sector agrícola, se desaprovechan las potencialidades dinamizadoras de la articulación entre la industria y la agricultura, se acentúa la heterogeneidad estructural en el agro y se amplían los desequilibrios urbano-rurales" (CEPAL, 1990). Asimismo, en sus ideas en torno al desarrollo sustentable, la CEPAL ha destacado las afecciones relacionadas al uso de la tierra principal recurso para el desarrollo agrícola- y las aguas, entre otros recursos naturales, así como la insuficiencia de políticas públicas que orienten y controlen el manejo de éstos.

En el nuevo siglo, especialmente hacia finales del decenio, en correspondencia con el contexto regional e internacional, CEPAL ha hecho particular énfasis en el desarrollo agrícola. En ello ha influido la conjunción de una serie de factores, entre los que figuran: el alza de los precios de los productos agrícolas; su relación con el incremento del precio de los combustibles fósiles; el aumento de la demanda mundial de alimentos; el incremento de la demanda de China importante socio comercial de la región; la heterogeneidad de las economías regionales; los altos niveles de inequidad social y su relación con el acceso a la canasta básica de alimentos; la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria, entre otros factores.

El vínculo entre agricultura y variables económicas, sociales, ambientales, se percibe en obras recientes de la institución, (CEPAL, 2000; 2006; 2008; 2011). Esta resalta la contribución del sector a la oferta de alimentos y a la seguridad alimentaria, la generación de empleo, la ocupación del territorio nacional dedicado a la actividad agrícola-ganadera y sus primeras etapas industriales, la generación de encadenamientos productivos, la contribución a las exportaciones, y como fuente estratégica de energía alternativa. Destaca el papel que puede desempeñar la agroindustria<sup>7</sup> como fuente de competitividad y aprendizaje tecnológico, en pos de promover la diversificación productiva a través del aprovechamiento de los recursos naturales (CEPAL, 2008). CEPAL potencia los encadenamientos productivos con vistas a avanzar hacia una economía integrada internamente, la cual define como aquella que:

...tiene un denso conjunto de vínculos insumo-producto entre sectores productivos, un alto nivel de articulación sectorial entre lo rural y lo urbano, entre bienes de consumo y bienes intermedios, y una estructura de demanda tal que una alta

---

<sup>7</sup>Entiéndase como agroindustria "...el conjunto de procesos de producción, transformación y comercialización de un bien, esto es, la secuencia de operaciones técnicas necesarias para colocar un producto en el mercado, fundada en una cierta división del trabajo entre empresas. Las cadenas agroindustriales pueden descomponerse en unidades de producción, transformación, comercialización y prestación de servicios, que establecen una amplia gama de relaciones entre sí. De este modo es posible identificar formas de organización intermedias entre la unidad menor (la empresa) y el conjunto del sector industrial", (Sotomayor, 2011, p.91).

proporción de la producción interna se vende a los perceptores de salarios (una articulación de alto nivel entre salarios, consumo y producción)...”, (CEPAL, 2006, p.55).

En sus diagnósticos, la CEPAL señala la acentuación de la heterogeneidad agraria en las economías regionales.<sup>8</sup> Esta ha estado marcada por la coexistencia de pequeñas explotaciones agrícolas, de subsistencia, con grandes empresas, incluso de carácter transnacional, que tienden a profundizar las brechas de productividad existentes y reproducen un esquema de desigualdad en la distribución de la tierra, (CEPAL, FAO, IICA, 2011). Al respecto, ya había planteado con anterioridad que “...la inequidad en el acceso a la tierra es uno de los determinantes históricos de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso en nuestra región...” (CEPAL, 2000). En este sentido, CEPAL ha enfatizado que el acceso a la tierra es una condición primordial, pero insuficiente para mejorar las condiciones de eficiencia y equidad en la producción agrícola.

Este planteamiento provoca dos reflexiones. Por un lado, hay que señalar que si bien establece una relación directa entre la distribución de la riqueza en la agricultura y el desarrollo general del sector, el alcance y efectividad de sus propuestas se ven limitados porque no incluye explícitamente en sus obras ideas normativas acerca de una reforma agraria que signifique cambios en el régimen de propiedad sobre la tierra.<sup>9</sup>

Por otro lado, es de destacar, no obstante, que tales aseveraciones muestran la evolución del pensamiento cepalino; subyace en ellas una idea que sería importante considerar por aquellas sociedades donde se construyen proyectos alternativos a la lógica del capital: no existe una correspondencia automática entre la imprescindible transformación de las relaciones de propiedad y la esperada eficiencia económica. Si bien el análisis de las relaciones sociales de producción es esencial en el diseño e implementación de las transformaciones necesarias para el desarrollo en general, y el desarrollo agrícola en particular, la adecuada ponderación, además, de los factores tecno productivos, constituye una importante lección que se desprende del estudio de las obras cepalinas. Sin desconocer que la esencia y, por ende, el carácter y alcance de las políticas que se implementan está dado por las transformaciones en la tenencia de la tierra, las transformaciones de las relaciones de propiedad, por sí solas, no garantizan el desarrollo automático del sector; se hace necesario el diseño de políticas encaminadas a su potenciación que contemplen los elementos objetivos y subjetivos que intervienen en el proceso.

En la medida que los altos niveles de inequidad social se han convertido en un elemento disfuncional al propio sistema capitalista, por las consecuencias sociales, económicas, políticas, ambientales- que provocan, CEPAL ha acentuado su empeño por combatirla. Señala la necesidad de proteger al pequeño productor, así como el papel de los servicios públicos para el desarrollo del sector agroalimentario, en pos de tratar de eliminar la pobreza y, más específicamente, la pobreza rural. Para CEPAL, la polarización existente en las sociedades latinoamericanas limita el desarrollo agrícola, en particular, y el desarrollo nacional, en general; destaca que mientras más distribuida se

---

<sup>8</sup> Destaca: “...en pocos sectores es tan evidente como en la agricultura la coexistencia de grandes unidades productivas enfocadas a la exportación, donde se trabaja en la frontera del conocimiento, junto a millones de explotaciones campesinas de agricultura de subsistencia, en las que prevalecen niveles de productividad no muy diferentes de los que existían a mediados del siglo pasado”, (CEPAL, 2011, p.12).

<sup>9</sup> En los años 1970s, el debate llevado a cabo en la institución en torno a los estilos o modalidades de desarrollo, tuvo como uno de sus principales ejes el reconocimiento que se le otorgaba a la reforma agraria<sup>9</sup> y la redistribución del ingreso, como base fundamental para un crecimiento más homogéneo y justo.

encuentre la riqueza en la agricultura, menores serán las desigualdades para alcanzar un modelo agrícola, económico y social más justo.

En sus diagnósticos resalta los problemas de viabilidad de las pequeñas explotaciones agrícolas y de la agricultura por cuenta propia,<sup>10</sup> vinculados, entre otros factores, a bajos niveles de escolarización, empleo de tecnologías tradicionales y falta de acceso al crédito. Muestra así la preocupación por "...aquel grupo de personas que por la vía agrícola le es difícil aumentar sus ingresos, además de que poseen limitada competitividad y escasos activos" (Dirven, 2007).

Con un enfoque holista, CEPAL incorpora al análisis los efectos de la globalización en sus múltiples dimensiones y los desafíos que esta le impone a los pequeños productores, al tratarse de un entorno profundamente competitivo. Señala que en ese contexto, debido a la evolución hacia mercados impulsados por el consumo, los agricultores de pequeña escala deben competir en mercados mucho más exigentes y competitivos en términos de productividad, fiabilidad, calidad y homogeneidad de los productos, puntualidad de las entregas y, además, hacer frente a las condiciones de pago, lo cual significa nuevos y muy difíciles retos para enfrentarlos por sí solos. Efectivamente, se produce una competencia desleal entre pequeños y grandes productores, con nefastas consecuencias para los primeros.<sup>11</sup>

Señala Dirven que, en la práctica, a lo interno de las economías regionales, tal situación está vinculada, entre otros factores, a la falta de profundidad en las reformas agrarias realizadas, las cuales se caracterizaron por no combatir las inequidades en cuanto al acceso al agua, crédito, mercado, en comparación con las grandes empresas transnacionales. A esto habría que añadir, en correspondencia con lo planteado anteriormente, que en su mayoría las reformas no significaron una redistribución profunda de las tierras existentes.

Esto está relacionado, además, con los problemas de voluntad política en la mayoría de los países de la región, para proteger, financiar y proporcionar infraestructura, educación y capacitación en materia de agronomía, veterinaria, tecnología industrial y de alimentos, economía, y medio ambiente, a los pequeños productores. Ellos son los más vulnerables en el sistema de relaciones que se establece; además, como señala CEPAL, gran parte de la población en situación de pobreza vive en áreas rurales y está, de una forma directa o indirecta, vinculada a este sector.<sup>12</sup> Si no se le presta atención a la cada vez más difícil situación que enfrentan las pequeñas explotaciones agrícolas, pueden tender a su desaparición, lo cual tendría necesariamente consecuencias, no sólo económicas, sino también sociales y políticas de gran repercusión.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> CEPAL emplea este término como sinónimo de agricultura familiar y de explotación de pequeña escala para cubrir limitaciones de información, (Dirven, 2007, p.62).

<sup>11</sup> Obsérvese que entre 1989 y el 2005, según Dirven (2007, p. 62), hubo un descenso de los ingresos de la mayoría de las pequeñas explotaciones agrícolas en la región, además de una lenta mejora de la productividad y escasa participación en la cadena de valor orientada a los mercados en expansión.

<sup>12</sup> A pesar de todos los inconvenientes enfrentados por las explotaciones de pequeña escala, mostrados anteriormente, "...la tendencia histórica ha demostrado que continúan dominando el paisaje agrícola en el mundo en desarrollo, independientemente de su eficiencia o capacidad para mejorar sus condiciones de ingreso, empleo, producción y autoconsumo de alimentos. No obstante, a menos que los encargados de formular las políticas adopten una nueva agenda para la agricultura de pequeña escala, existe el riesgo de que su espacio económico se vuelva cada vez más exiguo", (Dirven, 2007, p.81).

<sup>13</sup> En este sentido, se podría señalar como ejemplo, el conflicto que se presenta en Colombia en torno al problema agrícola.

Un aspecto relacionado con este tema, según apunta Dirven, es cómo los sistemas de tenencia de la tierra afectan la eficiencia de la agricultura de pequeña escala, no solo en términos de tenencia legal, sino también en términos de ubicación geográfica, calidad de la tierra, topografía, proximidad con otras explotaciones agrícolas, infraestructura circundantes —camino, sistemas de irrigación, mercados— servicios públicos y privados. Señala que consideraciones de eficiencia e influencias de presiones políticas parecen haber dirigido la investigación, desarrollo y la provisión de infraestructura hacia las grandes explotaciones agrícolas.

Para CEPAL, un sector agrícola dinámico que logre incrementos del valor en su producción e incremente los ingresos por unidad producida, representa una condición fundamental, ya que puede contribuir al desarrollo nacional y a la reducción de la pobreza, especialmente la rural. Pero en esto influyen “...el desarrollo de infraestructura, el cambio tecnológico, la estructura productiva<sup>14</sup> y la estructura de producción en cuanto a la distribución inicial de la propiedad y tenencia de la tierra...”, (Valdés A. et al., 2010, p.13). De ahí la importancia de incorporar a la agricultura los adelantos tecnológicos, para hacerle frente al aumento progresivo y acelerado de la producción de alimentos y otros productos agroindustriales como son: textiles, bioenergía, pupa, papel, entre otros, (Zepeda, 2004).

Por otro lado, CEPAL aboga por el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) como una herramienta para incrementar los niveles de productividad, sostenibilidad y transparencia, en el logro de la inclusión social o bienestar ciudadano de los habitantes en las zonas rurales. Al respecto expresa: “...las innovaciones representadas por las TIC se deben ver como complejos procesos de cambio socio-técnico y cultural, donde no solo la tecnología en sí misma, sino también los factores sociales y políticos desempeñan un papel importante”, (CEPAL, 2011, p.119). Al respecto, se percibe que la institución está abogando por lograr la apropiación social de la transformación tecnológica que representan las TIC, objetivos difíciles de alcanzar en sociedades muy inequitativas y donde la heterogeneidad estructural está acentuada en gran medida por los intereses de las empresas transnacionales.

Sobre la inversión extranjera directa agrícola y agroindustrial, CEPAL se refiere a la ola de adquisiciones de tierras agrícolas que está teniendo lugar en al menos diez países de la región, además de Brasil y Argentina;<sup>15</sup> mientras, la IED colocada en la agroindustria se refiere solamente a seis países.<sup>16</sup> Al respecto, se percibe una posición crítica moderada, al señalar someramente el impacto directo que puede tener la IED en las economías regionales y rurales, con alcance para gran parte de la población, particularmente la rural que depende esta actividad y que en la región se identifica con los hogares más pobres, según la propia institución ha señalado (CEPAL, 2012). Aunque señala positivamente la reacción de algunos gobiernos regionales, como el de Argentina, al limitar al 15 % la posesión de tierras por extranjeros, no explicita las consecuencias económicas, sociales, ambientales, e incluso políticas que pueden tener tales adquisiciones; estas responden realmente a la lógica del capital, aunque se presente como objetivo la satisfacción creciente de la demanda de alimentos, forraje y

---

<sup>14</sup>La composición de la producción que puede ser más o menos intensiva en empleo de personal sin calificación (Valdés A. et al., 2010, p.13).

<sup>15</sup> Con relación a la IED acumulada en la agricultura entre el 2005 y el 2011, estos fueron receptores del 41 % y 13 % , respectivamente (CEPAL, 2012, p.91 y 92).

<sup>16</sup>La mayor parte de estos flujos (98,8%) se quedaron en el Brasil (49,9%), México (37,9%) y la Argentina (11%)(CEPAL, 2012, p.97).



biocombustibles a nivel mundial y regional. Sí explicita, no obstante, que las decisiones políticas de los gobiernos cumplen un papel clave en la orientación de la IED.

Por otra parte, considera crucial que los servicios públicos estén encaminados al desarrollo, construcción y mantenimiento de las infraestructuras, así como a incorporar los avances de las nuevas tecnologías del conocimiento en los procesos productivos agrícolas, elevando y capacitando desde lo local a los productores.

Obsérvese que, con relación a todo lo planteado anteriormente, en las sociedades latinoamericanas se requiere de la participación del Estado como el actor fundamental del cambio estructural que debería acontecer, de modo que pondere y defienda no solo los intereses de los productores rurales, sino los intereses nacionales, de las mayorías. En este sentido, CEPAL, sin dejar de considerar al mercado, le otorga al Estado un papel importante en la conducción consciente del proceso de desarrollo.

CEPAL no concibe al Estado como productor directo, lo cual podría constituir elemento susceptible de crítica en las actuales condiciones, ante el imperativo de producir más alimentos y garantizar el acceso a este de grandes masas de la población. Lo concibe como el coordinador del proceso, gestor de proyectos agrícolas integrados, promotor de las actividades innovadoras, de modo que alcancen la esfera nacional, y articula diferentes sectores productivos. En su opinión, deberá garantizar los vínculos del sector agrícola con los diferentes sectores y actores, entre los que destaca el aparato universitario de ciencia y tecnología, la banca de fomento, los laboratorios públicos y privados de (I+D+i); mientras, su función en el ámbito social estaría orientada a lograr un mayor bienestar social, eliminar la pobreza y, más específicamente, la pobreza rural.

A partir de lo abordado, se puede afirmar que existe un incremento notable de la presencia de la problemática agrícola en las ideas contemporáneas de la CEPAL. Esto se ha puesto de manifiesto, por un lado, en la identificación de una agenda pendiente para la región, donde señala la necesidad de: invertir en capital humano; fomentar la asociación y las redes de empresas; reducir costos de transacción y transporte; mitigar riesgos; invertir en sistemas de inocuidad y en medidas fito y zoonosanitarias; seguir tendencias de calidad, trazabilidad y buenas prácticas agrícolas; fomentar exportaciones, y prepararse para las negociaciones internacionales (CEPAL, 2007, p. 44-46). Por otro lado, se expresa en una propuesta de políticas para el desarrollo del sector.

### **Propuestas de políticas de desarrollo del sector agrícola:**

En primer lugar, es preciso señalar que las ideas cepalinas, que a continuación se relacionan, por su valor metodológico deben constituir punto de partida de cualquier diseño de políticas en función del desarrollo agrícola en la región. Estas son:

1. Las políticas agrícolas por sí solas no son suficientes para promover el desarrollo del sector; este depende, entre otros factores, de la dinámica global de la economía (CEPAL, 2011).
2. Dada la magnitud de la población latinoamericana y la diversidad de productores agrícolas, se hace necesario aplicar un *paquete de políticas* con un enfoque integral del desarrollo (CEPAL, 2006).
3. La heterogeneidad del sector agrícola impone la necesidad de un diagnóstico adecuado y evitar la aplicación de políticas de talla única en el tratamiento a los productores.
4. Se requiere una *visión sistémica* que permita dimensionar las ventajas y desventajas de cada agricultura nacional (Sotomayor, 2011)



5. En la implementación de la política sectorial, cada cadena o rama productiva requiere una estrategia específica, de mediano y largo plazo, y esta exige la coordinación de todos los actores (Sotomayor, 2011, p.90)

CEPAL hace un llamado a evitar la implementación de políticas homogéneas, lo cual se basa en el tratamiento particularizado a cada productor. No limita la distinción entre ellos al tipo de propiedad, sino incluye elementos territoriales, sociales, entre otros, en busca del mayor grado posible de especificidad para diferenciarlos y poder lograr un tratamiento más efectivo. Al respecto, propone la formulación de políticas con un enfoque de cadenas productivas que, considerando la heterogeneidad estructural existente, permita dirigir los diferentes instrumentos hacia los eslabones de la cadena que correspondan, según su capacidad competitiva y tipo de inserción (2007, p.44).<sup>17</sup>

Promueve políticas selectivas orientadas, con mayor énfasis, hacia aquellos grupos de personas a quienes, por medio de la vía agrícola, les resulta difícil aumentar sus ingresos, cuentan con escasos activos, baja productividad y competitividad, además de que presentan muy escasa participación en la cadena de valor.

Consciente de la importancia del cambio estructural para el desarrollo de las economías latinoamericanas, ha enfatizado en la articulación productiva, lo cual supone abandonar la segmentación prevaleciente entre los distintos sectores económicos para desarrollar enlaces hacia adelante y hacia atrás. De ahí que promueva la articulación entre el sector agrícola y el industrial, basados en el desarrollo de cadenas agroindustriales con un enfoque territorial, de modo que contribuya a la articulación del sistema productivo nacional. Considera que la creación de los encadenamientos productivos en torno a los recursos naturales, no debe comprender solo a la producción primaria, sino a todos los eslabones que se articulen en torno al complejo agroindustrial, y que deben existir las mejores condiciones para su empleo, a fin de elevar los rendimientos, la eficiencia y la diversificación en la producción.

Para el desarrollo del sector, resulta importante la insistencia en la generación de conocimiento y su aplicación a la esfera productiva, la diversificación de la estructura productiva, y la prestación eficiente de servicios de infraestructura (CEPAL, 2008, p.83). Destaca la relación que se establece entre diversificación e innovación productiva, ya que permitiría incorporar una mayor cantidad de bienes al proceso productivo y redundaría en incrementos de la productividad. Según CEPAL, "...uno de los determinantes principales de la diversificación productiva es la innovación, definida en forma amplia, para incluir no solo cambios radicales sino también pequeñas mejoras en el diseño de productos y en la calidad, en el proceso productivo y en su organización, en la comercialización y la logística..." (CEPAL, 2008, p.83).

Sin embargo, como bien advierte, esto no ocurre de forma espontánea, por lo que requiere de la atención de políticas públicas que logren solventar las fallas de coordinación e información en el campo. Señala que cuanto mayor sea la generación de conocimiento y los encadenamientos del sector agrario con el resto de la estructura productiva, mayor será el impacto de la innovación en la productividad y el crecimiento económico nacional (CEPAL, 2008).

En ese mismo sentido, promueve la sustitución de exportaciones. Según CEPAL, para lograr un desarrollo acelerado, hay que promover exportaciones de manufacturas con base agrícola, además de implicar a la industria en el fortalecimiento de la

---

<sup>17</sup> Tal distinción incluye, más específicamente, el tipo de producto elaborado, las maquinarias utilizadas, el grado de incorporación de las TICs, el grado de escolaridad, entre otros.

agricultura y de ambos con los servicios, con el objetivo de obtener las ventajas del progreso técnico.

Promueve la creación y/o fortalecimiento de aglomeraciones organizadas en torno a los recursos naturales; en especial, a través de la profundización de las redes, los encadenamientos productivos y de las sinergias de las empresas que intervienen en ellas, con vistas a industrializar y procesar las riquezas, así como a desplegar las actividades proveedoras de insumos, de servicios de ingeniería y equipos. En su opinión, mientras más rápido los agentes económicos aprendan a explotar las riquezas naturales que ofrece la región, más rápido se lograría obtener las ventajas del progreso técnico (CEPAL, 2005).

Para el caso de los países pequeños, cuyos mercados internos son muy reducidos, destaca la posibilidad de crear un nuevo tejido productivo moderno en pequeña escala, sobre todo en actividades agroindustriales vinculadas con la demanda generada por el sector turístico (CEPAL, 2006). Considérese que la demanda generada por ese sector es altamente selectiva y exigente en cuanto a la preparación y presentación de los productos con base agrícola, lo cual contribuiría al desarrollo de la agroindustria y, por ende, al desarrollo del país; o sea, ayudaría en la preparación y venta de productos agropecuarios con alta calidad, con mayor valor agregado, que luego se podrían exportar en condiciones de competitividad —además de incrementar la calidad en lo que a satisfacción del mercado interno se refiere—, lo que sobrevendría en una captación de ingresos netos, tanto en la moneda doméstica como en divisas.

Asimismo, considerando que las limitaciones de tierra existente en algunos países restringen la expansión de la actividad agrícola, CEPAL promueve un mayor aprovechamiento de esta, lo cual requiere de la incorporación de nuevas tecnologías con vistas a su explotación más intensiva, pero sobre bases sostenibles.<sup>18</sup> En este sentido, señala la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a fomentar la investigación agrícola, la transferencia de tecnología y la innovación (CEPAL, 2011). Sin embargo, es oportuno señalar que CEPAL no hace mención a la redistribución de tierras ociosas, según la bibliografía consultada.

Propone revertir la subinversión en la agricultura y dirigir mayores recursos a la investigación en innovación vinculada a ella, para lo cual se requiere reencuzar el destino de los recursos públicos del sector agropecuario, que hoy en día se orientan en su mayor parte a subsidios de diversos tipos; además, propone fomentar la inversión privada en el sector (CEPAL, 2011). En relación a ello, también propone facilitar el acceso a créditos y activos productivos, entre otros, a través de la inversión en infraestructura pública, lo cual considera como condiciones necesarias para el fortalecimiento tanto de la agricultura como del empleo rural (Dirven, 2007).

CEPAL aconseja lograr una reorganización productiva de la agroindustria, de modo que se creen enlaces con el sector biotecnológico, por las grandes ventajas y potencialidades que este presenta en el desarrollo de nuevas aplicaciones y procesos de cultivos genéticamente modificados, más fuertes y resistentes a las diferentes variedades de plagas, tratamientos con inoculantes, micro propagación de plantas, control biológico y marcadores moleculares, además del control de calidad, servicios de asesoramiento

---

<sup>18</sup>Al respecto, expresa que “...son variadas las tecnologías actualmente disponibles, pero se hace necesario ajustarlas o desarrollarlas según las necesidades de cada país. Para ello son fundamentales la investigación y las actividades asociadas, como la formación de recursos humanos, la disponibilidad de recursos financieros y la generación de incentivos para inversionistas y académicos, entre otras...”, (CEPAL, 2011, p.44-45).

tecnológico, servicios de producciones piloto y la extracción de recursos naturales, entre otros, en pos de lograr producciones más eficientes con un mayor valor agregado, que permitan aumentar los niveles de productividad (CEPAL, 2008). Indiscutiblemente, este sector tiene potencialidades para brindar una gama de servicios adaptables a los requerimientos de cada productor agrícola, generando valor agregado a sus producciones, además de que consolidan estrategias de apropiación de la innovación y difusión en la fase agrícola.

En relación con la transformación productiva, hace énfasis en que las pequeñas explotaciones agrícolas deben pasar de cultivos de subsistencia con poca elasticidad de demanda, a actividades adaptables al sistema de producción familiar que ofrezcan, al mismo tiempo, la perspectiva de un ingreso sostenible y condiciones para su capitalización (CEPAL, 2000). Hace un llamado a la no concentración de las producciones agrícolas en un único bien, de modo que una estrategia de diversificación productiva les permita minimizar riesgos.

Recomienda que en los contratos donde se legalicen las relaciones entre los agricultores y las empresas agroindustriales y agroexportadoras, se incorporen en su gestión una serie de actividades de asistencia técnica y financiera —ajustadas según sus necesidades— para los pequeños y medianos agricultores, con el objetivo de modernizar sus procesos productivos y de poscosecha, a través de las continuas mejoras de las técnicas de producción y diversificación de sus exportaciones agrícolas (Tejo, 2000).

Además, resalta la necesidad de asociación entre ellos, lo que, en su opinión, permitiría “...mejorar los sistemas de transferencia tecnológica, reducir los costos de insumo y equipos, aumentar el poder de negociación frente a los intermediarios y la agroindustria y crear empresas comerciales o agroindustriales de propiedad de los propios productores e infraestructura común” (CEPAL, 2000, p.244).

También, prioriza las políticas de desarrollo rural orientadas a la creación de empleo productivo agrícola e inversión en recursos humanos (CEPAL, 1990), para incentivar la incorporación y permanencia de la fuerza laboral en el sector. Asimismo, promueve el establecimiento de mecanismos que sean capaces de vincular el aumento de la productividad con los aumentos en los niveles de remuneración.

Hace especial énfasis en que se deberá fomentar y desarrollar la agricultura en materia de educación, investigación y desarrollo. Pero no concibe a la educación y el conocimiento como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico, a través de la capacitación de los trabajadores que permita la incorporación continua de valor agregado en las producciones agrícolas, así como garantizar la estabilidad de fuerza de trabajo, mediante políticas económicas y sociales que detengan la migración rural-urbana. El convertir a la agricultura en una fuente sistemática de empleo constituye un elemento importante en función no sólo del desarrollo agrícola sino también el desarrollo económico y social de la nación.

Se hace necesario, en palabras de la institución “...el desarrollo de inversiones complementarias en capital humano, base de conocimientos, instituciones e infraestructura, en particular la relacionada con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)...” (CEPAL, 2004, p. 225). No se trata solo de invertir y recibir innovaciones a través de la importación de equipos e insumos, sino también innovaciones derivadas de la investigación y desarrollo nacional en empresas y en instituciones públicas, para adaptar y utilizar eficazmente los conocimientos desarrollados en otras partes del mundo, siendo imprescindible la integración y desarrollo de las capacidades locales con el desarrollo y fomento de la agricultura. De ahí que señale su importancia en la inclusión de los habitantes de zonas rurales: “...su

ausencia o precariedad puede provocar que regiones o generaciones enteras sean separadas de las oportunidades de un desarrollo más rápido e inclusivo” (CEPAL, 2011, p.119). Además, entre los efectos directos de las TIC en las actividades productivas de zonas rurales, señala: mejoras en el seguimiento y el pronóstico de siembras, cosechas y producción; reducción de riesgos sistémicos vinculados a eventos climáticos, a la volatilidad de los precios y a la propagación de enfermedades transfronterizas vegetales y animales; facilitación de las transacciones y del desarrollo de innovaciones a lo largo de las cadenas de producción (CEPAL, 2011, p.119).

CEPAL propone sustituir, en las organizaciones rurales, las estructuras jerárquicas piramidales por nuevas estructuras flexibles más horizontales, basadas en el intercambio de la información y en el aprovechamiento de iniciativa, creatividad y responsabilidad laboral, lo cual constituye un elemento de gran importancia, sobre todo en las economías con alto grado de centralización.

Además, en términos de desarrollo social, considera que deben crearse las condiciones en el campo para una maternidad responsable, programas de atención materna infantil, programas de capacitación a trabajadores, y ampliar la cobertura de seguridad social.

Por otra parte, CEPAL no pierde vista a la problemática ambiental y su incidencia en el desarrollo, fundamentalmente en el sector agrícola. De ahí que reconozca la necesidad de afrontar los desafíos del cambio climático y anticiparse a sus efectos, de modo que se logre tomar medidas para adaptar la agricultura a las nuevas condiciones (CEPAL, 2011).<sup>19</sup>

Vinculado a lo anterior, y enfocada hacia el territorio, propone la utilización del Sistema de Información Geográfica (SIG) para desarrollar agricultura de precisión,<sup>20</sup> lo cual sería posible actualmente, debido a los avances científicos, el desarrollo de las TIC, y la incorporación de nuevas máquinas y equipos (Sotomayor, 2011, p.127).

Como se puede apreciar, las políticas cepalinas se corresponden con el enfoque multidimensional del desarrollo que la identifica. Ellas incluyen las esferas económica, política, social, ambiental, orientadas no solo al crecimiento del sector sino alcanzar un desarrollo integrado de este con la economía nacional.

---

<sup>19</sup>“Los efectos del calentamiento global y de las alteraciones en los patrones usuales de las lluvias ya empiezan a ser evidentes en algunos cultivos, tanto en los trópicos como en las zonas templadas. Los cambios en el clima son fenómenos de largo plazo, pero es necesario anticiparse a sus efectos, para lo cual se deben realizar investigaciones y generar información que ayude a tomar medidas de corto plazo dirigidas a adaptar la agricultura a las nuevas condiciones climáticas.” (CEPAL, 2011, p.46).

<sup>20</sup>Este enfoque ha adquirido plena legitimidad en los años recientes, cuando “... las exigencias de competitividad han conducido a la aplicación de la agricultura de precisión en las explotaciones empresariales, haciendo posible una gestión de la variedad espacial a nivel intrapredial que se ha traducido en muy buenos resultados. Además, se logra con este enfoque una mejor integración de tres dimensiones de la competitividad —los costos de producción, la calidad y la sostenibilidad ambiental— que tradicionalmente no eran convergentes. De esta forma, en los últimos años han tenido gran desarrollo las estrategias de producción centradas en la diferenciación, destinadas a generar productos con más identidad local y otros atributos de calidad...” (Sotomayor, 2011, p.168)

“...La noción de calidad constituye la base sobre la cual se construye la agricultura del mañana. En un sector como el mercado de alimentos, donde la demanda evoluciona en forma rápida, solo se insertarán con éxito los productores y las empresas agroindustriales capaces de organizarse para participar en la definición de las nuevas normas y estándares de calidad o para adaptarse prontamente a ellas...” (Sotomayor, 2011, p.90)

## DISCUSIÓN

Luego del análisis de las ideas neoestructuralistas y determinar su valor normativo para el desarrollo de la región, corresponde debatir sobre su pertinencia para el caso de la economía ecuatoriana.

Ecuador es un país con un alto grado de concentración de la tierra; acentuada durante el periodo neoliberal, ha llegado a alcanzar un índice de GINI de 0,81. El 46,3 % de las tierras son propiedad del 0,68 % de la población nacional. Las propiedades de menos de 5 hectáreas representan el 64 % de las unidades y el 6,53 % de las superficies (promedio de 1,4 hectáreas). Las de más de 500 hectáreas constituyen el 0,16 % de las unidades y el 16 % de las tierras (promedio de 1.400 hectáreas). Los minifundios de menos de 0,5 hectáreas, que son 165.000 en el país, es decir, la mitad de las pequeñas propiedades, no permiten la reproducción social del campesino y constituyen una zona de pobreza. La situación no cambió fundamentalmente desde el último censo agrario que tuvo lugar antes del gobierno de Alianza País; en 2014, las unidades de producción de menos de 10 hectáreas cobraban el 76 % del total, pero ocupaban el 12 % de las tierras de agricultura (Houtart, 2014).

En Ecuador, las explotaciones agrícolas familiares representan el 88 % de las fincas totales, el 41 % del total de las hectáreas sembradas con una media de 7 hectáreas por cada unidad familiar.

Ello fue acompañado de una acelerada deforestación que afectó, entre 1990 y 2000, 74.300 hectáreas por año y entre 2000 Y 2008, 61.800. En 10 años (2000 a 2010) eso significó una pérdida de 618.000 hectáreas (Atlas, 2011:3), por extensión de la frontera agrícola, de las actividades petroleras y mineras y de la urbanización (Houtart, 2014).

No obstante haber disminuido la pobreza rural, que descendió entre el 2006 y 2013, del 60,6 % al 40,7 % (Telégrafo, 18.11.13), esta sigue siendo significativa. Tal descenso fue resultado en gran medida del Bono de Desarrollo Humano y también de una doble nueva orientación nacional: políticas generales de adecuación entre la canasta básica y el ingreso (96,6 % en 2013) y de un mejor acceso a servicios públicos de salud y de educación, pero demuestra la necesidad de un enfoque sistémico, integrado, para enfrentar el desarrollo rural en relación con los objetivos de desarrollo nacional.

La existencia de grandes extensiones de tierras explotadas por los agronegocios las confinan a las prácticas de monocultivos y producción de biocombustibles, ocupando muy a menudo las tierras más fértiles. A ello se añade que tienden a absorber la pequeña agricultura, por apropiación de tierras o por contratos, a la vez que disminuyen las ofertas de empleo. (Houtart, 2014).

A ello se añade que en Ecuador, según el Censo Agrario, apenas el 37% de unidades de agricultura familiar campesina tiene acceso al riego, frente al 63% de la agricultura empresarial, lo que contribuye a explicar sus bajos niveles de productividad.

La heterogeneidad de la agricultura familiar impone la necesidad de diagnósticos apropiados encaminados al logro de un adecuado diseño de políticas públicas, que sobrepase el enfoque antipobreza y potencie el papel que pueden desempeñar en pro del desarrollo nacional.

En las zonas rurales existen otras actividades económicas, junto con las agrícolas, que demandan un sistema de políticas para el desarrollo rural, más allá del desarrollo del sector. En el país se pueden mencionar: ecoturismo, servicios, agroindustrias.

Existen en el país bases institucionales para el desarrollo agrícola, de manera que se convierta en uno de los factores claves de la estrategia de desarrollo nacional. Así lo

demuestra la Constitución de 2008 y los dos Planes Nacionales 2007-2013 y 2013-2017, así como la estructura del Ministerio de Agricultura y la existencia de centros de formación, entre otros.

## CONCLUSIONES

El énfasis más reciente de la CEPAL, con respecto al desarrollo agrícola, responde especialmente al contexto regional e internacional, a la vez que se ha ido acentuando su concepción multidimensional del desarrollo latinoamericano. En este sentido, CEPAL ha formulado propuestas de política para las economías de la región, considerando las necesidades e imperativos del sector y su larga tradición en Latinoamérica.

CEPAL aboga por el tránsito hacia patrones agrícolas que generen un mayor valor agregado en sus producciones, especialmente mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas; con un enfoque sistémico, aborda el desarrollo del sector y su relación con el sistema productivo nacional.

Igual importancia le concede a la dimensión social del proceso de desarrollo agrícola y, con este, al tratamiento diferenciado, incluyente, según tipología de los productores.

En las ideas cepalinas es posible identificar elementos de valor no solo cognoscitivo, sino también metodológico y práctico, al formular políticas concretas que ameritan un estudio profundo. Se hace necesario apropiarnos de lo más valioso del pensamiento económico de una institución de notable prestigio regional e incorporar a nuestra concepción aquellos elementos que, por su carácter general, pueden ser aplicables a nuestras actuales condiciones y características propias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL (2012) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, Documento Informativo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (1990) *Transformación Productiva con Equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.

*La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. (2008) Santo Domingo: Naciones Unidas.

*El papel del Mercado Interno en la dinamización del crecimiento en la Subregión Norte de América Latina*. (2006) México DF : Naciones Unidas.

CEPAL, FAO, IICA (2011) *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina. Caribe 2011 – 2012*. San José, Costa Rica.

CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.

CEPAL (2004) *Desarrollo productivo en economías abiertas*. San Juan, Puerto Rico : Naciones Unidas.

Dirven, M. (2007) *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Santiago de Chile : Naciones Unidas, Serie Desarrollo Productivo, Vol. 183.

Houtart, F. (2014) El desafío de la agrocultura campesina para el Ecuador. Disponible en: <http://http://www.rebelion.org/noticias/2014/11/191471.pdf>

Naciones Unidas (2005) Análisis de la vulnerabilidad alimentaria de hogares desplazados y no desplazados: un estudio de caso en Bogotá, D.C., Disponible en: [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison\\_offices/wfp096433.pdf](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/liaison_offices/wfp096433.pdf) . [En línea] 2005. [Citado el: 20 de febrero de 2011.]

Sotomayor, O et.al. (2011) *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Medina, Zoe (2009) *La Estrategia de Transformación Productiva con Equidad. Análisis crítico*. Tesis en opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

Valdés, A et. al. (2010) *Evolución y distribución del ingreso agrícola en América Latina: evidencia a partir de cuentas nacionales y encuestas de hogares. Documento de proyecto*. Santiago de Chile : Naciones Unidas.