

Gonzalo D. Martner / C.
Furche

AUTONOMIA ALIMENTARIA O
ESPECIALIZACION SEGÚN
VENTAJAS COMPARATIVAS:
EXPERIENCIAS RECIENTES
EN AMERICA LATINA

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 11

IEP Instituto de Estudios
Peruanos

*Documento de trabajo N° 11
Serie Economía N° 3*

Documento presentado al Taller sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario, organizado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), reunión copatrocinada por el Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 6-9 de agosto de 1985. Las opiniones expresadas en este trabajo son de responsabilidad de los autores, y pueden no coincidir con las de las instituciones organizadoras.

IEP ediciones
Horacio Urteaga 694
Lima, 11
Telfs: 32-3070 24-4856

Impreso en el Perú
2da. edición noviembre
1986 1,000 ejemplares

CONTENIDO

INTRODUCCION	5
1. POLITICA AGRARIA, REGULACION MACROECONOMICA y RESTRICCION EXTERNA	5
1.1 Consideraciones generales	5
1.2 Inserción internacional y grados de libertad de la política agraria en los esquemas neoliberales	7
a. Aperturismo y política agraria	9
b. El aperturismo y sus fundamentos	9
I. La hipótesis de la existencia de mercados internacionales competitivos	10
II. La hipótesis de la inmovilidad internacional de los factores de producción	21
III. La hipótesis de la especialización óptima según la dotación de factores de producción	28
c. Aperturismo y regulación macroeconómica	31

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLITICA AGRARIA EN AMERICA LATINA	33
2.1 Política agraria en Chile	35
a. La política económica neoliberal	35
I. La reversión de la reforma agraria	42
II. La jibarización del sector público	42
III. Las políticas de precios de comercialización	44
IV. La política crediticia	47
b. Los efectos de la política agraria	49
I. Los macroprocesos sociales	49
II. El desempeño sectorial	51
Evolución de la producción	54
Evolución de la balanza comercial agropecuaria	54
El empleo y el ingreso	56
El abastecimiento alimentario	59
2.2 La política agraria en Brasil	63
a. Tendencias de evolución de la agricultura brasilera	63
b. Objetivos e instrumentos de la política agraria	67
La evolución de los precios agrícolas	70
c. Evolución reciente de la agricultura	70
2.3 La política agraria en Colombia	73
a. Agricultura y desarrollo económico	73
b. La política agraria	75
I. Reforma agraria	76
II. Precios y comercialización	76
III. Crédito	77
IV. Los nuevos elementos de la política agraria	79
c. El programa DRI	80

INTRODUCCION

El trabajo que sigue se refiere a uno de los temas más debatidos en los últimos años en América Latina y que ha tenido evidentes repercusiones en el desempeño de la agricultura de algunos países de la región. El desafío planteado por la corriente neoliberal, al situarse de manera globalmente crítica respecto de los modelos de desarrollo aplicados en la región desde la crisis de los años 1930 y al inspirar políticas de restricción extrema de la intervención del estado en la economía y de apertura indiscriminada a la economía internacional, ha tenido por virtud estimular un replanteamiento de la disyuntiva autonomía alimentaria especialización según ventajas comparativas, así como más generalmente el tema de los grados de libertad de la política agraria respecto de la regulación macroeconómica y de la restricción externa.

Hemos procurado en este trabajo introducir, a partir del desafío neoliberal, los elementos centrales del debate teórico relativo al tema de la inserción internacional de las agriculturas de las economías periféricas, a la vez que intentar realizar una evaluación de algunas de las experiencias de diversos signos más significativas en la materia, como son los casos de Chile, Brasil y Colombia.

1. POLITICA AGRARIA, REGULACION MACROECONOMICA Y RESTRICCION EXTERNA

1.1 Consideraciones generales

Toda política económica puede ser definida como un conjunto de acciones coordinadas para alcanzar uno o más objetivos ligados al proceso económico. Pero no hay política identificable sin precisar quiénes la llevan a cabo y sus modalidades de puesta en práctica. En este sentido, la política agraria involucra a dos grandes tipos de actores: las unidades de producción del sector agrícola y el aparato estatal. Dicha política puede ser definida como el conjunto de acciones de la administración pública que al modificar alguno de los ámbitos de funcionamiento de las unidades de producción agraria (en el plano productivo, comercial, financiero) tengan consecuencias en el funcionamiento global de éstas. Así definida, la política agraria puede desenvolverse de maneras bastante variadas y su caracterización debiera entonces considerar además los objetivos que la guían, las restricciones que enfrenta y los procedimientos

con que se aplica. Las políticas agrarias en las economías liberales y semiliberales pueden clasificarse gruesamente en aquellas de tipo orientador de las relaciones mercantiles y aquellas destinadas a intervenir sobre las estructuras de producción y propiedad.¹ Ambos tipos de política procuran una mayor armonización de la oferta y la demanda de productos agrícolas, con un conjunto de objetivos asociados y de procedimientos que dependen de las preferencias y las prioridades de los actores que inciden en el proceso de toma de decisiones.

Cabe agregar, sin embargo, que los objetivos de la política agraria no sólo suelen ser múltiples y cambiantes sino además estar estrechamente asociados entre sí. El objetivo de toda política relativa a la agricultura es históricamente, por lo demás, el de favorecer su desarrollo. Pero ello puede estar motivado por todas las razones que hacen deseable el desarrollo económico y social en su conjunto.

A su vez, muchas veces se observa una multiplicidad de objetivos que suelen ser contradictorios o incompatibles entre sí, en circunstancias en que toda estrategia con objetivos competitivos es totalmente indeterminada si no se precisa la ponderación de los objetivos que la constituyen.²

La ambigüedad existente entre las nociones de objetivos y de restricción plantea dificultades adicionales. El empleo, por ejemplo, puede ser considerado como un objetivo y como una restricción, indefinición que no puede ser resuelta sino precisando el nivel exacto de la restricción y/o la ponderación que se otorga al objetivo.

La agricultura está demasiado imbricada con la evolución económica de conjunto, los objetivos de la política pública son demasiado múltiples e interdependientes, el nivel de las restricciones demasiado impreciso como para poder caracterizar eficazmente en los términos genéricos mencionados. Es en el plano de los procedimientos y de las modalidades de aplicación de las políticas agrarias que no es, sin embargo; indiferente al de los objetivos, aquel en el que es necesario considerar la particularidad de dichas políticas.

Entre los procedimientos principales se cuentan las medidas directas de la limitación de las superficies plantadas u otro tipo de limitaciones a la producción. medidas que buscan incentivar el abandono de los productores de algún sector específico de la producción, y los diversos aspectos relativos a la administración o el control de los precios, dada su importancia en la determinación de las rentabilidades relativas y en consecuencia en el proceso de asignación de recursos. A ello se debe agregar la frecuente aplicación de medidas de sostén de los ingresos agrícolas a través de diversos mecanismos de

1.Rolande Gadille, *Les politiques agraires*, PUF, Paris. 1972.

2Alain Cotta, *Etude de politique Industrielle*, Paris I. 1978.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

transferencia y de pagos compensatorios. Los aspectos relativos a la política tributaria y crediticia son determinantes en este sentido.

Algunos gobiernos intervienen, asimismo, en la esfera de la comercialización de productos agrícolas, ya sea para procurar respuestas más rápidas ante las señales del mercado o, a la inversa, para establecer un control más estrecho de la evolución del mismo. En este sentido es que los gobiernos aplican diversas medidas orientadas a incentivar a los productores a asumir más, eficazmente las incertidumbres de los mercados. Entre éstas se cuenta el establecimiento de mercados a futuro y de modalidades contractuales que permiten ligar más estrechamente los precios garantizados y los precios internacionales.³

Por su parte, los aspectos relativos al comercio internacional de productos agrícolas son una dimensión neurálgica de las políticas públicas relativas a la agricultura. Las trabas al comercio internacional son múltiples y generalizadas las políticas nacionales de promoción de exportaciones.

Las políticas relativas a los precios y los aranceles de los productos agrícolas, dado el carácter "transable" de la mayor parte del sector agropecuario, es decir sujeto al comercio internacional, son de primera importancia en la evolución macroeconómica, particularmente en los países en que la agricultura constituye la principal actividad productiva.

A la inversa, incluso en el caso de los esquemas de política económica sectorialmente "neutra" (y que por tanto no contemplan una política agraria explícita en nombre de la no discriminación sectorial), se constata el carácter determinante de los efectos combinados de la política comercial y de la política cambiaria en la determinación de los precios relativos que afectan a la agricultura. Y ello no obstante el hecho de que el precio relativo de los productos transables respecto a los no transables sea el resultado no sólo de ajustes en la política comercial y en el tipo de cambio nominal sino también de la cuenta de capital de la balanza de pagos y de las variables fiscales y monetarias, así como del nivel de la productividad, los salarios y los ingresos nominales.

1.2 Inserción internacional y grados de libertad de la política agraria en los esquemas neoliberales

En su trabajo provisional acerca de la economía mundial, Leontief⁴ proyectaba un menor crecimiento de los intercambios agrícolas internacionales, a raíz de la eventual preferencia de los países por la autosuficiencia alimentaria y el

³OCDE. *Examen des politiques agricoles dans les pays membres*. 1980-1982. Paris. 1983.

⁴Wassily Leontief, *L'expertise*. Dunod, Paris. 1978.

privilegio de los cultivos de alimentos básicos. Sin embargo, dicha hipótesis no pareciera confirmarse a la luz de la evolución reciente, al constatarse la aplicación de políticas aperturistas y de promoción de exportaciones en un número importante de países y verificarse una considerable aceleración del comercio internacional de productos agrícolas. Simultáneamente, la disponibilidad de productos alimentarios disminuye en los países subdesarrollados, mientras la producción agrícola aumenta a un ritmo de dos a tres veces superior al de las economías industrializadas. Ello se debe a que las exportaciones absorben una parte creciente del volumen producido, en perjuicio del consumo nacional, proceso que es retroalimentado por la persistencia de una desigual distribución de los ingresos y una asignación de las divisas generadas por el sector a usos distintos que aquellos que permiten acceder a la mayoría de la población a la satisfacción de sus necesidades alimenticias. El comportamiento reciente de muchas agriculturas del Tercer Mundo se caracteriza por un aumento de las exportaciones agroalimentarias y un déficit alimentario global o localizado en los estratos más pobres.⁵

Frente a estas tendencias actúan dos tipos de políticas: las de orientación neoliberal, que procuran acentuar la extroversión integral de las agriculturas, y aquellas orientadas a su integración en los sistemas productivos nacionales. Estas orientaciones contrapuestas tienen en parte como trasfondo la vieja querrela entre liberalismo y proteccionismo y, en parte, visiones disímiles acerca de los factores explicativos de la competitividad internacional.

Las políticas de integración nacional de la agricultura y de búsqueda de grados significativos de autosuficiencia alimentaria postulan que asegurar un abastecimiento nacional de alimentos, aunque redunde -al menos en el corto plazo- en costos de producción superiores, tiene la ventaja de inducir un menor gasto de divisas y aprovechar los encadenamientos nacionales de producción y empleo de la actividad de producción de alimentos. En esta óptica se considera a la agricultura no sólo como el primer eslabón de la cadena de dicha producción de alimentos sino también como parte integrante de los grandes circuitos que estimulan la exportación de productos manufacturados.⁶

Por su parte, los postulados neoliberales han inspirado bruscas reformas arancelarias y manipulaciones cambiarias que han tenido como resultado una exacerbación competitiva y una caída de la producción de alimentos no siempre acompañada de reconversiones a la exportación. La interconexión con la economía internacional llevada a su extremo está en el centro de los

⁵Kostas Vergopoulos, *La transnationalisation alimentaire de la peripherie*, Université de Paris VIII. Paris, 1983, mimeo.

⁶Véase, Pierre Judet, *Les nouveaux pays Industriels*, Editions Ouvrieres, Paris, 1981.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

condicionamientos de las políticas agrarias en los modelos neoliberales. Cabe detenerse en el análisis de sus fundamentos y consecuencias.

a. Aperturismo y política agraria

El enfoque neoliberal aplicado a los problemas agrarios argumenta que en términos analíticos, y en lo relativo a la elaboración de políticas agrarias, el uso de los precios mundiales como referencia es inevitable. A su vez, este sostiene que la protección discriminatoria "generalmente" actúa en contra de la producción de bienes agrícolas sujetos al comercio internacional, no sólo porque la estructura de la protección usualmente favorece a los bienes industriales, y de ese modo aumenta los costos de los insumos para la agricultura, sino sobre todo porque sobrevalúa la moneda nacional, afectando las exportaciones agrícolas y la producción agrícola competitiva con importaciones.⁷

Se señala que la variable fundamental de política económica, que difícilmente puede ser contrarrestada por cualquier política agrícola sectorial, es el nivel del tipo de cambio real. Adicionalmente, el problema de la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas en los mercados mundiales y la aversión al riesgo propia de los productores agrícolas, no debe, se postula, llevar a la opción proteccionista, sino a la aplicación de políticas compensatorias de la ineficiencia del mercado, vía la implementación de un esquema de impuestos y subsidios variables que procuren reducir las fluctuaciones del precio doméstico respecto del precio internacional. Si esta reducción es exitosa, se debe ampliar la exposición a la competencia externa del sector agrícola.

Este tipo de enfoque tiene por sustento -más allá del hecho que en sus versiones menos dogmáticas sus recomendaciones de políticas sean más realistas-la "teoría pura" del comercio internacional construida en la tradición neoclásica, que postula la existencia de un beneficio del intercambio derivado de la especialización a nivel de los productos y de la igualación internacional del precio de los factores que esta especialización induciría.

b. El aperturismo y sus fundamentos

El modelo formal tendiente a demostrar los asertos anteriores (teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson: HOS) está construido sobre bases extremadamente restrictivas. No toma en consideración sino dos países definidos por una frontera puramente jurídica, sin existencia de costos de transporte, de tarifas ni obstáculo alguno al intercambio de productos -que circulan sin trabas

⁷Alberto Valdés y Ammar Siamwalla, Foreign trade, exchange rate policy and the structure of Incentives for agriculture, Issues and policies, IFPRI, Washington DC, 1985 (mimeo).

mientras los factores circulan libremente de un sector a otro de cada espacio nacional pero no la hacen en absoluta de un país a otro. A su vez, supone la existencia de competencia pura y perfecta en todos los mercados de productos y de factores, sin que ningún poder público o privado se ejerza en ellas. Las únicas informaciones de las que dispondrían los agentes serían las relativas a los precios, a la vez que estarían dotadas de una capacidad de previsión perfecta. El equilibrio internacional no modificaría el ingreso ni las funciones de producción y de consumo. Se supone que los productos obtenidos en cada país son estrictamente homogéneos, la asignación de factores se realiza asegurando su plena emplea y la maximización de la cantidad de productos y de bienes y que las condiciones de producción sean estrictamente idénticas. No se razona sino sobre funciones de producción agregadas y homogéneas; se postula que los compartimientos de los consumidores son estrictamente idénticas y que se puede establecer curvas de indiferencia colectiva; cada uno de los grupos de agentes maximizaría su propia función objetivo sobre la base de un sistema de precios que le sería exógeno.⁸

Entre estas hipótesis, la de competencia pura y perfecta la de inmovilidad de los factores y la de la especialización en las actividades intensivas en el factor abundante son las que evidencian con mayor fuerza la inadecuación del mencionado enfoque en relación a la dinámica real de la economía internacional. y dentro de ella la relativa a los bienes agrícolas.

1. La hipótesis de la existencia de mercados internacionales competitivos

La hipótesis de la existencia de mercados competitivos conduce a negar la realidad del conjunto de efectos de poder que se ejercen en los mercados mundiales y en la vida económica internacional. Para ilustrar este punto es útil reseñar algunas consideraciones históricas sobre los intercambios de productos agrícolas.

Es a principios del siglo XVI que se origina la intensificación de los intercambios entre metrópolis coloniales y países periféricas, con los dos factores explicativos principales. El primero es la diferencia climática entre estas dos áreas geográficas., con el resultado de que las agriculturas de los territorios localizados en zonas tropicales a intertropicales abastecen a Europa de bienes cuya producción es imposible en dicho continente. La segunda es la ventaja técnica entonces existente en diversas países hoy subdesarrolladas: Europa importaba no sólo té, azúcar y especias sino también sedas y textiles de algodón

⁸Maurice Byé y Gérard Destanne de Bernis. *Relations économiques Internationales*, Dalloz, Paris. 1978.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

de India. porcelanas de China, etc.

La industrialización de Europa modificó profundamente la amplitud y la estructura de los intercambios y no precisamente en un contexto de libre comercio. Como lo subraya Bairoch, es curioso constatar cuán extendida es hoy día la idea de que la relativa liberalidad de los intercambios en los últimos decenios en los países desarrollados es una constante en su historia, eventualmente interrumpida por breves fases de proteccionismo -como el oscuro período de los años 30- pero de carácter excepcional⁹. Lo que históricamente ha sido excepcional han sido los períodos liberales.

En efecto, un sistema aduanero proteccionista ha constituido la regla en todos los países que han experimentado un crecimiento económico en los siglos XVIII y XIX. No se puede hablar de fase librecambista sino en el caso de Inglaterra, país que en todo caso no abandonó su proteccionismo durante un período sino hacia 1846, es decir casi un siglo después de iniciada su industrialización y en un momento en que su avance económico sobre el resto de las naciones era considerable y parecía asegurado por un largo período. Su predominio era entonces superior al de EE.UU, un siglo después. Más tarde, Napoleón III abolió (hacia 1860) las principales barreras aduaneras francesas, arrastrando a la mayoría de los países de Europa. La experiencia fue breve pues la mayoría de los países volvió a aplicar esquemas proteccionistas y Francia sólo resistió hasta 1892, período que fue para ese país uno de los más desfavorables desde el punto de vista del crecimiento.¹⁰

Simultáneamente, en el momento en que, al amparo de la protección aduanera, Estados Unidos y Alemania alcanzaban los niveles de desarrollo de Inglaterra, este país inició el retorno al proteccionismo a partir de 1901 con un gran reforzamiento en 1922.

A estas barreras al comercio hay que agregar lo elevado de los costos de transporte, que gravaban muy significativamente los precios de los bienes intercambiados, incluso cuando las distancias recorridas eran breves.

Todo ello coincidió con la existencia de una industria naciente caracterizada por pequeñas unidades de producción que permitieron movilizar mejor los capitales y las capacidades empresariales, así como el uso de los recursos locales, creando una base productiva que se adaptó sin dificultad a la necesidad de ampliar la escala de sus operaciones y la transformación de los sistemas de transporte. La existencia de elevados costos de transporte no sólo reforzó la protección de las industrias nacientes sino que permitió hacer

⁹Paul Bairoch, *Le tiers-monde dans l'impasse*, Gallimard, Paris, 1971.

¹⁰Paul Bairoch. "Commerce extérieur et développement économique: quelques enseignements de l'expérience libre-échangiste de la France au XIX siècle", *Revue Economique*, enero 1970.

funcionar los efectos dinamizadores provocados por la serie de interacciones propias de la manufactura de herramientas y máquinas para la agricultura y la industria textil, así como la fabricación de material de transporte. Estos factores favorecieron el desarrollo industrial en países distintos de Inglaterra.

Por otro lado, y a pesar de los costos elevados de transporte, tempranamente -como se señaló- fue posible hacer rentable el comercio de ciertos bienes agrícolas desde América del Sur hacia Europa. La baja de dichos costos, la dominación colonial sobre Asia y África y la revolución industrial permitieron ampliar considerablemente más tarde, los sistemas de explotación agrícola orientados hacia la exportación.

El siglo XIX estuvo marcado por una fuerte expansión de la producción y de la exportación de productos tropicales, expansión que se aceleró en el siglo XX hasta los años 1930 con la ampliación de la gama de productos exportados. Desde entonces ha caído la tasa de crecimiento, dada la saturación de los mercados involucrados, pues la demanda de una gran parte de estos productos es muy rígida a partir de un cierto nivel del consumo por habitante. Hacia 1955 los niveles de saturación habían sido alcanzados para la mayoría de los productos agrícolas tropicales en los países desarrollados.

Simultáneamente, la producción de alimentos por habitante en los países sub-desarrollados presentó una tendencia al estancamiento, situándose en los años 70 en el mismo nivel que a principios de siglo. Por su parte, el saldo excedente de la producción de cereales (excluyendo a Argentina) pasó de 11 millones de toneladas en 1936 a 6 millones en 1950 y a un déficit de 28 millones en 1966. El excedente de 1936 representaba un 7% de la producción y el déficit de 1966 un 10% de la misma.

Junto a la tendencia en muchos países sub-desarrollados a privilegiar en la agricultura la especialización para la exportación por sobre la producción de alimentos, se produce una persistente caída de la participación de las exportaciones de dichos países en el comercio mundial. Ello se explica por la disminución de los precios internacionales de los productos agrícolas y la tendencia al deterioro de los términos del intercambio desde los años 1950. Además de la mencionada saturación, concurren a explicar este fenómeno las modalidades diferenciadas de asignación del excedente derivado de los incrementos de productividad en unas y otras economías en presencia de mercados oligopólicos, el desarrollo de productos sintéticos, la relativa inelasticidad de la demanda de productos agrícolas frente a los manufacturados, la reducción de la intensidad de uso de materias primas en la industria manufacturera a raíz del progreso técnico y..., las medidas restrictivas de carácter proteccionista tomadas por los gobiernos de los países industriales. En los hechos, las agriculturas de los países desarrollados se han transformado en los sectores más protegidos de

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

sus economías.

Los argumentos invocados para tal efecto son el criterio de la independencia en el suministro de alimentos básicos por razones estratégicas y la voluntad de mantener precios internos estables y elevados para los productores agrícolas. La aplicación de políticas complejas y diversificadas de estabilización de precios e ingresos agrícolas se ha traducido en un fuerte impacto en la formación de los precios internacionales de productos agrícolas, pues su comercio internacional representa sólo una pequeña fracción de la producción global.¹¹

Es además el propio fracaso de las medidas arancelarias para estabilizar los precios a fines de los años veinte y comienzos de los treinta (llegando éstos a alcanzar niveles de 200-300%) lo que estimuló la aplicación generalizada de políticas de intervención gubernamental en la producción y la comercialización interna y externa y el consumo de alimentos con el objeto de regular los precios y los ingresos de la agricultura. En el mismo sentido ha operado el peso político considerable de los agricultores en varios países industrializados.

El éxito de estas políticas depende precisamente de la disociación de los precios internos de los internacionales cuando estos amenazan la estabilidad de la producción nacional.

Cabe considerar además que la relativa liberalidad de los intercambios que se fue instaurando en la post-guerra en materia de productos manufacturados sufrió un fuerte cuestionamiento a partir de la recesión de los años 1974-1975 en los países industrializados. Ello dio origen al así llamado "nuevo proteccionismo", que privilegia el uso de restricciones extra-arancelarias.

Las barreras arancelarias dejan de ser enteramente eficaces y se instaura una maraña de regulaciones contra las importaciones, habiendo el GATT identificado más de 800 tipos de barreras no arancelarias.

En el caso agrícola, su objetivo es el de completar las medidas internas de fomento con una vasta red de técnicas orientadas a evitar que la competencia de las importaciones incida negativamente sobre la rentabilidad de los productores nacionales. Ello tiene como consecuencia reducir y perturbar los intercambios. Los mecanismos más perjudiciales para el comercio son la imposición de cuotas y otras restricciones cuantitativas, el establecimiento de precios mínimos a la importación y de dispositivos de limitación a la concesión de licencias. Simultáneamente se combinan las mencionadas restricciones con los subsidios y reembolso a las exportaciones, destinados a facilitar la colocación en el mercado internacional de los excedentes generados por las políticas de sostén de

¹¹Las consideraciones que siguen están basadas en FAO, *El nuevo proteccionismo* y los *Intentos de liberalizar el comercio agrícola*, Roma, 1983, y OCDE, *Examen des politiques agricoles*, Ibid.

los ingresos de los productores agrícolas. Ejemplos de estos mecanismos se encuentran para la mayoría de los productores de las zonas templadas.

En el caso de los productos lácteos, las políticas aplicadas en Norteamérica, la CEE y Japón se orientan a mantener altos precios al productor, combinados con restricciones a la importación. Ello provoca un fomento de la oferta y una caída de la demanda, lo que induce la toma de nuevas medidas internas para reducir el crecimiento de la producción e incrementar el consumo. En lo relativo al mercado internacional, se imponen cuotas y precios mínimos de importación, se conceden importantes subsidios a la exportación y se amplía la ayuda alimentaria para reducir los excedentes.

En el caso de la carne se observan situaciones similares. El descenso cíclico de los precios en 1974-75 y la existencia de ciertos excedentes estimularon el establecimiento de diversos mecanismos de sostén de los precios, con embargos a la importación y suspensión de licencias de importación, restricción de las cuotas y multiplicación de las "limitaciones voluntarias". El volumen del comercio se redujo en breves plazos de manera considerable, agudizando la caída de los precios. A la inversa un caso simétrico se verificó en 1978-79 al limitarse la producción de carne en los países importadores y provocarse un fuerte aumento de los precios internacionales, permitiéndose en esas circunstancias una relajación de las limitaciones a las importaciones.

En lo que respecta a los productos específicos provenientes del Tercer Mundo, las barreras de protección actúan según una lógica diversa. Estas aumentan según el grado de elaboración del producto importado (es decir se aplica una "escala arancelaria") con el objeto de proteger la manufactura en los países importadores de las materias primas de origen agrícola involucradas. Cuando las barreras arancelarias no resultan suficientes como instrumentos de protección, las barreras no arancelarias suelen también en este caso adquirir mayor importancia. Son usuales las restricciones cuantitativas para los productos textiles y el vestuario, los derivados del cuero y el calzado, bienes en los cuales son competitivos un número importante de países del Tercer Mundo, particularmente los llamados "nuevos países industriales".

El resultado de este conjunto de medidas proteccionistas es la existencia de crecientes diferencias entre los precios internacionales y los precios domésticos de los productos agrícolas. Esta diferencia se puede medir a través del equivalente arancelario ad-valorem. Como se observa en el cuadro 1, en la CEE, en que el gravemente variable es el instrumento más usado para limitar las importaciones -aplicándose según la diferencia existente entre los precios de sostén de la CEE y los precios internacionales- estos equivalentes han aumentado considerablemente desde 1974, alcanzando niveles absolutos en varios casos superiores al 100%.

CUADRO N° 1

Equivalentes en subvenciones al productor y en costos adicionales para el consumidor debidos a las intervenciones normativas

	Equivalente en subvenciones al productor			Equivalente en costo adicional para el consumidor		
	1976	1977	1978	1976	1977	1978
	(Dólares EE.UU./Toneladas)					
Estados Unidos						
Trigo	2.5	18.0	12.6	-0,5	-0.1	
leche y productos lácteos ¹	80.5	98.5	51.0	77.6	96.1	48.8
Azúcar (equivalente en bruto)	21.1	61.7	149.0	22.5	45.0	132.2
CEE						
Trigo	35.9	109.1	134.6	35.9	109.1	134.6
leche y productos lácteos ¹	168.0	"194.5	210.7	154.3	177.6	188.3
Azúcar (equivalente en azúcar blanca)	75.6	245.4	398.6	59.8	182.2	259.4
Japón						
Arroz	679.6	836.3	1,105.5	506.7	682.9	922.4
leche y productos lácteos	199.9	234.6	309.6	165.1	192.4	266.8

FUENTE: Estimaciones de la FAO, basadas en la metodología establecida en el documento C 75/LIM/2, FAO, octubre 1975. Políticas de protección y estabilización agrícolas: Sistema de medición en el contexto del reajuste agrícola.

¹Equivalente en leche.

En Japón ha ocurrido un fenómeno similar, habiéndose cuadruplicado el nivel de los equivalentes arancelarios entre 1974 y 1978, llegando a niveles absolutos del orden de 300-400%. como se aprecia en el cuadro 2.

CUADRO N° 2
Equivalentes arancelarios ad valorem en el Japón
(porcentaje)

	1974	1975	1976	1977	1978
Arroz	72,0	238,6	438,3	500,9	305,8
Trigo	100,0	145,0	194,7	378,6	448,9
Cebada	130,1	168,4	224,3	322,5	491,1
Carne de vacuno	36,9	227,9	241,5	285,4	250,7
Carne de cerdo	28,1	60,2	48,4	105,7	117,3
Azúcar	39,7	10,7	40,3	215,0	329,9

FUENTE: FAO. *El nuevo proteccionismo y los Intentos de liberalizar el comercio agrícola*. Roma. 1983.

En EE.UU, no se ha aplicado recientemente protección a los cereales. dado que se trata del principal exportador mundial. Se ha constatado, sin embargo, un aumento en los niveles de protección en el caso del azúcar y de algunos productos pecuarios.

Considerados globalmente, los niveles prevalecientes de protección arancelaria y no arancelaria son altamente lesivos para las exportaciones de los países subdesarrollados. Se ha estimado que una reducción del 50% en la protección de productos alimentarios en los países de la OCDE implicaría un aumento de 3 mil millones de dólares (un 15%) en las exportaciones anuales de los 57 países subdesarrollados con más población. como se observa para diversos grupos de productos en el cuadro 3.

Ganancias aún mayores en el volumen exportado podrían obtenerse aumentando los grados de elaboración de las materias primas agrícolas en los países productores. Cálculos de UNCTAD establecen que .si el caucho natural, el algodón, el yute, las pieles y los cueros y maderas -que se exportan hoy sin elaboración- fueran objeto de una transformación intermedia antes de la exportación. Los ingresos en divisas podrían duplicarse (pasando de 6.700 a 13.500 millones de dólares de 1975). Si se agrega una segunda fase de

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N°3

**Beneficios potenciales en divisas para 57 países en desarrollo.
resultantes de una reducción del 50% de las medidas
proteccionistas en los países de la OCDE**

Producto	Aumento en valor de las exportaciones ¹ (millones US\$.)	Incremento percentual del valor
Azúcar en bruto	659.0	22.6
Carne de vacuno y ternera	590.8	58.7
Vino	495.2	76.7
Azúcar refinada	222.1	134.4
Café verde	136.0	2.7
Maíz	82.2	7.5
Manteca de cacao	61.1	24.1
Trigo	57.9	19.1
Carne de cerdo	53.2	339.7
Té	49.0	4.8
Melazas	42.6	20.6
Aceite de oliva	38.0	19.7
Aceite de maní	31.6	11.8
Cacao en grano	31.8	2.1
Jugos cítricos	30.5	35.6
Aceite de coco	27.9	8.2
Aceite de palma	24.7	4.7
Yuca	21.9	3.6
Tortas de soja	21.6	7.1
Tortas de maní	19.3	7.5
Bananos	18.2	4.2
Cebada	16.3	78.2
Extractos de café. etc.	16.2	8.9
Naranjas	15.7	6.5

FUENTE: Estudio emprendido por la FAO, A. Valdés. La liberalización del comercio de productos agrícolas y los beneficios potenciales en divisas para los países en desarrollo. IFPRI, 1979.

¹Valorado a precios de 1977

transformación del caucho y el algodón, se lograrían ganancias adicionales de exportación por un monto de 4.600 millones de dólares.

Esta situación, en la que prevalecen formas agudas de proteccionismo en los mercados de productos agrícolas, se ha mantenido en los últimos 30 años. La agricultura ha sido prácticamente excluida de las liberalizaciones obtenidas en el marco del GATT. Sólo la reciente ronda de Tokio otorgó relevancia al proteccionismo agrícola. Pero dado que EE.UU, Japón y la CEE realizan el 60% del comercio mundial de bienes (excluyendo los combustibles) se requiere de su aprobación conjunta al establecimiento de medidas liberalizadoras.

Sin embargo, los EE.UU. procuraron en las negociaciones ampliar la liberalización del comercio agrícola y la ampliación del acceso a los mercados externos en el caso de los productos en que son eficientes, a la vez que la CEE fue partidaria de estabilizar el comercio agrícola a través de acuerdos sobre productos básicos, pero garantizando elevados ingresos a sus agricultores. El resultado de las negociaciones ha sido poco auspicioso para los países subdesarrollados.

Una evidencia adicional de gran importancia del carácter imperfecto de los mercados mundiales relevantes para el comercio agrícola de los países subdesarrollados es la de la variabilidad de los precios.

Los índices de los precios mundiales de alimentos y de cereales para el período 1950-1983, revelan que en los años 1950 el precio real disminuyó fuertemente, con una tendencia estable en los años 1960 y una nueva caída en los años 1970 (a pesar de los aumentos coyunturales de 1973-1974). La variabilidad promedio respecto a la tendencia exponencial es particularmente elevada, alcanzando alrededor de 50%.¹²

Sin embargo, en los veinte años anteriores a 1972, los países de bajos ingresos cuya producción de alimentos variaba frecuentemente, podían abastecerse de cereales a precios que no cambiaban excesivamente. La situación ha cambiado significativamente desde 1971. El precio de exportación del trigo norteamericano más que se duplicó entre 1972 y 1974 en dólares corrientes, declinando en 71% hacia 1977 y aumentando en 80% hacia agosto de 1979. Algo parecido ocurrió con el maíz y también en cierto grado con los costos de transporte marítimo. Ello se expresa en la magnitud del aumento de los coeficientes de variación, tal como se evidencia en el cuadro 5.

Las variaciones de los precios mundiales se explican sólo, en parte, por las variaciones de la producción. Diversos estudios han concluido que en la raíz del problema de la inestabilidad de los precios agrícolas internacionales se encuentran las políticas de los gobiernos de los países industriales, que inhiben

¹²peter Svedbero, *Food Insecurity In developing countries: causes, trends and policy options*. UNCTAD, Ginebra, 1984.

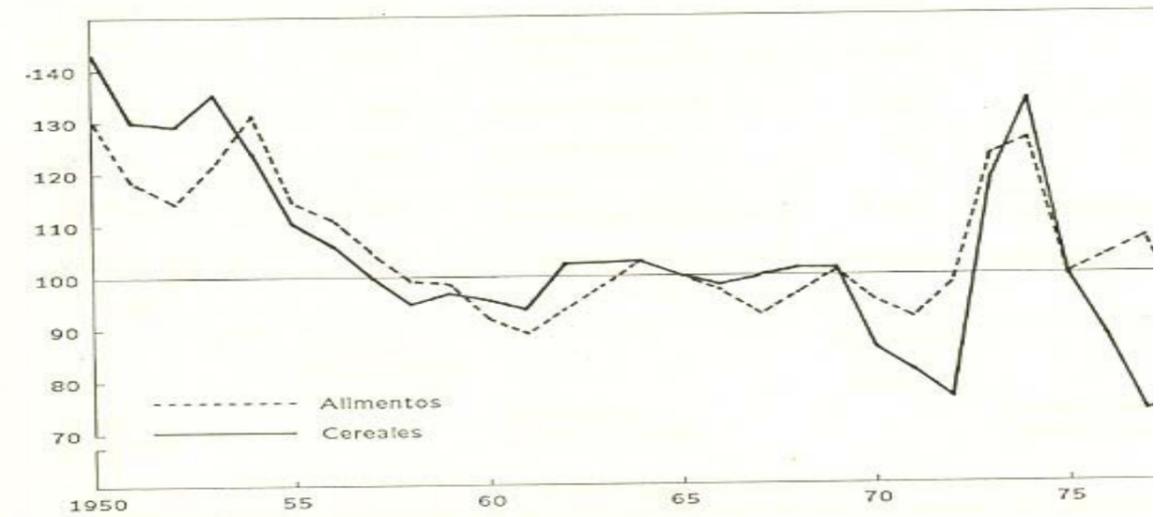
CUADRO N° 4
Ingresos brutos adicionales en divisas de los países en desarrollo, resultantes
elaboración antes de la exportación

Producto primario	Valor de las exportaciones (1975)	Primera fase de elaboración	Ingresos brutos adicionales	Segunda fase elaboración
		(millones de US\$.)		
Caucho natural	1.525	Láminas, chapas, tubos	1.300	Neumáticos
Algodón	2.091	Hilados de algodón en grueso	1.300	Tejidos de al bados
Yute	600 ¹	Tejidos de yute	80	
Pieles y cueros	480	Cueros acabados	800	
Maderas no co- níferas	2.045	Chapas, tableros, con- trachapados, etc.	3.400	
TOTAL	6.741		6.880	

FUENTE: Documento TD/229/Supp. 2, UNCTAD.

¹Incluido el valor de los productos semielaborados.

GRAFICO N° 1
Indice del precio mundial real de alimentos y cereales, 1950-1975
(1975 = 100)



FUENTE: UNCTAD, TD/B/C.1/257.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N°5

Inestabilidad de corto plazo en el mercado mundial del trigo y el arroz de los precios reales. 1950 - 1979

Años	Trigo		Arroz	
	Desviación estandar (US\$ton.)	Coefficiente de variación (%)	Desviación estandar (US\$ton.)	Coefficiente de variación (%)
1950-1959	26.0	11.2	59.0	11.4
1960-1969	7.9	3.6	89.0	17.5
1970-1979	56.0	30.0	187.6	39.0

FUENTE: B. Huddleston, D. Johnson, S. Reutlinger and A.Valdés, *International Finance for Food Security*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984).

la respuesta de los precios domésticos respecto a las condiciones del mercado mundial.¹³ Estos países constituyen los mayores exportadores y concentran una alta proporción de las importaciones mundiales, transmitiendo una inestabilidad considerable a los flujos de comercio y a los precios en los mercados mundiales.

La consecuencia para los países subdesarrollados es que ante la presencia de reservas limitadas de productos alimentarios o de divisas, no tienen otra opción que el ajuste de los niveles de consumo de alimentos y el consecuente deterioro de la situación nutricional de su población.

II. La hipótesis de la inmovilidad internacional de los factores de producción

Si alguna de las hipótesis del esquema neoclásico destaca por su irrealismo es la de la inmovilidad internacional de los factores. El relajamiento de esta hipótesis conduce por lo demás a los autores que la han efectuado a conclusiones paradójales, pues el abandono de la hipótesis de inmovilidad del capital conduce a hacer inútil el intercambio de mercancías, ¹⁴ lo que demuestra que ésta es básica para salvaguardar las conclusiones fundamentales del teorema

¹³Citados en Alberto Valdés y Anne del Castillo, *The role of food trade in the food security of developing countries*, UNCTAD, Ginebra, 1984.

¹⁴Charles-Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, PUF, Paris, 1976.

HOS.

A ello hay que agregar que el modelo conduce a no considerar los movimientos de capitales no materiales y particularmente el conjunto de flujos relativos a la transferencia internacional de tecnología, resultante de la hipótesis de identidad de las funciones de producción en todos los países para un producto dado.

La internacionalización de la producción es sin embargo un fenómeno generalizado, que se hace extensivo a la agricultura. A partir de los años 1960 - no obstante remontarse al siglo pasado la operación de empresas multinacionales en la agricultura- se produce un importante cambio cualitativo al conformarse un dinámico sistema agroalimentario mundial a partir de la internacionalización de los capitales que operan en la agricultura capitalista norteamericana y europea. Este es conocido usualmente como "agri-business" internacional de rápida expansión reciente en algunas zonas del tercer mundo.¹⁵

Como lo señalan Arroyo y sus colaboradores "la agricultura tiende a convertirse en un sector cada vez más dependiente de un grupo reducido de empresas transnacionales productoras de maquinarias o procesadoras y distribuidoras de materias primas agrícolas. La estructura del empleo rural y de la propiedad de la tierra, la distribución de alimentos en el plano nacional y mundial, los precios de los alimentos y de los productos agrícolas, los modelos de urbanización y los hábitos alimentarios se transforman de manera sensible. Esto no sólo sucede en los países desarrollados sino que se manifiesta con diversa intensidad en países subdesarrollados, sobre todo en América Latina" .¹⁶

Las transnacionales alimentarias tienden a concentrar cada vez mayores volúmenes de producción y a diversificarse a través de la implantación de filiales y agencias que extienden su campo de acción internacional. con frecuencia controlando oligopólicamente los principales mercados en la cadena agroalimentaria.

Hacia 1975 las 100 principales empresas agroalimentarias generaban el 45% de la ventas mundiales del sector alimentario (155 mil millones de dólares sobre 345 mil). Estas presentan una tendencia a la diversificación intrasectorial (aunque también algunas expanden sus actividades a otros sectores, particularmente de servicios), con un cierto abandono de las actividades de primera transformación (aunque a nivel nacional se encuentra frecuentemente situaciones de oligopolios muy organizados desde la primera transformación) y mayor énfasis en la producción de alimentos diferenciados y con un alto valor agregado y en los circuitos de distribución y consumo final tipo *fast-food*.

¹⁵Susan George, *Les strategies de la faim*, Editions Grounaver. Ginebra. 1981.

¹⁶Gonzalo Arroyo et al., "Empresas Transnacionales y Agricultura en América Latina", *Estudios del Tercer Mundo*, vol. 3. N° 2. CEESTEM, México, 1976.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

En el plano de la organización de la producción se verifica, asimismo, una tendencia a la creación de unidades productivas de propósitos múltiples de gran envergadura, asociando desde el tratamiento de la materia prima hasta la manufacturación de alimentos diferenciados. Se trata además de empresas diversificadas geográficamente, aunque dependen aún fuertemente de su base de origen (norteamericana para 16 de las 25 más grandes), con un promedio de 15 a 20 países de importación.¹⁷ Cinco firmas norteamericanas realizan más del 25% de sus ventas en el extranjero: CPC (54%). Coca Cola (42%). Standard Brands (29%) y General Foods (25%).

El Centro de Estudios de las Corporaciones Transnacionales de la ONU ha clasificado las actividades de las transnacionales alimentarias según su grado de articulación con las economías nacionales, distinguiendo las siguientes operaciones:¹⁸

- venta de productos alimentarios fabricados en los centros industriales;
- importación para la venta de materias primas agrícolas;
- importación de materias primas para el acondicionamiento y venta de productos elaborados:
 - acondicionamiento y exportación de materias primas producidas en el país en que opera la empresa:
 - transformación de materias primas nacionales, orientada al mercado interno, estando en general esta actividad ligada a la anterior.

Se podrá comprender el impacto de la operación de las empresas citadas en la estructura de los intercambios internacionales de productos agrícolas.

Esta estructura es muy concentrada: una veintena de grandes firmas que operan a escala internacional, frecuentemente especializadas en algún producto, constituyen oligopolios de hecho, a las que una gran cantidad de empresas jerarquizadas siguen en sus actividades (intermediarios, negociantes nacionales que se limitan a la importación a partir de su país, negociantes locales, que compran los productos en posición FOB o CIF, etc.).

Seis empresas realizan el 80% del comercio de cereales, tres firmas concentran la mitad del comercio de azúcar, una empresa efectúa la mitad del de cacao, estructura oligopólica que se repite para el café, el caucho, el tabaco, el algodón, los bananos (ver el cuadro 7). Sin embargo, existen excepciones significativas como las del comercio de carnes y de productos lácteos.

Algunas de estas empresas se han limitado a la comercialización internacional, mientras otras -como se señaló- han penetrado las actividades

¹⁷ Jacques Bombal y Phillippe Chalmin, *L'agro-alimentaire*, PUF, Paris, 1980. ONU, *Study of food Industry projects of TNC interest in developing countries*, Nueva York, 1977.

CUADRO N° 6
Las 25 mayores empresas agro-alimentarias mundiales (excluyendo tabacos y alcoholes)

Empresas	País de origen	Ventas totales (millones US\$ 1979)	% de ventas agro-alimentarias	N° de países de implantación	Empleo (en miles)	Sector de actividad de origen
Unilever	G.-B.-NL	21.748	70	70	327	Cuerpos grasos
Nestlé	Suisse	13.249	100	47	140	Productos lácteos
Cargill	Etats-Unis	11.300*	90	50	20	Comercio de cereales
Beatrice Foods	Etats-Unis	7.468	72	28	74	Productos lácteos
Esmark	Etats-Unis	6.743	82	10	44	Carnes
General Foods	Etats-Unis	5.472	84	18	48	Productos diversos
Pepsico	Etats-Unis	5.090	100	20	76	Bebidas
Continentale	Etats-Unis	5.000*				Comercio de Cereales
Coca Cola	Etats-Unis	4.961	95	14	34	
Allied Breweries +Lyons	G.-B.	4.928	100			Cervecerías, bebidas y té
Consolidated Foods	Etats-Unis	4.720	43	3	75	Carne
Greyhound	Etats-Unis	4.700	61	12	50	Carne

FUENTE: Chalmin y Bombal, op. cit.

*Cifras estimadas para 1978

CUADRO N° 6 (Cont.)
las 25 mayores empresas agro-alimentarias mundiales (excluyendo tabacos y alcoholes)

Empresas	País de origen	Ventas totales (millones US\$ 1979)	% de ventas agro-alimentarias	N° de países de implantación	Empleo (en miles)	Sector de actividad de origen
Ralston Purina	Etats-Unis	4.600	86	28	67	Alimentación animal
Borden	Etats-Unis	4.310	74	25	37	Productos lácteos
Grand Metropolitan	G.-B.	3.897	65		99	Diversificado
General Mills	Etats-Unis	3.745	66	21	61	Molinería
CPC	Etats-Unis	3.698	78	41	42	Productos del maíz
George Weston	G.-B.	3.558	77	6	105	Panadería
United Brands	Etats-Unis	3.470	97			Frutas
Kirin Brewery	Japón	3.450			18	Cervecería
BSN-Gervains-Danone	France	3.117	59	12	59	Bebidas y productos lácteos
Rank Hovis	G.-B.	2.838				Panadería
Mac Dougal Carnation	Etats-Unis	2.825	100	15	22	Productos lácteos
Anheuser Bush	Etats-Unis	2.775				Cervecería
Tate & Lyle	G.-B.	2.473	95	25	20	Azúcar

CUADRO N° 7
Principales empresas comercializadoras y
transformadoras de alimentos, 1980

Producto	Empresas más destacadas		Ventas 1980 (US\$)*
	Comercializadoras	De transformación	
Azúcar	Tate & Lyle (RU)1	Gulf & Western (EU)	5.3
	Sucret et Denrées (Francia)	Lonrho (RU)	5.0
	Engelhard (Phillips) (EU)	Tate & Lyle (RU)	3.4
	E.D.F. Man (RU)	Amstar (RU)	1.8
Café	J. Aron (EU)	Nestlé (Suiza)	13.8
	Volkart (Suiza)	Procter & Gamble (RU)	11.2
	ACLI International (EU)	General Foods (EU)	6.4
	Socomex (EU)	Coca Cola (EU)	5.9
	General Foods y Procter and Jacobs (RFA) Gamble		1.6
Maíz	Continental (EU)	Cargill(EU)	25.0
	Louis Dreyfus (Francia)	CPC Internacional (EU)	4.1
	Bunge & Born (Brasil)	Standard Brands (EU)	3.0
	André (Suiza)	ADM (EU)	3.2
	Cargil (EU)	Bunge & Born (Brasil)	n.d.
Arroz	Connell (EU)	Cargill (EU)	25.0
	Continental (EU)	Continental (EU)	n.d.
	"Los seis tigres" (Tailandia)		
Cacao	ACLI Internacional (EU)	Nestlé (Suiza)	13.8
	Volkart (Suiza)	Cadbury-Schweppes (RU)	2.7
	Gill & Duffus (RU)	Mars. Inc. (EU)	2.3
	Internatio (EU /Holanda)	Rowntree-Mackintosh (RU)	1.5
	J.H. Rayner (EU)	Hershey Foods (EU)	1.3

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

Producto	Empresas más destacadas		Ventas 1980 (US\$.)
	Comercializadoras	De transformación	
Té	Alied-Lyons (RU)	Unilever (Liptons) (RU)	24.3
	Unilever (RU)	Associated British Foods (Twining) (RU)	5.8
	J.Finlay (RU)	Alied-Lyons (RU)	5.0
	Brooke Bond (RU)	Brooke Bond (RU)	1.6
	Associated British Foods (RU)	James Finlay (RU)	n.d.
Plátano	R.J. Reynolds (Del Monte) (EU)	R.J.Reynolds (Del Monte) (EU)	10.4
	United Brands (EU)	United Brands (EU)	3.9
	Castle & Cooke (EU)	Castle & Cooke (EU)	1.7
Piña	Mitsubishi (Japón)	Mitsubishi (Japón)	66.1
	R.J. Reynolds (EU)	Nestlé (Libby) (EU)	13.8
	Castle & Cooke (EU)	Castle & Cooke (EU)	10.4
		Castle & Cooke (EU)	1.7

FUENTE: F. Clalmonete y J. Cavanagh, "El poderío de las ET en algunos productos alimenticios", *Comercio Exterior*, Vol. 34, N° 11, noviembre de 1984.

*Miles de millones.
1RU: Reino Unido

encadenadas hacia atrás y hacia adelante. Como resultado de este proceso nacieron algunas de las más importantes firmas del complejo agroalimentario como Cargill, que con más de 11 mil millones de dólares de ventas anuales en 1977-1978 concentra un 25% del comercio mundial de cereales y oleaginosas (con presencia ,adicional en el mercado del algodón y del azúcar), posee silos en diversas partes del mundo, así como barcos y fábricas de trituración de oleaginosas, grandes molinos, almidonerías-glucoserías, fábricas de alimentación animal y empresas de producción animal.¹⁹

Sobre la base del mismo modelo se han constituido en el mercado de cereales-oleaginosas conglomerados como Continentale (EE.UU.), Dreyfus (Francia-EE.UU.). Bungen y Born (Argentina), así como GiII & Duffus en el mercado del cacao. Poco conocidas y discretas, estas firmas tienen un rol central en la marcha del complejo alimentario mundial. Viven de la información y de su eficaz utilización y son las mejor situadas para aprovechar las mejores oportunidades especulativas en el mercado, aunque el aspecto comercial pase a un segundo plano con la construcción de imperios industriales agro-alimentarios.

Incuestionablemente el comercio internacional representa uno de los cuellos de botella del complejo agro-alimentario, pues es allí donde la influencia de las empresas multinacionales es más importante y donde los países subdesarrollados y los productores en general son los más dependientes (a menos que como en el caso de Brasil -con Interbras- se creen firmas propias de comercialización), en un contexto en que las organizaciones cooperativas -no obstante su importancia en escala nacional- han fracasado en sus intentos de penetrar y desconcentrar los mercados.

III. La hipótesis de la especialización óptima según la dotación de factores de producción.

El modelo neo-clásico, busca demostrar la existencia de un equilibrio óptimo a nivel internacional. Se trata de una construcción esencialmente estática, que niega tanto la posibilidad de una modificación de la división internacional del trabajo como la posibilidad de desarrollos desiguales. El fundamento de la especialización internacional está constituido por la dotación de factores de los diferentes países, conduciendo el librecambismo a un beneficio internacional y a un equilibrio único, estable y óptimo en el cual los precios de los factores se

¹⁹Mayores antecedentes sobre el punto se encuentran en Gerard Garreau, *El negocio de los alimentos*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980, y en Frederick Clairmonte y John Cavanagh. "El poderío de las empresas transnacionales en algunos productos alimenticios", *Comercio Exterior*, Vol. 34, N° 11, noviembre 1984.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

igualan a nivel internacional. Toda relajación de las restricciones necesaria si se quiere dar cuenta del mundo real- no puede ser analizada sin agregar otras restricciones destinadas a contrarrestar los efectos perturbadores sobre la construcción del modelo.²⁰

Por otro lado, la relación establecida por el teorema HOS entre comercio internacional y empleo de los factores no es pertinente. Para el caso de dos factores productivos (capital y trabajo), la teoría en cuestión establece que un país exportará una canasta de bienes intensiva en el factor relativamente abundante. En una situación de comercio multilateral, la escasez relativa de los factores productivos de un país determinado dependerá del tipo de países con los cuales comercia. En el caso de economías como las latinoamericanas en su intercambio con los países industrializados, según este enfoque las industrias potencialmente exportadoras (sustitutivas de importaciones) hacia los países industrializados serían las que utilizan de manera más intensiva el factor abundante (escaso), es decir el trabajo (capital). Así, discriminar en favor de la sustitución de importaciones lleva a discriminar contra el empleo.

Diversos argumentos teóricos y empíricos cuestionan la validez de esta proposición. En primer lugar, factores como la posibilidad de reversión de las técnicas productivas de distorsión de los precios relativos de los factores de mimetismo tecnológico instrumentalizado por la existencia de empresas transnacionales o la sujeción a normas externas de calidad de los bienes de exportación, pueden alterar la existencia de ventajas comparativas que tengan por base las dotaciones relativas de factores, mientras los cambios en la estructura de la demanda pueden afectar la intensidad de uso de dichos factores.

En suma, el hecho de que el enfoque teórico comentado esté construido sobre hipótesis restrictivas que no pueden ser consideradas abstracciones pertinentes y necesarias para una mejor comprensión de lo que el mundo real ofrece a la observación, cuestiona considerablemente su capacidad de fundar una política coherente y beneficiosa de inserción internacional de las economías nacionales. Particularmente, de las subdesarrolladas. No son pocos los problemas teóricos que se plantean desde el momento en que se toman en consideración los aspectos factuales decisivos en el mundo económico real.

Un conjunto de estudios tienden a demostrar que una economía abierta en la cual el nivel de las exportaciones aumentan, conoce tasas de ganancia, de ahorro, de inversión, de productividad y de crecimiento relativamente más fuerte que en el caso inverso.²¹ No obstante, en primer lugar esta relación

²⁰Véase al respecto Christian Palloix. *Croissance en économie ouverte*, Maspero, Paris, 1977, y Pierre Dokes, *L'Internationale du capital*, PUF, Paris, 1975.

²¹Ver Bernard Lassudrie-Duchene, "Quelques reflexions sur le classement des

no es en absoluto espectacular (un 10% de aumento de las exportaciones se asocian a un rango de 0.4 a 1.0% de crecimiento del producto según los citados estudios). En segundo lugar, es condición para que estos procesos se verifiquen la existencia de una demanda internacional fuerte y sostenida para los bienes exportados, que deben estar dotados de ciertos elementos de monopolio. Si se tratara de bienes sujetos a una aguda competencia para los cuales la demanda internacional es menos importante y de carácter fluctuante, el crecimiento no se vería estimulado. La aptitud para identificar y especializarse en la producción de bienes dotados de una demanda favorable y para mantener los elementos de monopolio, es en consecuencia primordial para las estrategias aperturistas y de promoción de exportaciones. En este orden de ideas se sitúa la afirmación de Kindleberger, según la cual "el comercio puede estimular el crecimiento cuando la demanda extranjera es adecuada y la oferta nacional también lo es. Puede impedir el crecimiento cuando la demanda externa es inadecuada, así como la oferta extranjera: en los casos intermedios no se sabe" .22

Si a raíz de una liberalización comercial se produce una degradación de los términos del intercambio, ello incidirá negativamente en la forma de ganancias, de ahorro y de inversiones y la economía en cuestión puede verse sometida, dada la nueva estructura de los intercambios establecida, a la consolidación de una matriz productiva poco propicia para el crecimiento. Se coloca a la economía en cuestión, bajo las hipótesis mencionadas, en el riesgo de permanecer prisionera de la ganancia estática eventualmente lograda con la especialización. Esta puede ser insuficiente para contribuir de manera significativa al dinamismo de la economía, sobre todo si la adaptabilidad del sistema productivo es débil. La ruptura con las corrientes de intercambios previamente existentes -incluso poco favorables-la dejará en la eventualidad mencionada en una situación menos favorable que la anteriormente prevaleciente.

La evaluación de los grados óptimos de apertura a los intercambios internacionales no puede pues hacer abstracción de la necesidad de un análisis específico de las capacidades de adaptación a corto y largo plazo del sistema productivo involucrado. Debe en particular sustentarse en un análisis empírico concreto de las potencialidades de exportación y de su impacto previsible sobre dicho sistema productivo.

-- --

avantages compares et des gains a l'echange" , *Hommage a Garrigou Lagrange*, Drouillard, Bordeaux, 1974; Bela Balassa. "Exports and economic growth: further evidence", *Journal of Development Economics*, 1978; Anne O. Drueger, *Foreign trade regimes and economic development: liberalizations attempts and consequences*, Ballinger, Press, 1979.

22C.P. Kindleberger, *Foreign trade and the national economy*. Yale University Press, 1962.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

En suma, el postulado de la ineficacia a priori de toda política de salvaguarda de los mercados internos en cualquier circunstancia es particularmente frágil. El efecto de una competencia internacional exacerbada presenta un carácter destructor a partir del momento en que opera entre actores excesivamente desiguales. En vez de favorecer el alineamiento de los sistemas productivos sobre las condiciones de producción y las especializaciones más eficientes, conduce a la eliminación del más débil y a la dislocación de su economía.²³

c. Aperturismo y regulación macroeconómica

En un sentido similar opera la reducción de los instrumentos de la política macroeconómica (que conlleva la supresión del uso de los instrumentos de política sectorial) a la fijación del tipo de cambio, como se desprende del enfoque monetario de la balanza de pagos ²⁴ que postula la tendencia al ajuste automático de las economías pequeñas y abiertas si se fija el tipo de cambio nominal y se "neutraliza" la política monetaria y la política fiscal (sin emisión de crédito interno y con equilibrio presupuestario).

La polarización de la política económica sobre la fijación del tipo de cambio nominal tiene efectos extremadamente negativos, pues, los procesos de represión de los precios en los sectores sujetos al comercio conduce a un debilitamiento de la estructura productiva bajo el peso de la restricción monetaria, que aparece con fuerza ante los desequilibrios de la balanza de pagos. Sólo las economías dotadas de elementos estructurales de competitividad -como patrimonio de una especialización exitosa pueden resistir ante un deterioro de la competitividad bajo la restricción del cambio monetario. Más precisamente, sólo en la medida en que las exportaciones permanecen rentables los precios internos al productor pueden comprimirse. En beneficio de la mantención de esta rentabilidad operarán factores tales como la inexistencia de presiones inflacionistas autónomas en los sectores no sometidos al comercio internacional, la flexibilidad a la baja de los precios al consumo de los bienes importados, una relación estrecha entre salarios y costo de la vida en caso de reducción de este último y un control de los equilibrios presupuestarios. Existirá en tal caso un "círculo virtuoso" en el cual la reducción de los costos será superior a la de

²³Jacques Mistral, "Maitrise du marche Interieur, competitive et redeploement", en H. Bourguinat (ed.), *Internationalisation et autonomie de decision*, Economica, Paris, 1982.

²⁴Véase Harry G. Johnson, "The monetary approach to the balance of payments theory", en *Further essays In monetary economics*, Allan and Urwin, Londres, 1972, y Jacob Frenkel, "Macroeconomic policy In a open economy" *Estudios Monetarios VII*, Banto Central de Chile, Santiago, 1981.

los precios en caso de valorización de la moneda nacional, con la consecuencia de que la tasa de ganancia finalmente aumentará. Ello permite asegurar las inversiones y así renovar permanentemente las condiciones de la competitividad adquirida, incluso en condiciones de crecimiento atenuado.

Pero cuando las condiciones estructurales descritas no existen, y una parte importante de la producción integrada al comercio exterior no puede enfrentar la pérdida de competitividad, derivada de la mantención de una paridad fuerte de la moneda nacional, sin ver afectada su rentabilidad, entonces "Se provoca un estancamiento generalizado de la inversión, sin que modificaciones de los costos y los precios permitan lograr las ganancias requeridas con el objeto de financiar las reestructuraciones indispensables para la recuperación de la competitividad, instaurándose un círculo vicioso.²⁵

El enfoque monetarista desconoce las condiciones reales de la competencia internacional, pues la restricción monetaria que se procura imponer uniformemente al conjunto de la economía se encuentra sobre los sectores más vulnerables. Se termina por confundir una moneda fuerte, capaz de constituirse en numerario susceptible de provocar los ajustes de las otras variables macroeconómicas, en una moneda en realidad sobrevaluada y por tanto portadora de perturbaciones desequilibrantes. El hecho de que en los países del cono sur en que se buscara aplicar este tipo de manejo macroeconómico uniformizante -y minimizador de todo grado de libertad para la política monetaria, fiscal y más aún para toda política sectorial- se observaran resultados catastróficos en los ajustes automáticos. no es ajeno a las recientes reformulaciones neoliberales que mantienen la primacía de la política cambiaria... pero ahora orientada a mantener un tipo de cambio elevado, como se postula en Valdés y Siamwalla.²⁶

Estas disquisiciones han tenido por objeto situar la discusión sobre el tema de las diversas estrategias de inserción internacional seguidas en América latina en materia agraria a la luz del desafío planteado por el neoliberalismo.

En las páginas que siguen se hará referencia en primer término a los grandes rasgos de las políticas agrarias y sus grados de libertad en las estrategias de desarrollo aplicadas en América latina y en segundo término a los casos de Chile, en tanto ejemplo característico de la aplicación extrema del esquema neoliberal en que desaparece toda política sectorial, de Brasil, como ejemplo de política exitosa de promoción de exportaciones agrícola sobre la base de políticas específicas; y de Colombia, en tanto caso de aplicación de una política de integración agrícola y de búsqueda de autonomía alimentaria.

²⁵Veáse al respecto Michel Aglietta et al., "Politique Industrielle et politique monétaire", en H. Bourguinat. Ibid.

²⁶Alberto Valdés y Ammar Siamwalla, Ibid.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

2. ALGUNAS EXPERIENCIAS RECIENTES DE POLITICA AGRARIA EN AMERICA LATINA

Es difícil intentar la identificación en el período reciente de tendencias claras en la aplicación de políticas agrarias en la región, dada la multiplicidad de experiencias y la frecuencia con que se introducen modificaciones en las orientaciones de las políticas, así como en la aplicación de sus instrumentos.

En una visión inicial lo más probable será el hallazgo de una gran diversidad de situaciones, en las cuales tiende a primar la heterogeneidad e incluso la mixtura en las bases conceptuales e instrumentales sobre las cuales se construye la política agraria.

En un primer corte analítico puede ser establecido entre aquellas experiencias en las cuales hubo efectivamente una presencia activa de las políticas públicas, con la utilización simultánea o alternada de diversos instrumentos -créditos subsidiados, protección arancelaria, manejo activo de la política cambiaria, precios mínimos, subsidios impositivos-frente a otras experiencias en las cuales se intentó ceñir sin mayores matices al conjunto de los sectores productivos -incluido el agropecuario- a las definiciones más macro de las políticas económicas de corte neoliberal.²⁷

Con las variantes y peculiaridades de cada caso, como situaciones enmarcadas en el primer tipo de experiencias pueden señalarse particularmente los casos de Brasil, México, Colombia y Ecuador, en los cuales se consideran simultáneamente la aplicación de instrumentos de política como los previamente señalados y la formulación e implementación de programas especiales, como es el caso de los Programas de Desarrollo Rural Integral en Colombia, Ecuador y Brasil y el SAM (Sistema Alimentario Mexicano) en México, así como importantes programas de colonización también en Ecuador, Colombia y Brasil.

Es pertinente destacar que en dichos países predomina una visión caracterizada por un cierto pragmatismo y flexibilidad conceptual, de modo que así como se definen algunos instrumentos orientados prioritariamente hacia los sectores más dinámicos y modernizados de la agricultura, se intenta paralelamente desarrollar programas especiales que tienen como referente social básico (al menos al nivel de la formulación conceptual de los programas) a los campesinos y pequeños productores en general.

No está demás recalcar que en los casos arriba mencionados es evidente

²⁷Son Ilustrativas en esa dirección las reflexiones formuladas durante el seminario "Agricultura, Horizonte 2.000: Perspectivas para Brasil", en particular la presentación de Antonio Pérez: Política de Incentivos Económicos para la Agricultura, Brasilia, Anais de Seminario, Suplan, FAO, 1984.

el papel del Estado como articulador de intereses de los diferentes sectores agrarios y no agrarios, de modo que se aprecia una cierta búsqueda de consenso y legitimación sobre la base de satisfacer (parcial o totalmente) demandas sectoriales.

Por otra parte, en el caso de Chile se desarrolla un tipo de experiencia caracterizada por la ausencia de políticas públicas activas, salvo a través de las macro-definiciones de política económica. El caso chileno es el que presenta un mayor grado de rigidez y es también el más prolongado en la aplicación de una política de cuño neoliberal, aún cuando más circunstancialmente, y con mayores mediaciones sociales y políticas, se hayan detectado tendencias similares en Argentina y Uruguay.

Coincidentemente con lo anterior, los referidos países son de los pocos que en la región se mantienen al margen de la implementación de programas de desarrollo rural integral; a partir de los primeros años de la década de 1970 cuentan con fuerte apoyo de agencias multilaterales de financiamiento -particularmente del Banco Mundial, el BID y la FIDA- y con impulso y respaldo de agencias de cooperación técnica tales como la FAO, la OEA y el IICA, con la salvedad obvia de que en Argentina y Uruguay la presencia campesina es menor y más localizada. Este no es el caso de Chile, donde su importancia continúa siendo significativa.

Es conveniente también señalar que la evolución de la política agraria en la región tiene como escenario un período de crecimiento relativamente significativo del sector agrícola, que se prolonga prácticamente durante toda la década de los 70. A partir de 1982, cuando comienza a evidenciarse la crisis ocasionada por el excesivo endeudamiento, la elevación de las tasas de interés y las dificultades en el comercio internacional -fruto de la contracción económica en los países industrializados y del incremento de las tendencias proteccionistas- este escenario se modifica drásticamente. No obstante el sector mantiene importantes tasas de crecimiento en países como Argentina y Brasil.²⁸

A continuación, se presentará un análisis de las experiencias recientes de política agraria en Chile. Brasil y Colombia que son de alguna manera representativas de diversos enfoques y énfasis de política agraria desde la década pasada hasta la fecha.

²⁸Raúl Florentino y Carlos Furche, *Agricultura y Desarrollo Económico*, los casos de Argentina y Chile. Recife, Brasil. 1983 (mimeo).

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

2.1 Política Agraria en Chile

El análisis de la política agraria chilena reviste particular interés, por cuanto representa -como se señaló- la formulación y aplicación práctica más extrema de las teorías de corte neoliberal que durante la década pasada alcanzaran relevancias en diversos países de la región, y particularmente en el Cono Sur. Se trata en definitiva de un ensayo de aperturismo indiscriminado, de la economía hacia el exterior, sobre la base de especializar al país en producir aquellos bienes para los cuales se supone tiene ventajas comparativas.

Por otra parte, así como en diversas experiencias es posible distinguir un conjunto de medidas que constituyen un cuerpo, específico de política agraria, el caso chileno muestra la situación opuesta, esto es la definición de un conjunto de normas e instrumentos de carácter macroeconómico a las cuales la agricultura debe adaptarse. El análisis, durante buena parte del período, remite más que nada al marco macroeconómico y a las ausencias y omisiones antes que a la presencia activa del sector público.

Un motivo adicional que acrecienta el interés en este caso específica es el hecho de que es en Chile donde los efectos de la crisis mundial se han visto más agravados por las políticas internas. Ella obligó, sin perjuicio, de las profundas modificaciones sufridas por el sector agrario, a volver a utilizar desde 1982 instrumentos específicos de política agraria. Varios de los cuales no, constituyen novedad respecto a los usados en el pasado.

a. La política económica neoliberal

Durante un período, muy largo, y sin perjuicio, de las diversas orientaciones de los gobiernos, la agricultura mantuvo, una dinámica de crecimiento, casi unánimemente calificada de insuficiente. Así, desde la década de 1940 hasta 1965 la tasa de crecimiento, de la agricultura fluctuó alrededor del 1.8%. cifra inferior o, similar a la tasa de expansión demográfica, que en similar período cae de 2.6% a 1.8%. a la cual debe sumarse el creciente incremento, de la demanda, estimada en un 2.5% anual. como consecuencia tanto, de la paulatina redistribución del ingreso como del proceso, de urbanización.

Como contrapartida, aumentaron las importaciones en un 130%. Por su parte, las exportaciones disminuyeron de manera ininterrumpida, pasando, hacia 1965 de un 20% a menos del 3% del valor total exportado.

Esta situación de incapacidad creciente de la agricultura para acompañar la dinámica urbana-industrial de acumulación, junto a la eventualidad del desarrollo, de fuertes tensiones sociales como consecuencia de la desigual distribución de la tierra y del ingreso, está en la base de la política agraria impulsada por la

CUADRO N° 8
Características económicas de países de América latina y el Caribe (1960-1980)

	Crecimiento medio anual del PNB	Crecimiento medio anual del producto agrícola		Producción agrícola como % del PNB		Crecimiento medio de la población	Índice de producción de alimentos per cápita (1976-79)
		1960/70	1970/79	1960	1979		
Brasil	4.9	s.l.	5.3	16	11	2.8	117
México	2.7	3.8	2.1	16	11	3.3	99
Argentina	2.6	2.3	2.3	17	13	1.3	114
Colombia	3.0	3.5	4.9	34	31	2.3	114
Peru	2.0	1.9	0.7	26	14	2.7	90
Venezuela	2.7	5.7	3.5	6	6	3.3	97
Chile	1.0	2.6	2.7	11	10	1.7	94
Ecuador	4.3	s.l.	4.6	33	24	3.3	103
Guatemala	2.9	4.3	5.3	s.l.	s.l.	2.9	108
Bolivia	2.2	3.0	3.6	26	17	2.6	111
Rep.Dominicana	3.5	2.1	3.3	27	21	2.9	93
Haiti	0.2	0.6	2.6	s.l.	s.l.	1.7	91
El Salvador	1.8	3.0	2.7	32	29	2.9	111
Honduras	3.4	5.7	0.8	37	32	3.3	84
Uruguay	0.7	1.9	1.0	19	14	0.3	105
Paraguay	2.6	s.l.	6.2	36	32	2.8	103
Nicaragua	2.3	6.7	5.4	24	23	3.3	102
Jamaica	2.0	1.5	1.4	10	9	1.7	98
Costa Rica	3.3	5.7	2.5	26	22	2.5	114
Panamá	2.9	5.7	2.4	23	s.l.	2.6	103
Países Industrializados	3.7	0.12	1.0	6	4	0.7	108

FUENTE: World Development Report 1980. The World Bank 1980.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

administración Frei, que puso el acento en la realización de una reforma agraria. Este aspecto fue profundizado durante el gobierno de Allende.

Es conocido que a partir del golpe militar Chile comienza a sufrir una experiencia de refundación de las bases del proceso de acumulación capitalista, sustentada en la instauración de un régimen político férreamente autoritario. Ello supuso un abrupto corte con las características y ritmos de la evolución política y económica que marcaron el desarrollo del país desde la gran depresión de los años 30.

En particular, se produjo una fuerte ruptura con la idea de intervención directa de las políticas públicas y del aparato del Estado en la organización y dinámica de la agricultura, que por sus características exige un tratamiento específico.

Se impone una visión que explica las deficiencias del sector agrario como una consecuencia del exceso de intervención de las políticas públicas, identificadas como un impedimento para la libre expansión de las potencialidades y dinámicas económicas y sociales subyacentes en la agricultura. De esta manera, durante un prolongado período predominan las concepciones que entienden que la agricultura debe simplemente sufrir un proceso de adaptación a la libre operación de los mercados, restringiendo el papel del Estado al de garante para que esa adaptación se produzca de una manera rápida y ordenada.

El proyecto económico impuesto por el gobierno autoritario refleja un drástico cambio en las alianzas sociales y políticas que durante las décadas anteriores sostuvieron el régimen democrático y el modelo de desarrollo en el cual éste se sustentó.

Es particularmente significativo el hecho de que los sectores propietarios de base agraria se encontraran en un proceso de clara declinación de su influencia. Ello es consecuencia de la pérdida de legitimidad social y política y del proceso de reforma agraria que acabó con las bases materiales del poder social y político de la clase latifundista. Al instaurarse el régimen autoritario la capacidad de representación orgánica y política del empresariado agrícola es débil.

A este respecto, es pertinente destacar que los sectores empresariales perciben al gobierno militar primero como la posibilidad de garantizar su permanencia como clase propietaria, objetivo frente al cual las demandas sectoriales son mucho menos importantes.²⁹

Las propias características del conflicto de clases durante el período 70-73, llevaron a los sectores empresariales a defender fundamentalmente su condición

²⁹En relación a este punto, es altamente ilustrativo el trabajo efectuado por Guillermo Campero: Los gremios empresariales en el período 70-83.

Comsocio-político y orientaciones Ideológicas, ILET, Santiago. 1984.

de tales, sin llegar a formulaciones globales alternativas. En el momento del golpe militar no existía un programa de gobierno capaz de articular negociadamente las diferentes demandas sectoriales y regionales. Esto facilitó la asociación entre las cúpulas militares y el grupo tecnocrático conocido como los "*Chicago boys*", que formula e impone el modelo neoliberal como propuesta global alternativa.

La aplicación del modelo económico se efectúa en un marco de extrema atomización social de los trabajadores y debilidad relativa de los sectores de las clases propietarias que en las décadas previas habían hegemonizado el bloque en el poder, favoreciendo un cuadro socio-político en que sectores del capital financiero, respaldados por el gobierno autoritario, consiguen imponer un predominio económico.

El paso de un sistema político con gobiernos democráticos a uno de tipo militar-autoritario transformó el marco de las políticas económicas. Se transitó desde un predominio de la intervención estatal en el marco de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones a una modalidad de funcionamiento de la economía en la cual la asignación de recursos es entregada indiscriminadamente al mercado, se produce una total apertura al comercio y al financiamiento y el Estado abandona importantes roles de regulación, producción y distribución en la economía, no sin favorecer la conformación de vastos conglomerados financieros de carácter oligopólico.

La nueva modalidad de funcionamiento económico impuesta por el régimen militar se ha caracterizado esquemáticamente por fortalecer y modernizar las estructuras típicamente capitalistas de la organización económica (propiedad privada sin restricciones, mercados libres de interferencia estatal, libre contratación de la mano de obra asalariada y el lucro como motor de la actividad económica), restringir el peso del Estado en la economía, mantener una política monetaria y fiscal ortodoxa y aplicar una estrategia de crecimiento económico basada en la especialización en actividades supuestamente dotadas de ventajas comparativas estáticas, mediante la apertura indiscriminada a la competencia externa, el otorgamiento de condiciones favorables para la inversión extranjera y el acceso privado al financiamiento bancario externo.

Las autoridades económicas fueron estableciendo, asimismo, una regulación automática y competitiva de la economía, con el objetivo primordial de sacar del ámbito estatal, y por lo tanto de la esfera política, la toma de decisiones conducentes a compatibilizar la evolución de las variables macroeconómicas. Hacia 1979, con el establecimiento de aranceles homogéneos en un nivel de 10% el logro del equilibrio fiscal, la fijación del tipo de cambio y la puesta en práctica de un plan laboral que permitió negociar a nivel de empresa sin ingerencia estatal las remuneraciones, se crean las bases de dicha regulación

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

automática. Esta tiene por sustento el enfoque monetario de la balanza de pagos.

La articulación dinámica con el capital productivo transnacional en rubros manufacturados de cualquier índole no fue más que un objetivo frustrado, a pesar del buen comportamiento exportador de algunos rubros como la pesca, la fruta y los productos forestales. Paralelamente, los enormes recursos crediticios externos, conseguidos a tasas de interés inferiores a las vigentes en el sistema financiero nacional, provocaron una sustancial sustitución de ahorro nacional por ahorro externo, sin aumentar las tasas globales de inversión anteriores, de suyo limitadas.

Es necesario destacar que el intento chileno desembocó en una utilización de los recursos externos claramente orientada hacia el consumo, y la parte que fue invertida se orientó con exceso a rubros no comerciables internacionalmente, cuando no sirvió para ampliar la centralización del capital antes que la generación de nuevas capacidades productivas. Estos procesos inhibieron fuertemente la transición a un régimen de acumulación de características intensivas, inserto en mercados externos dinámicos y diversos.

Entre 1979 y 1981 tales tendencias se agudizaron al producirse importantísimos superávits en la balanza de pagos, producto de la espiral de ingreso de divisas por financiamiento externo, lo que expandió el crédito en grandes magnitudes e indujo un importante crecimiento del gasto global. Dada la fijación del tipo de cambio, concebida como medio de lucha anti-inflacionaria y el largo período de ajuste de la inflación nacional a la internacional, los precios relativos entre sectores transables y no transables internacionalmente se modificaron fuertemente en favor de los primeros, con la consiguiente disminución de la competitividad, revirtiendo la demanda hacia bienes importados. Como veremos, éste fue particularmente el caso de la agricultura.

Desde la segunda mitad de 1981 se inicia el período de crisis que se mantiene hasta ahora, y que además de las consecuencias económicas, políticas y sociales ya conocidas, significa un regreso al manejo más activo de ciertas variables de política económica, particularmente de los niveles de protección arancelaria y de la paridad cambiaria.

En el nuevo esquema, el sector agrícola, al igual que el resto de los sectores de la economía, debía regirse por las leyes del mercado. El objetivo era el de transformar la estructura resultante de los procesos de reforma agraria para adaptarla a una situación de libertad de precios y de libre comercio internacional. El Estado ya no debía elaborar planes agrarios específicos sino preparar las condiciones estructurales para la consolidación de un mercado libre y abierto.

El mercado, a través de la formación competitiva de precios, facilitaría una

asignación eficiente de los recursos hacia aquellas actividades donde la utilidad marginal es mayor. A su vez, los precios agrícolas debían estar vinculados a los precios internacionales, los que reflejarían el costo de oportunidad para la economía nacional.

A estos postulados se añadió el diagnóstico realizado por el equipo económico gubernamental en el sentido de que la causa del estancamiento prolongado de la agricultura chilena se encontraba en la aplicación de políticas económicas que habían incentivado el desarrollo industrial, perjudicando el desempeño del sector agrícola al establecer una inadecuada estructura de los precios relativos, lo que redundaba en una baja rentabilidad.³⁰ Este diagnóstico señalaba que para rebajar los costos de producción de manufacturas los salarios industriales debían permanecer relativamente bajos, por lo que los precios de los bienes salarios, y particularmente los de los precios agrícolas, fueron mantenidos bajo control administrativo. Esta situación habría llevado a optar por un sistema de tipos de cambio sub-valorados, provocando dificultades en la balanza de pagos. A su vez, las medidas tendientes a la sustitución de importaciones y a la solución de los problemas de balanza de pagos a través de altas tarifas aduaneras, depósitos previos, prohibiciones y tipos de cambio múltiples, tuvieron como efecto, según este enfoque, una progresiva desprotección para el sector agrícola. Este habría sido perjudicado en la medida que sus precios fueron fijados por debajo de los precios del mercado externo, y que la política de protección que restringió el comercio exterior hizo disminuir la demanda por importaciones, situando el tipo de cambio real en un nivel perjudicial para las exportaciones.

Este planteamiento fue apoyado por los resultados de estudios sobre protección efectiva para los principales productos agrícolas y pecuarios, que demostraron en principio que las tarifas efectivas eran negativas para la mayoría de los productos, con una gran dispersión entre ellos. Esta situación se debía, según se explicó a que el precio del mercado externo y la tarifa promedio sobre los insumos fue, en general, superior a la tarifa implícita de los productos (ver cuadro 9).

De la misma manera se señaló que la fijación de precios y la existencia de poderes compradores estatales distorsionaron el mercado. Las fijaciones de precios se habrían realizado en niveles inferiores a los precios de equilibrio, lo que habría provocado ofertas inferiores a las requeridas por el equilibrio y demandas superiores, desembocando en déficit de abastecimiento y mercado negro.

³⁰Sergio de la Cuadra. La protección efectiva en Chile, Instituto de Economía, Universidad Católica, Documento N° 22, Santiago, 1974.

CUADRO N° 9

Protecciones efectivas de productos agropecuarios calculados en diversos trabajos

	Varas1		De la Cuadra2			Phillips		
	<i>Tj</i>	<i>T*j</i>	<i>Tj</i>	<i>Tj</i>	<i>Tj 65</i>	<i>T*j 65</i>	<i>Tj 74</i>	<i>T*j 74</i>
Arroz	-82,9	-88.0	-13	-55	-70.48	-79.34	-89.43	-92,60
Maíz	-84.3	-89.0	13	-19	6,93	-25.15	-53.77	-67.64
Maravilla	-75.9	-83.1	-39	-120	-18.13	-42.69	-99.12	-99.38
Papas	-61.4	-72.9	-21	-71	10.31	-22.78	-50.23	-65.14
Raps	-92.2	-94,5	-13	-55	-11.18	-37.82	-99.48	-99:64
Remolacha	-81.1	-86.7			7,08	-25,04	-94.22	95.95
Trigo	-20.7	-44.5	-11	-53	4.05	-27.16	-64,35	-75.04
leche	-26.3	-48.4			11.81	-21.73	-26.4	-48.50
Carne vacuno	-1.1	-30.7	4	-32	17.48	-17.76	-20.51	-44.36

FUENTE: Ronnie P.hillips, "Protección o discriminación: el caso del crédito agrícola en Chile". diciembre. 1976.

Tj Protección efectiva del producto *j*.

*T*j* Protección efectiva del producto *j*.. incorporando el efecto del tipo de cambio,

1Juan Ignacio Varas, "El Impacto de la liberación del comercio en el sector agrícola chileno". Departamento Economía Agraria, Universidad Católica. 1982.

2Sergio de la Cuadra. "La protección efectiva en Chile". Instituto de Economía. Universidad Católica. Documento N° 22, 1974.

Partiendo de este diagnóstico, se postuló la necesidad de una apertura al comercio exterior, que traería consigo una expansión sustancial en la producción de casi todos los rubros agrícolas, dada la desprotección efectiva que sufrían. Teniendo presente el marco contextual ya expuesto, describiremos los aspectos específicos de la política agraria.

Cabe subrayar la dimensión represivo legal de la política agraria manifestada en las acciones emprendidas para desarticular la organización campesina, involucrada estrechamente en el proceso de reforma agraria. Ello se tradujo en la ilegalización de las diferentes confederaciones campesinas y en la persecución de sus dirigentes nacionales y locales, buscando obtener el objetivo político de dismantelar y desmovilizar el movimiento campesino.

Paralelamente, se dio inicio a las acciones jurídico-normativas que sancionan la reversión de la reforma agraria.

i. La reversión de la reforma agraria

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, las nuevas autoridades consideraron que el proceso de reforma agraria habría tenido escasos y negativos efectos en términos del impacto en la producción y productividad, siendo su principal resultado económico una pérdida patrimonial de 800 a 1.070 millones de dólares sufrida por los antiguos propietarios, mientras los asignatarios definitivos habrían percibido una ganancia patrimonial de 500 a 800 millones de dólares.

Diversas normas legislativas dictadas entre 1973 y 1978 pusieron fin progresivamente a la expropiabilidad de los predios de más de 80 HRB y agilizaron las transacciones, los arriendos y medierías de la tierra en vistas a instrumentalizar un mercado abierto y sin trabas. En junio de 1978 se estableció que a la licitación de terreno de secano en poder de CORA no podían optar campesinos con deudas, mientras se termina con la prohibición de formar sociedades anónimas o en comandita para la explotación agropecuaria. Tales medidas procuran estimular el ingreso a la actividad agrícola de capitales provenientes de otras esferas de la economía.

Como consecuencia de todo ello, un 10% de los 10 millones de Has. físicas expropiadas fue devuelto a sus antiguos propietarios, un 33% se asignó en forma de parcelas individuales y el resto fue licitado en grandes explotaciones. Paralelamente se eliminó toda traba al funcionamiento del mercado de tierras, de forma que pasó a ser permitida la subdivisión y venta de predios de cualquier tamaño, así como la constitución de sociedades anónimas en el campo.

ii. La jibarización del sector público

El Estado abandonó sus funciones reguladoras en la actividad agrícola.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

Estas se referían al establecimiento de poderes compradores, la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación y el financiamiento mediante crédito subsidiado de inversiones agrícolas y gastos de operación. La nueva política agraria ha sido enérgica en la eliminación de instituciones y funciones que servían específicamente al sector agrícola. La eliminación o reducción de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario), CORA (Corporación de la Reforma Agraria), ICIRA (Instituto de Capacitación), SAG (Servicio Agrícola Ganadero), ECA (Empresa de Comercio Agrícola) y de otras de carácter más específico significaron tanto el traspaso de dichas funciones al sector privado, como la privatización de la infraestructura y maquinaria de esas instituciones, licitadas a precios subvalorados. Este tipo de medidas tendieron a fortalecer el desarrollo capitalista del agro, pues sólo los grandes propietarios que contaban con suficiente liquidez o acceso al crédito estuvieron en condiciones de adquirir los activos estatales y pudieron reemplazar los servicios que antes brindaban estas instituciones.

Simultáneamente se produjo una importante disminución del gasto público en el sector agrícola. En el marco de una reducción generalizada del gasto público total (a una tasa media anual de -4.3% entre 1974-1979) la agricultura ha resultado ser uno de los sectores más afectados, pues dicho gasto decreció a una tasa media anual de -8.4% entre 1974 y 1979.³¹

Visto el gasto público en el sector agrícola como proporción del gasto público total, se observa que de constituir un 5.4% en 1970, llega a representar sólo un 2.7% en 1979. La disminución no es sólo relativa sino también absoluta, pues dicho gasto valorado a precios de 1978 muestra un descenso de 8.110.8 millones de dólares en 1970 a 5.711 millones en 1974 y a 3.804.5 millones en 1979, último año para el que existe información homogénea.

Desde el punto de vista de la inversión indirecta, también se observa una severa disminución de recursos para las actividades de fomento en la agricultura que realizaban organismos como INDAP, CORA y otros, pues el gasto estatal en ese rubro disminuyó en 56.4% en el período mencionado.

Vinculado a lo anterior, la asistencia técnica dejó de ser considerada una función social del Estado, propendiéndose a su privatización. Desde 1978 fue establecido para el sector agropecuario un Servicio de Asistencia Técnica Empresarial de carácter privado. Sólo en el caso de los productores poseedores de predios de un tamaño inferior a 15 HRB, el Estado subvenciona el 70% del costo de la asistencia técnica. Dicho sistema ha tenido, sin embargo, un impacto relativamente marginal, alcanzando sólo a un 5% de los beneficiarios

³¹Jorge Marshall, Gasto Público 1969-1979, Colección de Estudios CIEPLAN. N°5.

potenciales. que de acuerdo a INDAP en 19n eran unas 233 mil personas. a las que hay que agregar 37 mil parceleros de la Reforma Agraria.

No hay duda de que este intento de privatizar el proceso de transferencia tecnológica estuvo muy lejos de cumplir con las expectativas iniciales del Gobierno. De hecho. tanto por la inexperiencia en la aplicación del sistema como por la depresión del segmento campesino de la agricultura, se detecta una muy baja utilización de la asistencia privada. que en su mejor año llegó sólo al 6% de sus beneficiarios potenciales. Ello se ha traducido en la falta de asistencia y transferencia tecnológica. aspecto que probablemente ha influido significativa mente en la caída de rendimientos físicos de los principales productos agrícolas.³²

CUADRO N° 10

Funcionamiento del sistema de asistencia técnica espresarial

Año	% subsidio programado	% subsidio real	Número empresas	Beneficiarios
1978	70	70	65	9.051
1979		65	72	14.087
1980		60	70	12.275
1981		60	44	5.586
1982	20	56	52	5.120

FUENTE: ODEPA

III. Las políticas de' precios y comercialización

Esta es una de las áreas donde la política agraria registra mayores variaciones. En 1974 se señalaba que el objetivo era obtener un sistema de precios internos que estuviese en directa relación con los precios internacionales.

La única concesión a la agricultura fue la aplicación gradual del esquema de liberalización de mercados, pues en una primera etapa el gobierno mantuvo mecanismos de fijación de precios, así como la acción de la Empresa de Comercio.

³²Maximlliano Cox, Políticas y evolución del sector agro-rural en el periodo 1974-1980, CED. 1983. mimeo.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

Agrícola en cuanto a establecer poderes compradores para los principales productos del agro.

En el año 1975 la acción de la ECA se reduce al maíz, el trigo y el arroz, ampliándose en 1976 a las oleaginosas, las papas, los porotos, la carne de vacuno y de cerdo, la leche y la lana. Por otro lado, desde 1974 se aplica un nuevo sistema, el de las llamadas "bandas de precios", para el trigo, el raps y la remolacha, mediante el establecimiento de niveles mínimos y máximos entre los cuales los precios pueden moverse.

En 1979 el sistema de bandas de precios se eliminó, retirándose el Estado definitivamente de la regulación de la comercialización de productos agrícolas, instaurándose una completa libertad de precios. Esta situación cambia en 1982, año en que la crisis global del esquema neoliberal comienza a expresarse con gran fuerza. Desde esa fecha se ha retornado paulatinamente al sistema de bandas de precios y al establecimiento de poderes compradores, como es el caso de la remolacha (que es sembrada bajo contratos directos con la empresa estatal refinadora de azúcar), del trigo y del arroz (a través del apoyo estatal a una entidad cooperativa reguladora).

Debe hacerse notar, además, que junto al retorno a una política de fijación de precios, los niveles de protección a la producción agrícola son mayores, tanto por el alza del cambio como por el incremento de los aranceles aduaneros.

Se ha configurado así un proceso de modificaciones estructurales en la agricultura. en el cual se ha alterado el sistema de precios relativos y se ha reorientado en parte la acumulación de capital en la agricultura hacia rubros con mayores posibilidades de inserción en el mercado internacional. mientras una parte importante de las actividades del sector han sufrido una significativa regresión.

Los cuadros 11 y 12 muestran la evolución, a partir de 1974, de los índices de precios a mayoristas (IPM) y a consumidor o minoristas (IPE). incluyendo el componente agropecuario en ambos indicadores (IPMA e IPCA).

Si bien no se pueden tomar los precios a mayoristas como los precios pagados a productor (no existe información estadística al respecto), al menos constituyen una aproximación significativa, presumiéndose en cualquier caso que la nueva estructura de los mercados ha desfavorecido al productor respecto al mayorista. Se puede apreciar que las políticas de liberación de precios puestas en marcha a partir de 1973 generaron un alza relativa de éstos a nivel mayorista para los años 1976-1977 (cuadro 13). Pero se constata que por un lado, los precios agrícolas bajaron sostenidamente hasta 1982, la causa fundamentalmente del atraso cambiario y de la apertura al comercio exterior (en el cuadro 14 puede apreciarse la magnitud del descenso del costo de importar)

CUADRO N° 11
Índice de precios al por mayor (IPM)
General y agropecuario
(1974=100)

Año	IPM General (IPMG)	IPM Agropecuario (IPMA)	Relación IPMA/IPMG
1965	0.2	0.3	1.50
1970	0.7	0.9	1.29
1974	100.0	100.0	1.00
1975	582.0	667.2	1.15
1976	1.868.9	2.308.1	1.24
1977	3.477.1	4.137.8	1.19
1978	4.970.4	5.573.2	1.12
1979	7.426.3	8.458.6	1.14
1980	10.363.8	11.439.4	1.10
1981	11.305.7	11.750.4	1.04
1982	12.118.5	11.835.6	0.98
1983	17.634.5	17.905.0	1.02

FUENTE: INE

y, por otro lado, que el nivel de los precios agrícolas respecto de los precios globales no alcanzó a aquel del año 1970 y menos aún al del año 1965. Es decir, los precios relativos agrícolas a mayoristas no subieron como lo suponía el enfoque neoliberal sino por el contrario experimentaron una tendencia a la baja.

A la inversa, a nivel de consumidor los precios alimenticios se mantuvieron relativamente más altos que el IPC general, y si se examina la relación entre los precios mayoristas y los precios a consumidor (cuadro 12) se aprecia más claramente que, en ningún año del período analizado, la baja del precio a mayoristas se expresó en una baja equivalente a nivel de consumidor.

La tendencia alcista de los precios al consumidor se quiebra a partir de 1981, situación que se explica por una baja en los márgenes de comercialización por parte de los minoristas, combinada con una disminución del consumo a raíz de la caída de los ingresos salariales reales, que por lo demás en todo

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 12
Indice de precios al consumidor (IPC)
General y alimenticio
(1974=100)

Año	IPC General (IPCG)	IPC Alimenticio (IPCA)	Relación IPCA/IPC	Relación IPM Ag./IPC Al.
1965	0.5	0.2	0.40	1.50
1970	1.7	1.3	0.77	0.69
1974	100.0	100.0	1.00	1.00
1975	479.2	477.1	1.00	1.40
1976	1.594.7	1.613.6	1.01	1.43
1977	3.409.5	3.522.9	1.03	1.17
1978	5.115.1	5.196.4	1.02	1.07
1979	6.823.9	6.812.1	1.00	1.24
1980	9.219.2	9.271.9	1.01	1.23
1981	11.035.3	10.588.6	0.96	1.11
1982	12.127.8	10.969.8	0,90	1.08
1983	15.438.7	13.799.9	0.89	1.29

FUENTE: CIEPLAN para 1974-1978. INE para 1979-1981.

el período nunca recuperaron los niveles de 1970. Después de una significativa contracción en 1974 y una cierta recuperación posterior, se deprimieron fuertemente en 1982-1983.

Por su parte, la rentabilidad de la producción agrícola se vio afectada, dado que los costos de producción-y en particular los precios de los abonos, de los pesticidas y combustibles- aumentaron en una mayor proporción que los precios finales al productor. A ello se agregó el aumento de los costos financieros: el costo del crédito pasó de tasas de interés reales negativas en 1974 a tasas reales muy superiores a la internacional, la tasa real promedio de colocación entre el año 1975 y el año 1981 superó el 35 por ciento, siendo el año 1980 el más bajo con un 12.2 por ciento y el año 1976 el más alto con un 64.2 por ciento.

iv. La política crediticia

En el nuevo contexto, se abandona la política tradicional que otorgaba una

CUADRO N° 13

**Evolución de los principales precios agrícolas
Promedios reales al por mayor, en época de
comercialización (1979=100)**

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Trigo	100	99	93	76	109	121
Maíz	100	101	88	79	106	110
Arroz	100	87	106	76	73	98
Papas	100	82	76	78	111	77
Porotos	100	239	236	98	104	156
Lentejas	100	101	76	48	64	79
Remolacha	100	149	114	135	164	165
Raps	100	102	69	50	52	94

FUENTE: GIA, Informe de Coyuntura Agraria 1984.

alta presencia al Estado -a través de líneas especiales de crédito y tasas de interés preferencial del Banco del Estado- en la canalización de crédito al sector agrario. En 1965, el crédito canalizado por medio del Banco del Estado alcanzaba a un 46% del total del crédito agrícola.

La política económica neoliberal tuvo como consecuencia un fuerte aumento de la intermediación financiera privada que ha operado con las tasas de interés elevadísimas mencionadas. A ello debe sumarse la oferta de crédito expresada en dólares, atractiva inicialmente por sus menores tasas de interés en relación al crédito en moneda nacional, pero que se constituyó desde 1982 -con las sucesivas devaluaciones- en un factor agravante de la crisis financiera. Esta afecta a una buena parte del sector y especialmente a los productores orientados al mercado interno, como es el caso de trigo y otros cultivos básicos y de la mayoría de los productores ganaderos de la zona sur, muchos de los cuales mantienen niveles de endeudamiento que superan con largueza su disposición de activos.

Cabe destacar que a partir de 1983, aún cuando se mantienen altas las tasas de interés real, se establece un sistema de tasas para los depósitos "sugeridas" por el Banco Central, aunque no ocurre lo propio con las tasas de los créditos.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 14
Evolución del tipo de cambio real
y costo total de importación (a)

Año (mes)	Tipo de cambio real	Costo total de importación
1965 (abril)	16.74	19.59
1966	17.07	19.63
1967	18.05	21.48
1968	18.99	22.60
1969	19.58	23.69
1970 (julio)	20.40	s.i
1973 (octubre)	23.52	45.63
1974	21.62	36.11
1975	27.06	38.97
1976 (junio)	23.37	31.08
1977 (julio)	20.67	24.76
1978 (febrero)	25.09	29.03
1979 (junio)	24.03	26.43
1980	19.91	21.90
1981	18.67	20.54

FUENTE: Maximilliano Cox. Ibid.

b. Los efectos de la política agraria

i. Los macroprocesos sociales

Un intento tan radical de transformación del patrón de acumulación capitalista en el país, asociado a la imposición del régimen autoritario y de la política económica que en grandes rasgos hemos comentado, no podía sino tener profundos efectos sobre la organización y tendencia del proceso productivo en el agro.

En efecto, es posible constatar a nivel de las grandes tendencias, la manifestación y consolidación de fenómenos inéditos en la agricultura chilena, en particular la expresión de lo que el GIA en diversos trabajos ha caracterizado como un proceso de diferenciación de la agricultura capitalista, y un retroceso de los amplios sectores de pequeños productores, que han ingresado a una

CUADRO N° 15**Tasas anuales de interés bancario de corto y largo plazo**

Año	Corto plazo (%)		Mediano y largo plazo (%) real	Tasa internacional nominal
	Captación	Colocación (real)		
1975	17.8	15.9	8 - 9	s.i
1976	10.8	64.2	s.i	6.12
1977	18.7	57.2	8 -14	6.42
1978	25.0	42.6	8 -14	9.18
1979	4.7	16.9	8 -14	12.14
1980	5.0	12.2	8 -14	13.96
1981	28.7	38.8	14 - 67	16.77
1982	22.4	35.1	15 - 51	13.58

FUENTE: Banco Central.

1 Libor.

situación de campesinización pauperizante³³

Por cierto aún en el nivel de los macroprocesos sociales, debe señalarse como un fenómeno altamente significativo el proceso de especialización regional de la producción agrícola, de forma que el proceso de expansión diferenciada del capital aparece estrechamente vinculado a la expansión de la producción frutícola de exportación y al incremento del sector forestal³⁴. Por otro lado, se aprecia también la consolidación de nuevas relaciones sociales de producción corporizantes en la presencia de los trabajadores temporales, que pasan a dominar el paisaje social agrario de la zona central, con un claro desplazamiento de la fuerza de trabajo rural desde una situación de permanencia en la empresa capitalista; a la composición de un importante segmento de semiproletarios, muchos de los cuales pasan a constituir los pobladores rurales, que expresan, a nivel de la ocupación y utilización del espacio y de la distribución poblacional.

³³Ver entre otros trabajos, los ya citados: El agro chileno después de 1973. Ibid; Capitalismo y Campesinado en Chile. Ibid; Neoliberalismo y Campesinado en Chile.

³⁴GIA. La fruticultura en Chile después de 1973: Un área privilegiada de expansión del capital. 1982.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

la irrupción de estos nuevos fenómenos³⁵.

Ya en 1976 la proporción de trabajadores eventuales y permanentes en las empresas capitalistas era de 54% y 44% respectivamente. Sólo 10 años antes, la relación era inversa, esto es 63% de trabajadores permanentes en relación al 37% de eventuales³⁶.

De cualquier forma, como una manera de ilustrar cuantitativamente estos macroprocesos sociales, se presentan a continuación diversos cuadros, que contienen la información estadística disponible en relación a la situación campesina y expansión diferenciada del capitalismo en el campo.

En relación a la situación campesina, se refleja con nitidez tanto el proceso de reversión de la reforma agraria como la expansión del número de explotaciones menores de 5 has... y especialmente de aquellas situadas en el estrato de 5 a 20 has. Este proceso de campesinización, originado en la parcelación de tierras expropiadas por la reforma agraria, tiene características pauperizantes dado el deterioro de los términos de intercambio de los productos campesinos.

En el otro extremo, se encuentra la expansión de las empresas frutícolas, que representa el estrato más beneficiado con la implantación del modelo neoliberal en el campo. Así, la fruticultura incrementa su producción a un ritmo de 7.1% anual, siendo los rubros más dinámicos la manzana, que prácticamente ha triplicado su producción en el período, y la uva de mesa, con un ritmo de crecimiento levemente inferior al de las manzanas.

Esta evolución se ve reflejada en los cambios en la estructura de uso del suelo, que muestra un importante incremento en la superficie destinada a frutales, y una aún mayor caída en la superficie destinada a cultivos básicos, sujetos a las dificultades provocadas por el cambio en los precios relativos y las altas tasas de interés.

El desempeño sectorial

Más allá de lo ocurrido con los actores sociales agrarios, cabe reseñar las profundas transformaciones y efectos de la aplicación de la política económica en el comportamiento de los grandes agregados que definen la situación sectorial.

De acuerdo a los datos disponibles, la agricultura durante el período 1974

³⁵Rigoberto Rivera y Marra Elena Cruz. Pobladores rurales, GIA. Santiago, 1984.

Por cierto, este fenómeno de aparición y consolidación de un estrato de semi-proletarios o semi-campesinos, no es exclusivo de la agricultura chilena y ejemplos similares, aún cuando articulados a través de diferentes mecanismos, se encuentran en Brasil. Ecuador. Colombia y Guatemala, entre otros.

³⁶GIA. Neoliberalismo y Campesinado Ibid.

CUADRO N° 16
Destino de la tierra expropiada

	NQ de ex- plotaciones	Hectáreas	% -	HRB	% -	Superficie promedio en HRB
Restitución a antiguos propietarios	3.823	2.972.837	29.8	252.087	28.3	
Total	1.638	2.273.541	22.8	141.743	15.8	86.5
Parcial	2.171	692.099	6.9	109.734	12.3	50.5
Diferida	14	7.197	0.1	619	0.1	43.6
Superficie asignada	44.434	3.551.245	35.6	491.015	54.8	
Unidades agrícolas familiares	37.885	2.031.590	20.4	371.367	41.5	9.8
Cooperativas	265	1.087.144	12.9	95.865	10.7	361.8
Asentamientos	99	393.129	3.9	19.065	2.1	192.8
Transferencias de CORA	2.594	3.159.888	31.7	142.959	16.0	
Licitaciones	309	1.159.730	11.6	58.238	6.3	18.0
Ventas	1.278	480.042	4.8	23.295	2.6	18.2
En venta por licitación	234	1.092.667	11.0	45.604	5.1	194.9
En venta	773	427.249	4.3	17.832	2.0	23.1

FUENTE: R. Barceló y J. Muñoz, "La releve du latifundio" en *Problemes d'Amérique Latine*, Nos. 4599-4600, Paris, 1980, a partir de "Presentación del Gobierno de Chile a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural", Roma 1979.

CUADRO N° 17
Evolución de la estructura de la tenencia de la tierra

Tamaño	1965				1973				Estructura actual estimada ^a			
	N° explotaciones	%	Superficie (HRB)	%	N° explotaciones	%	Superficie (HRB)	%	N° explotaciones	%	Superficie (HRB)	%
- de 5	190.000	81.4	200.000	9.7	195.217	79.3	213.243	9.7	213.243	69.2	214.939	9.8
5 - 20	27.000	11.5	265.000	12.8	27.740	11.3	287.999	13.1	66.903	23.0	685.673	31.1
20 - 40	7.000	3.0	195.000	9.4	8.221	3.3	256.023	11.6	8.994	3.1	273.855	12.4
40 - 80	4.700	2.0	265.000	12.8	9.157	3.7	552.182	25.0	11.997	4.1	719.223	32.6
+ de 80	4.900	2.1	1.145.000	55.3	0	0.0	0	0.0	1.890	0.6	301.818	13.7
Sector reformado					5.809	2.4	895.752	40.6			9.691	0.4 ^b
TOTAL	233.600	100.0	2.070.000	100.0	246.144	100.0	2.205.199	100.0	291.186	100.0	2.205.199	100.0

FUENTE: R. Barcelo y J Muñoz , op . cit .

^aEsta estimación es la resultante de la modificación de la estructura desde 1973 y del destino del sector reformado presentado en el cuadro anterior.

^bEste 0.4% es la diferencia entre la superficie total expropiada calculada en el momento de la expropiación y en la actualidad.

82 creció a un ritmo promedio anual del 2.2%, lo que implica que, en relación a la expansión demográfica, la producción agropecuaria se mantuvo constante. Estas cifras son similares a las obtenidas por el sector entre 1930 y 1970. Y claramente inferiores al período 65-70, lapso en el cual se alcanzó una tasa de crecimiento de la producción de un 5% anual.

Evolución de la producción

El subsector de cultivos básicos es el que registra una situación de mayor deterioro, con una tasa de decrecimiento anual de 0.4%. Durante los años 74-79, existió una tendencia positiva de 2.9%, situación que se modifica radicalmente a partir de 1979, año en que se comienza un ciclo negativo con una tasa de -5.7% de caída en la producción.

Entre los rubros más afectados está el trigo, que en 1982 presentaba un volumen de producción que no llegaba al 60% del de 1965. Una situación aún más dramática se observa en los cultivos de oleaginosas (maravilla y raps), que caen a una tasa acumulativa anual de 10%, y también de la remolacha, que decrece a un ritmo de 1.8% al año.

Los únicos rubros que registran expansión durante el período son el maíz y el arroz, así como el fréjol, este último en virtud de sus posibilidades de inserción en circuitos de exportación, y los dos primeros merced a las importantes innovaciones tecnológicas en el área de la genética y a su incorporación a circuitos más complejos de agroindustrialización.

La política de apertura indiscriminada, junto a las dificultades financieras provocadas por las duras condiciones de crédito, generó una situación de profunda crisis, con caídas inéditas en la producción de aquellos rubros que constituyen la base alimentaria del país.

Evolución de la balanza comercial agropecuaria

Entre 1974 y 1984, las exportaciones agropecuarias crecieron a un ritmo del 13% anual, pasando de 104 a 307 millones de dólares en 1980. Entre ellas, las de expansión más dinámica fueron las exportaciones frutícolas, que crecen a razón de un 19% anual, las de leguminosas, que muestran un ritmo de crecimiento del 9% anual, y el vino, con un 6% anual.

También las hortalizas presentan un comportamiento positivo, pues sus exportaciones se expanden un 12% al año, siendo sus rubros exportables principales la cebolla y el ajo. En definitiva, cerca del 70% de los productos agrícolas exportados son de carácter primario, un 25% tienen algún grado de elaboración industrial y un 5% son subproductos derivados.

En el período mencionado, se triplicaron las exportaciones agrícolas, aún cuando la expansión representa una dinámica muy alta entre 1974-1977, para

CUADRO N°18

Evolución de la capacidad de compra de los productos campesinos^a 1965 = 100

Año	Índice
1965	100
1970	109
1971	105
1972	93
1973	56
1974	45
1975	72
1976	78
1977	55
1978	38
1979	44
1980 ₁	100
1981	90.4
1982	51.8
1983	62.7
1984	81.3

FUENTE: GIA, sobre la base de trabajo de campo y precios del INE.

^aSe consideran los precios de trigo, papas, poroto s y maíz.

¹En 1980 se modificó la metodología de cálculo, estableciendo un nuevo índice con base 100 para dicho año. No obstante el cambio de base, es claramente presumible, dada la estabilidad de la situación campesina en 1979-1980, que ella marca una nueva y drástica caída del Ingreso en relación a los años anteriores.

CUADRO N° 19
Estructura anual del uso del suelo
(Miles de Has.)

	Media 1968-72	Media 1973-78	Media 1979-83	1983
Cultivos básicos	1.260	1.240	1.075	867
Frutales	60	70	89	97
Viñas	110	109	109	109
Hortalizas	93	102	107	114

FUENTE: ODEPA - INE.

luego estancarse, recuperándose levemente a partir de 1984. Cabe destacar la escasa diversificación de los mercados de exportación, lo que introduce un componente de fragilidad y alta dependencia en el comercio exterior de productos agrícolas chilenos.

Las importaciones agropecuarias se expanden significativamente entre los años 1978-1981, anulando con largueza los efectos de la expansión agroexportadora. Sólo a partir de 1982, mejora la situación relativa, la que coincide con la caída del consumo interno y la adopción de políticas destinadas a estimular la producción nacional, especialmente de trigo y remolacha. Desde una situación de déficit de la balanza comercial agropecuaria, que en 1980 alcanza a -508 millones de dólares, éste se reduce a -119 millones en 1984, sin que se incremente significativamente el valor de las exportaciones, sea por vía de la mayor producción interna, sea por vía de la contracción generalizada de la demanda como producto de la crisis económica³⁷.

El empleo y el ingreso

El fenómeno de "temporalización" del trabajo agrícola (en la actualidad predomina la proporción de asalariados temporales por sobre los permanentes) se combina con el progresivo deterioro del ingreso de los pequeños productores y asalariados rurales, tanto por la vía del deterioro de los términos de intercambio de los productos campesinos, cuanto por la caída en el nivel del salario real. Ello ha tenido directo impacto en el deterioro del nivel de consumo de dichos sectores, que sólo entre 1982 y 1983 disminuyeron en un 13.4% el gasto

37 GIA. El Sistema Alimentario Chileno.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 20
Superficie de huertos industriales de las principales especies frutícolas
(en miles de has.)*

	1955	1965	Promedio		
			74/76	77/79	80/81
Manzanos	6.09	8.49	11.45	12.92	16.10
Duraznos y nectarines	7.06	9.73	14.81	13.46	14.02
Uvas de mesa	3.29	5.45	4.18	8.73	14.43
Perales	1.48	2.76	2.62	2.74	3.12.
TOTAL CUATRO ESPECIES	17.92	26.43	33.56	37.86	47.67
Almendros	0.72	2.30	1.59	1.78	2.12
Cerezos	0.93	1.55	1.02	1.16	1.48
Ciruelos	1.85	2.91	1.72	1.95	2.58
Damascos	0.38	0.82	1.63	1.63	1.66
Limonos	2.35	3.00	7.55	7.45	7.54
Membrillos	0.06	0.24	0.98	0.02	0.91
. Naranjas	4.20	4.19	4.57	4.81	4.99
Nogales	1.14	2.64	4.20	5.02	5.92
Paltos	1.61	3.34	4.53	5.05	6.63
TOTAL RESTO DE LAS ESPECIES	13.24	21.97	27.79	29.78	33.82
TOTAL GENERAL	31.16	48.40	61.35	67.64	81.49

FUENTE: GIA, elaborado sobre la base de 1955 y 1965 CORFO. Plan Nacional de Desarrollo Frutícola. 1973/74-1980/81 ODEPA: Estimación.

*Comprende desde I. Región a Malleco.

CUADRO N° 21
Evolución de la producción de los principales cultivos
(Índice 1965=100)

Año	15 cultivos*	Trigo	Arroz	Maíz	Oleaginosas	Remolacha	Papas	Porotos
1965	100	100	100	100	100	100	100	100
1970	115	117	95	92	84	207	97	111
1972	113	107	107	109	84	149	104	141
1973	79	67	68	113	46	83	89	110
1975	106	90	95	127	68	209	105	126
1976	99	78	121	134	113	284	77	119
1977	134	109	149	137	84	304	132	191
1978	105	80	130	99	70	124	139	190
1979	118	89	225	188	84	93	110	197
1980	109	87	119	156	95	64	128	143
1981	107	61	124	199	29	243	143	235
1982	99	58	163	186	16	135	120	276
1983	88	53	144	197	6	231	97	143

FUENTE: Maximiliano Cox, Ibid.

*Se refiere a los 15 cultivos principales de la agricultura chilena.

CUADRO N° 22
Producción por años agrícolas según cultivos
(en miles de toneladas)

Cultivos	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Trigo	966.0	685.9	650.4	585.9	989.8
Avena	172.5	130.6	117.6	146.3	162.6
Cebada	104.9	91.3	117.8	73.2	73.5
Centeno	10.3	9.2	6.0	4.4	4.3
Arroz	95.4	99.7	131.1	115.5	155.1
Maíz	405.1	518.1	484.0	511.5	720.9
Poroto	84.2	138.2	162.4	84.3	93.8
Lenteja	26.8	17.6	15.8	13.8	16.1
Garbanzo	11.6	6.4	4.0	3.2	6.9
Arveja	13.5	10.9	7.4	5.6	6.2
Papa	903.1	1.007.2	841.5	683.6	1.035.8
Raps	74.3	26.8	13.2	2.9	4.1
Maravilla	38.2	7.4	5.3	4.6	7.4
Remolacha	450.1	1.460.4	963.0	1.642.7	2.193.9

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas.

mensual promedio por persona³⁸.

Los cuadros que a continuación se presentan permiten una apreciación de la información estadística en relación a este aspecto.

El abastecimiento alimentario

La importante caída en la producción de bienes alimentarios esenciales, tales como trigo, remolacha y oleaginosas, determina que las importaciones de alimentos sean un 26% mayores que las del período 1965-1970³⁹.

Por otro lado, la disponibilidad de alimentos per cápita es ahora un 10% menor que en el período 65-75, y el consumo aparente es un 6% inferior, aumentando también dramáticamente la dependencia externa para el abastecimiento de alimentos, que alcanza a un 44% para el trigo, y un 34.3% y 96.3%

38GIA. Informe de Coyuntura Agraria, noviembre, 1984.

39Maximiliano Cox, Ibid.

CUADRO N° 23
Balanza Comercial Agropecuaria 1977-82
(millones de US\$1980 y porcentajes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984
<i>Balanza total</i>							
Importaciones	593.4	728.8	780.4	863.2	763.3	504.4	481.1
Exportaciones	284.4	306.3	359.8	355.4	327.9	317.2	362.2
Déficit	-309.0	-422.5	-420.6	-507.8	-433.4	-187.2	-119.5
Tasa cobertura	(47.9)	(42.0)	(46.4)	(41.2)	(57. .0)	(62.9)	(75.2)
<i>Tasa de cobertura de importaciones de trigo por exportaciones de frutas</i>	(95.5)	(68.1)	(109.0)	(103.7)	(82.7)	(118.4)	(171.0)
Importaciones de trigo	97.5	212.1	156.1	157.7	193.4	157.8	133.6
Exportaciones de fruta	93.1	144.4	170.2	163.6	159.9	187.6	228.5

FUENTE: A partir de ODEPA y Banco Central de Chile. Deflactado por el IPM norteamericano.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 24

Evolución de la tasa de desocupación agrícola y total (porcentajes)

Año	Desocupación agrícola	Desocupación total*
1970	1.7	3.4
1972	1.0	3.2
1975	4.0	13.5
1976	5.0	16.3
1977	5.7	14.0
1978	7.1	13.9
1979	7.3	13.6
1980	9.1	9.4
1981	6.0	11.0
1982	9.0	19.0

FUENTE: Muchnick y Cox, citado en GIA, "El Sistema Alimentario Chileno", Ibid.

"No Incluye trabajadores adscritos al PEM y al POJH.

para el azúcar y aceites respectivamente, llevando la dependencia alimentaria externa global a una cifra cerca del 25%⁴⁰.

Se constata además un deterioro de la situación nutricional de los sectores de menores ingresos. Así, en 1969 se estimaba que un 48% de las familias del Gran Santiago no lograba satisfacer sus necesidades calóricas mínimas y una década más tarde el 60% de la población del Área Metropolitana no satisface sus requerimientos calóricos mínimos⁴¹.

El cuadro 27 muestra la situación nutricional según estrato de ingreso. No están disponibles datos más recientes, aunque es presumible que la situación para los sectores de menores ingresos se ha deteriorado aún más, dada la crisis económica, el incremento en los niveles de desempleo y la caída del salario real.

40GIA, Informe de Coyuntura Agraria 1984, Ibid.

41GIA, El Sistema Alimentario Chileno, Ibid.

CUADRO N° 25

Personas ocupadas en el sector agrícola y pesquero^a

Años	N° de personas (miles)	Indice b
1978	528.8	100
1979	504.1	95
1980	529.7	100
1981	508.2	96
1982	458.9	87
1983	484.2	92

FUENTE: INE, Encuesta Nacional del Empleo.

a Corresponde a Información del último trimestre de cada año.

b Índice 1968 = 100.

CUADRO N° 26

**Proporción de las necesidades de mercado
interno cubiertas por importaciones (Porcentaje)**

Producto	1967/70	1974/76	1977/79	1980/81
Trigo	18.7	50.1	40.4	53.3
Maíz	22.6	20.7	32.7	42.2
Arroz	27.2	17.4	13.1	14.0
Cebada	s/i	0.0	15.6	16.4
Oleaginosas	s/i	61.1	56.2	69.7
Azúcar	s/i	39.0	68.9	56.8

FUENTE: GIA. El Sistema Alimentario Chileno, Ibid.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 27

Consumo de calorías y proteínas según ingresos Gran Santiago 1978

Ingresos %	Consumo		Déficit	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
20 más pobre	1.655	47	-663	+5
20 pobre	1.875	51	-443	+9
20 media	2.176	64	-142	+22
20 alta	2.504	77	+188	+35
20 más alto	3.186	106	+868	+64
Promedio población	2.328	71	+10	+29

FUENTE: Schkolnick, El costo económico y social de la política económica, PET, citado en GIA, El Sistema Alimentario Chileno, Ibid.

NOTA: Requerimientos mínimos de proteínas: 42

Requerimientos mínimos de calorías: 2.318

2.2 La política agraria en Brasil

a) Tendencia de evolución de la agricultura brasilera

El caso brasilero representa un tipo de experiencia particular en lo que a desarrollo agrícola se refiere. Es conocido que a partir de la segunda mitad de la década de los 60, dicho país ingresa en un esfuerzo de modernización capitalista -sustentado en un régimen político autoritario- que durante un período prolongado le lleva a alcanzar altas tasas de crecimiento económico. El crecimiento del PNB alcanza a un 5.3% anual durante el período 1960-1970, y se empina a un 9.0% anual entre 1970 y 1978⁴².

Esta significativa tasa de crecimiento involucra también al sector agrícola, que desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1980 creció a una tasa media anual de 4.5%, frente a un crecimiento del PIS que en igual lapso llega a una tasa media anual de 7%⁴³. Una tasa de crecimiento, agrícola como

⁴² World Development Report, The World Bank, Washington D.C., 1980.

⁴³ John Redwood, Tendencias e Transformacoes recentes na agricultura brasileira, Sudene-OEA, Recife, 1983.

CUADRO N°28

Tasas de crecimiento medio anual del valor de los principales productos agrícolas del Brasil (1955-1979)

Cultivos	1955-1965	1966-1979
<i>Alimentos</i>		
Trigo	-5.3	12.1
Maíz	5.3	2.8
Arroz	7.5	2.3
Frejol	4.3	-0.8
Mandioca	5.8	-0.9
Batata	3.1	2.9
Tomate	8.5	6.4
 <i>Industriales y de exportación</i>		
Soya	17.0	30.4
Cacao	-0.9	3.8
Café	11.9	-2.0
Tabaco	5.5	4.3
Caña azucarera	5.8	4.7
Algodón	6.2	-1.7
Coco	6.6	-4.1

FUENTE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (I.B.G.E.), reproducido en John Redwood, *Ibid.*

la indicada es significativa, especialmente si se considera lo prolongado del período de observación (más de 30 años) y el hecho de ser permanentemente mayor que el ritmo de crecimiento demográfico. Este presenta una tasa de expansión de 2.9% para las tres últimas décadas, con una tendencia decreciente que le lleva a caer desde un 3.2% anual en 1950 a 2.5% anual en 1980⁴⁴.

Entre 1970 y 1980, el crecimiento medio anual de la agricultura llega a un 5.3%, aun cuando su importancia en el PNB pasa de un 16% en 1960 a un

⁴⁴*Ibid.*

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

11 % en 1970, mientras en 1980 el sector emplea un 40% de la población activa, contra un 52% en 1950⁴⁵.

El mayor dinamismo lo concentran los cultivos de exportación, particularmente de la soya y de la caña de azúcar. Entre los cultivos alimenticios, la mayor expansión se aprecia en el trigo, lo que se explica por el incentivo a la producción local como mecanismo para el ahorro de divisas.

Llama la atención la importante caída de dos cultivos claves en la dieta alimentaria brasilera (el frijol y la mandioca), y la disminución más modesta registrada con el arroz, que es otro componente esencial de la canasta de alimentos para la mayoría de la población en Brasil. La política agraria ha estado pues orientada fundamentalmente a favorecer objetivos vinculados a la estabilización de la balanza comercial o a la obtención de superávits capaces de contribuir al esfuerzo industrializador, y constituye un ejemplo de política activa de promoción de exportaciones que no descansa en la mera aparición espontánea de ventajas comparativas.

Dicha política procura en este sentido el desplazamiento de áreas de cultivos. Es así como, por ejemplo, en el nordeste la modernización tecnológica en el cultivo de la caña de azúcar permite su desarrollo en áreas con pendientes pronunciadas que antes estaban destinadas al frijol y al maíz.

Buena parte del esfuerzo de producción de nuevas tecnologías está orientado a aquellos cultivos de mayor rentabilidad, tratando en particular de resolver los problemas que implica la introducción de dichos cultivos en las áreas recientemente incorporadas mediante la ampliación de la frontera agrícola. Este es el caso de la soya, que se extiende sustancialmente en el Oeste del Estado de Paraná y en los Estados de Mato Grosso y Mato Grosso del Sur, en los cuales existía previamente una importante proporción del área agrícola destinada a la producción bovina extensiva.

El crecimiento agrícola está asociado a las regiones del Centro Oeste y del Sur, a un tipo de agricultura basada en la mediana y gran explotación y a una combinación de desarrollo tecnológico con expansión de la frontera agrícola, incorporando nuevas tierras al proceso productivo.

Este proceso trajo aparejado profundas modificaciones en el uso del suelo intra e interregionalmente, destacándose especialmente el aumento en el área cultivada de soya, de trigo, de caña de azúcar, y de tabaco y otros cultivos de alto valor comercial en el mercado interno, como es el caso de la naranja, la piña y el tomate⁴⁶.

45 Raúl Florentino y John Redwood, Situação actual e perspectivas de produção agrícola na América Latina, enfatizando o caso brasileiro, SUDEN-OEA, Recife, 1981.

46 Ver entre otros los trabajos de Florentino y Redwood, y las reflexiones de

CUADRO N° 29
Índices de crecimiento de producción física, área cultivada y
rendimientos físicos de los principales cultivos brasileros (1955-1979)

Cultivos	1955 - 1965 (1955 = 100)			1966 - 1979 (1966 = 100)		
	Producción	Área	Rendimientos ^a	Producción	Área	Rendimientos ^a
<i>Alimentos</i>						
Trigo	53	64	83	476	534	89
Maíz	181	156	116	143	130	110
Arroz	203	184	110	131	136	96
Frejol	155	147	106	102	127	80
Mandioca	168	152	110	101	119	85
Batata	139	113	122	162	103	158
Tomate	221	167	135	221	146	149
<i>Industriales y de exportación</i>						
Soya	489	584	84	1.721	1.681	102
Cacao	102	131	78	198	100	198
Café	267	108	249	98	79	124
Tabaco	168	140	120	185	123	150
Caña azucarera	185	159	117	183	155	118
Algodón	190	142	134	71	156	45

FUENTE: I.B.G.E., tomado de John Redwood, Ibid.

Ello no obsta a que permanezcan problemas estructurales de la agricultura brasileros, como la concentración del ingreso y de la propiedad y los desequilibrios regionales, que se expresan en la prolongación de la situación de marginalidad y pobreza de una parte sustancial de la población rural del nordeste del

Fernando Homen de Melo, particularmente su trabajo: Agricultura nos años 80; Perspectiva e Conflictos entre objetivos de política, Recientes Estudios Económicos, Vol. 10, Universidad Federal de Pernambuco, Recife, 1980.

país. El cuadro 30 ilustra la evolución de la situación en lo que a estructura de tendencia se refiere.

CUADRO N° 30
Evolución de la estructura agraria: Brasil (1950-1980)

	1950	1960	1970	1975	1980
<i>A. Distribución de establecimientos (%)</i>					
0-10 há.	34.4	44.8	51.2	52.1	50.4
10 -100 há.	51.0	44.7	39.2	38.0	39.0
100 - 1.000 há.	13.0	9.4	8.4	8.9	9.5
más de 1.000 há.	1.6	1.1	1.2	1.0	1.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>B. Distribución del área total (%)</i>					
0-10 há.	1.3	2.4	3.1	2.8	2.4
10 -100 há.	15.3	19.0	20.5	18.6	17.4
100 - 1000 há.	32.5	34.4	37.2	35.8	34.3
más de 1.000 há.	50.0	44.2	39.2	42.8	45.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Censos Agropecuarios en John Redwood. Ibid.

b) Objetivos e instrumentos de la política agraria

Este panorama general se ha visto alterado bruscamente a partir de 1982, año en que se estanca el PIB, seguido en 1983 por una caída del producto de aproximadamente un 4% y en 1984 por un nuevo año sin crecimiento. La causa más inmediata de esta crisis se vincula a la contracción financiera y comercial evidenciada en la economía mundial a partir de los primeros años de la presente década. Dado su alto nivel de endeudamiento (100 mil millones de dólares). Brasil se ve forzado a establecer sucesivos convenios con el FMI y la Banca Internacional, que determina como prioridad casi excluyente de la

política económica la obtención de saldos exportables para equilibrar la balanza de pagos.

Sin embargo, la dinámica del crecimiento de la agricultura se mantiene, y en algunos rubros incluso se incrementa. El sector pasa a constituirse en el eje principal de la política orientada a garantizar el servicio de la deuda externa. Ya en 1979 aparecen claramente establecidos tres grandes objetivos para la agricultura:⁴⁷

i Incremento de la productividad en la producción de alimentos básicos. de manera de contribuir a la disminución de la inflación, alimentada por el constante crecimiento de los precios al consumidor de los bienes salario.

ii Aumento de los saldos exportables, elevando la producción de los bienes susceptibles de ser transados en el mercado internacional.

iii. Generación de energía alternativa al petróleo, para lo cual se desarrolla el programa de producción de alcohol de caña.

A partir de 1982. estos objetivos cobran aún mayor urgencia, dadas las enormes presiones que ocasiona sobre la balanza de pagos el servicio de la deuda externa y el rápido aumento de la inflación, que pasa de poco más del 100% anual en 1982 a un 220% al año en 1983 ya un 230% anual en 1984⁴⁸.

Para la obtención de los mencionados objetivos, se diseñaron un conjunto de políticas específicas para la agricultura, a diferencia de las políticas neoliberales. En efecto, las medidas destinadas a estimular el desarrollo agrícola se basan en una activa política de crédito subsidiado, la mantención de precios mínimos atractivos y el establecimiento de una paridad cambiaria alta que persigue el doble objetivo de estimular exportaciones y contener importaciones.

Complementariamente, debe señalarse la ampliación de los servicios de asistencia técnica y de investigación agropecuaria, así como la realización de esfuerzos para mejorar las redes de almacenamiento y comercialización.

En las secciones que siguen, se profundiza el análisis respecto a la utilización de los mencionados instrumentos de política.

El cuadro 31 ilustra la importancia al subsidio de crédito agrícola, cuyo costo es en los últimos años inferior en cerca de 30% al de los créditos comerciales.

⁴⁷ Ver entre otros el ya mencionado trabajo de John Redwood, así como el de Gérard Assouline: Crise Alimentaire et dynamique agro-Industrielle au Brasil, Amérique Latine N° 19, Jul-Sep 1984.

⁴⁸ Existe en Brasil un amplio debate respecto a las causas de las presiones Inflacionarias, con un cierto consenso en Identificar la deuda publica -que presiona el mercado financiero y en consecuencia Incrementa enormemente los costos financieros- y la Insuficiente producción de alimentos como los principales factores que Influyen en el proceso Inflacionario

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 31**Comparación de las tasas de interés comerciales respecto a las aplicadas para la agricultura (en porcentaje)**

Tasas de interés anual	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Mercado comercial	63.0	82.0	101.5	118.0	147.0	197.0	179.0
Crédito rural	15.0	33.0	45.0	59.6	72.8	117.2	117.2

FUENTE: Instituto de Economía Agrícola de Sao Paulo, tomado de Gérard Assouline: Crise Alimentaire et dynamique agro-Industrielle au Brasil.

Por otra parte, mientras entre 1969 y 1979 el índice del valor de la producción agrícola subió de 100 a 268, el índice de evolución del monto del crédito rural pasó de 100 a 532, como consecuencia de lo cual la relación entre valor de la producción agrícola y crédito rural pasó de 45% en 1969 a 85% en 1979⁴⁹. Se verifica un significativo aumento del volumen de crédito disponible para la agricultura.

No obstante, hacia 1980 sólo recibían crédito un 10% de los 5 millones de propietarios agrícolas, con un altísimo grado de concentración. En 1977, el 1% de los beneficiarios del crédito recibía el 38.2% del mismo⁵⁰.

Por otro lado, en 1979 la soya absorbía el 21% del crédito rural, el arroz un 14%, el café un 13%, el trigo un 10%, el maíz un 10%, la caña de azúcar un 7% y el algodón un 6%. Frente a ello, el frijol y la mandioca en conjunto absorbían sólo un 5% del total. En términos regionales el crédito se concentra en el sur, con un 44% del total, y el sudeste, con un 34%, frente al 12% que recibe el nordeste, aún cuando participa con un 22% del valor total de la producción agrícola brasilera⁵¹.

Estas características de la política crediticia además han tenido un impacto

49 John Redwood, Ibid.

50 Gerard Assouline, Ibid.

51 John Redwood. Ibid.

especulativo sobre el precio de la tierra y sobre la utilización del suelo agrícola. En suma, el gobierno de Brasil ha sostenido una política especial de crédito para la agricultura orientada a la consecución de objetivos específicos.

La evolución de los precios agrícolas

Otro de los pilares de la política agraria es el establecimiento de precios mínimos considerados atractivos para estimular la producción interna de bienes-salario. Se intenta compensar un impacto en el consumidor mediante esfuerzos asociados a la comercialización a nivel del productor y a la distribución al consumidor.

Con todo, entre 1969 y 1979 el índice de precios al consumidor de los productos alimenticios básicos se incrementó en un 2.300%, mientras la inflación alcanzó un 1.800%⁵². Este incremento de precios parece estar asociado tanto a la insuficiencia de las ofertas de bienes alimenticios, como al incremento de los costos de transporte y a la ineficiencia de los circuitos de comercialización.

De cualquier modo, lo que interesa recalcar es que se estableció una política de precios que selectiva mente busca contribuir a estimular la oferta interna de los productos agrícolas transables de modo de resolver el estrangulamiento externo, provocando las distorsiones ya señaladas al interior del sector agrícola.

Por último la política agraria está fuertemente influenciada por la política cambiaria dado su efecto decisivo sobre la agricultura.

Desde 1979 se estableció una política cambiaria que contempla devaluaciones periódicas, de tal manera de asegurar mensualmente la mantención del nivel del tipo de cambio real. Sin embargo, dicha política se vio alterada en la dirección de reforzar un cambio real alto con la realización de devaluaciones adicionales, la última de las cuales se efectuó en febrero de 1983, fecha en que se devaluó el cruzeiro en un 30%, con el objetivo declarado de fomentar las exportaciones, especialmente aquellas provenientes de la agricultura.

A diferencia de lo acontecido en países como Argentina y Chile, en Brasil el manejo de la paridad cambiaria se constituye en un ingrediente activo de la política económica, que no está supeditado a objetivos de control inflacionario, sino más bien al estímulo a la inserción en el mercado internacional y simultáneamente a la protección de la producción interna.

A estos instrumentos básicos de política se suma el estímulo a la modernización tecnológica y al aumento de las actividades estatales de asistencia técnica e investigación.

e) Evolución reciente de la agricultura

⁵²Fundação Getulio Vargas, en Gérard Assouline. Ibid.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

En el caso brasileño se ha visto cumplida plenamente la pretensión de incrementar significativamente la exportación de bienes agropecuarios. Ya en el período 1965-1978 se observa un incremento de 17% anual de las exportaciones agrícolas o basadas en la agricultura, que pasan de 1.3 mil millones de dólares, a 9 mil millones de dólares, aún cuando la importancia de las exportaciones agrícolas se haya reducido en dicho período de un 84% a un 60% del total de ventas al exterior⁵³.

A partir de la presente década, estas tendencias se acentúan, como se aprecia en el cuadro 32.

CUADRO N° 32
Balanza comercial del Brasil
(millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984 ^a
Exportaciones	20.132	23:293	20.175	21.899	24.500
Importaciones	22.955	22.091	19.387	15.408	15.500
Saldo	-2.823	1.202	778	6.491	9.000

FUENTE: Gérald Assouline. Ibid.

^aLas cifras de 1984 corresponden a los objetivos acordados en la carta de Intenciones firmada con el FMI. En la práctica, el saldo de la balanza comercial supero largamente esta meta, y llego a 12.8 billones de dólares.

Este importante crecimiento de las exportaciones brasileras se sustenta fundamentalmente en la expansión de la agricultura de exportación, que en 1984 directa o indirectamente aporta aproximadamente 15 mil de los poco más de 27 mil millones de dólares exportados. Entre los productos agrícolas con mayor importancia exportadora se consolida la soya (con 3.3 billones en 1984) y mantienen la suya el café y el cacao (con 2.4 y 0.8 billones de dólares respectivamente), surgiendo el jugo de naranja como un producto crecientemente importante que alcanza una cifra similar a la del cacao.

A ello debe agregarse la expansión de la producción de alcohol de caña, que se sustenta en la duplicación de la superficie sembrada de caña entre 1975 y 1984 (pasando de 1.7 millones de hás. a 3.4 millones de hás.). De este

53.Fernando Homen de Melo, Ibid.

modo, en 1984, la producción de alcohol de caña constituyó un equivalente de 100.000 barriles diarios de petróleo, lo que a los precios actuales significa un ahorro de divisas de aproximadamente mil millones de dólares anuales.

Si el parámetro único para medir el efecto de la política agraria del período reciente fuese el impacto sobre las exportaciones, ésta debería ser catalogada necesariamente de plenamente exitosa. No obstante, ya se han señalado algunos de los problemas estructurales que se mantienen vigentes en la agricultura brasilera y que la nueva política agraria aún en diseño intenta resolver, incorporando instrumentos de política destinados a corregir, incluso parcialmente, la concentración de la propiedad y del ingreso.

Como contrapartida de la expansión del sector agroexportador cabe mencionar la situación de la disponibilidad de alimentos, que muestra una clara tendencia al deterioro (ver cuadro 33).

CUADRO N°33

Disponibilidad de alimentos, medidas en calorías y proteínas diarias por habitantes

Año	Calorías	Proteínas
1971	1.866.7	44.39
1972	1.971.7	46.71
1973	1.728.9	40.59
1974	1.662.0	39.72
1975	1.731.0	40.80
1976	1.806.4	41.20
1977	1.761.0	41.65
1978	1.633.0	38.12
1979	1.605.3	37.63

FUENTE: Fuente. R. Florentino y J. Redwood, Ibid.

El Estado ha tenido también una presencia muy activa en la formulación de programas de desarrollo rural integral, especialmente en la región nordeste, orientada a tratar de encarar los problemas de la pequeña producción campesina⁵⁴.

⁵⁴Durante el presente año debe iniciarse la ejecución del Proyecto Nordeste, que supera una Inversión anual de U\$5.1.000 millones durante los próximos 5 años, en crédito. comercialización, capacitación y asistencia técnica.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

En suma, en la experiencia brasilera la presencia activa y dirigida del Estado ha sido decisiva en el conjunto de evoluciones mencionadas, que configuran una respuesta exitosa de la agricultura frente a la restricción externa y las políticas de extraversion, con la contrapartida de una persistencia de los desequilibrios sociales, regionales y nutricionales.

2.3 La política agraria en Colombia

a) Agricultura y desarrollo económico

El caso colombiano muestra una cierta peculiaridad, pues en este país se combina la utilización de diferentes instrumentos tradicionales de política agraria -en el marco de una economía sustentada primordialmente en las exportaciones cafeteras- con la implementación de un vasto programa de desarrollo rural integral, conocido como el DRI Colombiano, que fue en la práctica la experiencia precursora de esfuerzos de signo similar emprendidos en la mayoría de los países de la región a partir de la segunda mitad de la década de 1970.

Tradicionalmente, la economía colombiana se ha articulado con los circuitos internacionales de acumulación a través de sus exportaciones de origen agropecuario. De hecho, el café representa prácticamente el 60% del valor de las exportaciones, lo que sumado a otros productos agropecuarios tales como la caña de azúcar y el arroz, llevan al sector a responder por las 3/4 partes del total de las exportaciones⁵⁵.

Por otro lado, a fines de la década pasada la participación de la agricultura en el PIB era de un 26%, frente al 19% de la industria y el 17% del comercio. Sin perjuicio de ello, ya desde los años sesenta, una vez concluido el período de la violencia y consolidado el pacto de liberales y conservadores, comienza a perfilarse con total nitidez una estrategia de desarrollo que intenta trasladar el eje del proceso de acumulación hacia la industrialización sustitutiva de importaciones⁵⁶.

Así, entre 1960 y 1970 el PIB crece a una tasa promedio anual de 5.1% frente a un 3.5% de la agricultura, cifras que más o menos se mantienen durante el período 1970-1982, con tasas que alcanzan al 5.4% para el PIB en general. y al 4.5% para la agricultura, esta última probablemente muy influenciada por

⁵⁵ Christian Gros. L'Agriculture Colombienne a la croisse des chemins. *Amerique Latine* N° 13, Enero-Marzo 1983.

⁵⁶ Martín Piñeiro et al, *El proceso de generación, difusión y adopción de tecnología en la producción azucarera de Colombia*, IICA. San José. Costa Rica. 1979.

la brusca alza de los precios de café a partir de 1976⁵⁷.

Como se ha mencionado, el principal sustento de ese período expansivo lo constituye la producción y exportación de café, cuyo valor de exportación pasa entre 1976 y 1980 de 671.8 a 2.360 millones de dólares, permitiendo que en el año 1978 se registre una excepcional tasa de crecimiento del PIB, que llega al 10.3%, tasa que sin embargo en 1980 cae al 2.6%.

Por otro lado, un conjunto de otros bienes transables provenientes del sector agrícola, especialmente el azúcar, el arroz y la soya, presentan un ciclo de alza en su precio internacional, todo lo cual permite que las exportaciones agrícolas no cafeteras dupliquen su valor entre 1975 y 1980, pasando de 257.8 millones de dólares a 505 millones de dólares⁵⁸.

El flujo de divisas que significa este favorable período para las exportaciones colombianas, se ve contrarrestado con el notable incremento de las importaciones, que crecen en la década de los setenta en una tasa media anual de 7.3%, frente al 2.6% de la década anterior, y generan fuertes presiones inflacionarias. Al decir de algunos autores, ello lleva a la adopción de medidas de inspiración neoliberal⁵⁹.

A partir de los primeros años de la presente década, y al igual que los demás países de la región, Colombia enfrenta los efectos de la crisis, aunque se trata del país que presenta menores niveles de endeudamiento relativo, pues en 1980 su deuda llega a 5.122 millones de dólares, lo que significa un 16.4% de su PIB⁶⁰.

Por otro lado, la inflación anual, que a comienzos de los setenta era del orden del 12.6% anual, se estabilizó en cifras del orden del 25% anual en los años 80, aún cuando durante varios años se aplican medidas fuertemente restrictivas del sector público.

En síntesis, la economía colombiana en general, y la agricultura en particular, crecen a tasas relativamente altas y constantes durante un lapso bastante prolongado, y sufre un menor impacto frente a la generalización de la crisis a partir de 1982, especialmente en virtud de su relativamente bajo nivel de endeudamiento exterior, y a la mantención de las condiciones de mercado de su principal producto de exportación.

No obstante, no son pocos los autores que destacan la parte oculta de este

57 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1984*, Washington D.C, 1984.

58 Christian Gros, *Ibid.*

59 Entre otros, el ya citado trabajo de Gros, así como el de Perry et al *Política Económica y Endeudamiento Externo en Colombia en la década de los setenta*, CIEPLAN. Notas Técnicas N° 42, Santiago, octubre 1981.

60 Guillermo Perry. *Ibid.*

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

CUADRO N° 34
Colombia: Evolución de las exportaciones

Años	Café		Otras exportaciones	
	Valor ^a	Tasa de crecimiento (%)	Valor ^a	Tasa de crecimiento (%)
1970	405.5			
1971	358.6	-11.6	202.5	
1972	433.6	20.9	238.2	17.6
1973	535.4	23.5	402.3	68.9
1974	543.2	1.5	552.2	37.3
1975	643.5	16.8	787.6	42.6
1976	917.7	44.6	790.5	0.4
1977	1.477.5	57.7	767.8	-2.9
1978	1.702.5	17.6	907.0	18.1
1979	1.769.4	3.9	962.2	6.1
1980	2.360.0			

FUENTE: Colombia: Federación de Cafeteros, en Guillermo Perry et al., Ibid

^aMillones de dólares.

proceso, esto es la consolidación en el sector agropecuario de una situación en la cual coexisten frente a la moderna agricultura cafetera (de medianos y grandes exportadores) un importante número de pequeños productores en condiciones bastante difíciles de subsistencia⁶¹. En 1970, todavía las explotaciones menores de 10 hás. Representan el 73.2% del total, y controlaban apenas el 7.2% de la superficie, frente a las demás de 50 hás., que abarcan el 8.4% del total y empero controlan el 77.7% de la superficie.

b) la política agraria

La consolidación de diseños e instrumentos específicos de política agraria se

⁶¹Ver a este respecto, entre otros, el trabajo de Victor Moncayo y Fernando Rojas: *Producción Campesina y Capitalismo*, Ed. CINEP, Bogotá, Colombia, 1979.

encuentra ya en los albores de la década de los sesenta. En efecto, a partir de entonces las políticas para el sector agrícola pasan a constituir parte importante de los planes nacionales de desarrollo, todos ellos orientados a mantener elevadas tasas de crecimiento sobre la base de la expansión industrial.

El desempeño esperado de la agricultura tiene relación con el crecimiento de los saldos exportables y simultáneamente con la garantía de un abastecimiento alimentario, capaz de mitigar las presiones sobre la balanza de pagos y de permitir la desvinculación de los precios de los bienes respecto del mercado internacional⁶².

i. Reforma Agraria

No es nuestra intención profundizar sobre los efectos de la política de reforma agraria, pero cabe señalar que dicha política fue concebida en 1973 procurando la solución de los problemas vinculados a la estructura fundiaria mediante el impulso de programas de colonización en la región amazónica y la implementación del programa de desarrollo rural integral en las áreas de concentración de pequeña propiedad a partir de 1975. Diversas evaluaciones del período de vigencia de la Ley de Reforma Agraria señalan que más que un real efecto redistributivo de la propiedad debe destacarse el impulso a la modernización capitalista de los agricultores que ella favorece, por vía de la amenaza expropiatoria⁶³.

ii. Precios y comercialización

Durante prácticamente toda la década anterior la política de precios impulsada por el Estado estuvo orientada a garantizar la estabilidad de los precios y, paralelamente, a asegurar niveles de rentabilidad que hagan atractiva la introducción del progreso tecnológico y el crecimiento de la producción de bienes salarios, a fin de conseguir una alta proporción de abastecimiento de los productos esenciales orientados al mercado interno.

En lo que respecta al estímulo a la producción de exportación, ello se hace fundamentalmente a través de la devolución de impuestos otorgados a los exportadores, que en dicho lapso fluctúa entre un 5% y un 10%⁶⁴.

El principal instrumento público de la política de precios y comercialización fue primero el INA (Instituto Nacional de Abastecimiento), reorganizado a fines de los sesenta y transformado luego en Instituto de Mercado Agropecuario (IDEMA), con el cual se pretende ampliar la acción de control de precios al campo del abastecimiento y comercialización a nivel urbano.

62 Piñeiro et al., Ibid.

63 Salomon Dalmanowitz. citado en Piñeiro et al., Ibid.

64 Christian Gros, Ibid.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

Aún cuando no es posible detectar tendencias claras (ver el cuadro 35). se aprecia una situación de alta estabilidad en los precios del conjunto de los bienes agrícolas y, contra lo que usualmente se supone, son los precios de los llamados productos tradicionales (entre otros el arroz, el fréjol. las papas y el maíz) los que muestran una tendencia más permanente al alza. Debe hacerse notar que dichos productos corresponden básicamente a la producción campesina y. a pesar de no existir explicaciones del todo satisfactorias para este fenómeno, puede suponerse que ello deriva de la insuficiente introducción del progreso técnico, lo que habría limitado la expansión de la oferta.y en consecuencia presionado los precios.

CUADRO N° 35
Índice de precios según tipos de cultivos
(1958=100)

Año	Comerciales	Tradicionales	Café	Total (promedio)
1950	86.4	97.2	77.2	97.6
1955	85.7	105.6	99.1	99.1
1958	100.0	100.0	100.0	100.0
1960	98.2	94.7	75.1	89.8
1965	107.2	132.0	67.1	101.6
1970	80.7	103.3	81.6	90.0
1975	84.2	131.6	73.0	96.8
1976	80.9	142.6	121.1	108.8

FUENTE: S. Kalmanowitz en Martín Piñeiro et al., Ibid.

iii. Crédito

Al igual que en buena parte de los países de América Latina, el crédito es utilizado como uno de los instrumentos privilegiados de fomento de la producción agropecuaria.

Si bien el sector agropecuario pasa a representar un 33% de la cartera bancaria en 1960 a un 22.0% en 1976, el monto de crédito asignado a la agricultura prácticamente se triplica en 1960' y 1976. En aquel período, se mantiene prácticamente estable la proporción de crédito destinada a la industria

construcción y comercio, presentado un crecimiento significativo el rubro que incluye entre otros a la minería y otros servicios.

No obstante, es evidente que la agricultura ha recibido un trato preferencial durante la década de los sesenta, pues en aquel lapso la relación entre participación en el PIB y crédito sectorial fue permanentemente superior a 1.0. llegando a 1.30 en 1968. año en que comienza a declinar hasta llegar a 0.82 en 1976⁶⁵.

CUADRO N° 36
Tasa de inflación e interés al crédito comercial (en porcentaje)

Año	Inflación	Costo crédito comercial
1970	-	21.0
1971	12.6	21.0
1972	14.0	21.0
1973	22.1	21.0
1974	25.2	26.5
1975	17.5	28.6
1976	25.4	29.0
1977	27.3	30.0
1978	19.8	31.0
1979	26.5	34.0

FUENTE: Guillermo Perry et al.,Ibid.

En lo que se refiere a las tasas de interés, es claro, como se aprecia en el cuadro 36, que durante la década pasada hubo una política orientada a estabilizar una tasa de interés real escasamente positiva, tendencia que comienza a cambiar desde 1978 en adelante. y que tiende a acentuarse en los últimos años a partir de las medidas restrictivas impuestas para encarar la crisis, aún cuando ésta sea relativamente mucho menor que en el resto de los países de la región⁶⁶.

Debe señalarse, por último, que la política cambiaria ha constituido también un instrumento utilizado en el diseño de la política económica. y que obviamente

65 Matin Piñeiro et. al., Ibid.

66 Christian Gros, Ibid.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

ha influido sobre la agricultura. En este caso, y durante un período prolongado- la década de los setenta-, la tasa de cambio es manejada básicamente como un instrumento de contención antiinflacionario, lo que probablemente se facilitaba dadas las características del principal rubro exportable, pues el tipo de inversión que requiere y lo prolongado de su maduración hacen poco probable respuestas de corto plazo ante caídas en la rentabilidad. Por otra parte, una política de esta naturaleza se ve ampliamente favorecida por la explosión de los precios a partir de 1971 (que coincide con las tasas de cambio real más bajas) lo que compensa largamente (a nivel de los productores) los menores ingresos derivados de una tasa de cambio poco favorable.

CUADRO N°37

Evolución del tipo de cambio
real, (Índice 1967=100)

Año	Tasa de cambio
1970	121.7
1971	127.3
1972	126.2
1973	118.2
1974	120.0
1975	119.9
1976	118.1
1977	100.5
1978	96.9
1979	92.0

FUENTE: Ibid.

IV. Los nuevos elementos de la política agraria

A partir de 1982, año en que coinciden el inicio de un nuevo gobierno con la mayor expresión de la crisis financiera, se introducen con mayor énfasis o se recolocan instrumentos de política agraria que fueron utilizados en el pasado, pero que estaban siendo paulatinamente abandonados.

De esta manera, en 1981 el PIB Crece en un 2.5%, el más bajo de los últimos 25 años, y la agricultura sólo se expande en un 1.3%, lo que es parcialmente

compensado con el crecimiento de la ganadería que llega al 4.6%⁶⁷.

Esta cifra mejora un tanto al año siguiente, pues la agricultura crece un 3.3% lo que de todas maneras es inferior al promedio de las décadas anteriores. Ello, sumado al convencimiento que en los próximos años muy difícilmente se repetirá una coyuntura como la generada por la bonanza cafetera, estimula la redefinición de las bases de las políticas agrarias, que intenta más bien reestimar la producción de alimentos, y en general de bienes destinados al mercado interno, y que para el sector agro exportador ofrece la mantención de una tasa de cambio real más favorable que en la década anterior, asegurando a lo menos su estabilidad respecto a la tasa interna de inflación.

Al decir de Gros 68, la nueva política agraria se edifica fortaleciendo el rol del IDEMA (Instituto de Mercado Agrícola), favoreciendo una política de fijación de precios al productor y de estabilización de los mercados. incrementando los niveles de protección arancelaria, y estimulando al flujo de créditos orientados a la agricultura, sobre la base de fijación de tasas diferenciadas.

Paralelamente, se mantiene el programa DRI, y se favorece la apertura de la frontera agrícola, para lo cual el Estado ofrece apoyo técnico y crediticio, así como la construcción de la infraestructura vial y de servicios necesaria para tal efecto.

e) El programa DRI

Una mención especial, entre las medidas de política agraria implementadas en los últimos años merece el programa de desarrollo rural integral.

Así; con el apoyo financiero del Banco Mundial se inicia en el año 1975 este programa, abarcando diferentes áreas de concentración campesina. La formulación del DRI se inscribe especialmente en el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1977, concebido como el plan "para cerrar la brecha", en el cual se señala la existencia en el agro de dos sectores ampliamente diferenciados, el uno moderno, altamente tecnificado y capitalizado, y el otro tradicional, con predominio de la pequeña producción, y responsable por el 55% de la producción alimentaria y por el 20% de la producción usoagroindustrial⁶⁹.

Este intento de política agraria orientado hacia los campesinos debe examinarse por una parte a la luz del estímulo de las agencias financieras multilaterales, especialmente del Banco Mundial, que promueve el desarrollo rural dentro

⁶⁷ Ernesto Parra. Análisis Económico 1980-1981. Revista *Controversia* N° 106, Ed. CINEP, Bogotá. Colombia, 1982.

⁶⁸ Christian Gros Ibid.

⁶⁹ Alvaro Garcia, un Intento planificación alimentaria Integral: El programa PAN-DRI de Colombia, OIT-PREAIC, Monografía sobre empleo N° 35, Santiago. 1983.

Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas

de su llamada estrategia de guerra a la pobreza, y por otra de la búsqueda del gobierno colombiano de una respuesta capaz de incrementar significativamente la producción de alimentos y de generar un esquema alternativo a la reforma agraria.

Entre los objetivos explícitos contemplados en el programa, se señalan:

- i. Estimular la incorporación de la economía campesina al mercado, procurando optimizar los mecanismos de comercialización.
- ii. Aumentar el ingreso real de los pequeños propietarios, y la disponibilidad global de alimentos.
- iii. Elevar el nivel de empleo productivo en el sector rural, estimulando la creación de agroindustrias y la realización de inversiones públicas en obras de infraestructura social y productiva.
- iv Disminuir los déficit de infraestructura básica y de servicios sociales.

En una primera fase, se esperaba llegar directamente a 80.000 familias Campesinas, lo que equivale al 6% de la población rural, para luego ir incorporando sucesivamente nuevas áreas, de manera de ampliar su cobertura social y geográfica 70.

La estrategia del DRI se basa en la ejecución integrada de un conjunto de componentes, que usualmente comprenden la apertura de líneas especiales de crédito, la ampliación de la cobertura de los servicios de extensión y asistencia técnica, así como las de investigación agropecuaria diseñada sobre la base de modelos más acordes con la realidad productiva campesina.

Por otra parte, se consideran actividades vinculadas al proceso de comercialización, generalmente con predominio de la construcción de sistemas de almacenaje y procesamiento, y la provisión de infraestructura y servicios básicos, tales como salud, saneamiento ambiental, educación, electricidad y comunicaciones.

En algunas experiencias también se incluyen acciones de titulación y normalización de la propiedad de la tierra, así como también capacitación y eventualmente obras de irrigación. En suma, se trata de concentrar la acción del Estado en áreas geográficamente determinadas, con un público socialmente identificado, de manera de potenciar su dotación local de factores, sin-intervenir sobre la propiedad y distribución de los mismos⁷¹.

⁷⁰Entre los diferentes ángulos con que el DRI ha sido criticado, éste es el más frecuente, pues se inició precisamente por las áreas y campesinos menos pobres, que eran los que garantizaban mayor respuesta en términos productivos.

⁷¹Otro tipo de críticas formuladas también a los programas DRI es el diseño de una acción del Estado absolutamente desproporcionada con su historia reciente, lo que ocasiona severas dificultades de gerencia y al mismo tiempo no pocas veces acaba por abrumar a la propia economía campesina.

En los cuadros, que a continuación se presentan, es posible apreciar la situación en términos de disponibilidad de alimentos básicos, cuya mejoría es precisamente uno de los objetivos del programa.

CUADRO N° 38
Producción de alimentos básicos 1970 - 1980
(miles de toneladas)

Tipo de alimentos	1970	1980	Tasa de crecimiento en el período (%)
<i>Cereales</i>	1.837.8	3.237.2	76
Arroz	702.2	1.797.9	10
Maíz	876.8	853.6	-5
Trigo	53.7	45.7	-15
<i>Leguminosas</i>	46.8	83.6	79
<i>Tuberosas</i>	2,113.1	4.097.6	94
Papa	913.1	1.726.7	89
Yuca	1.200.0	2.150.4	79
<i>Sacrificio de ganado*</i>	2.385.939	3.206.954	34
<i>Otros</i>	5.599.5**	7.436.8	33
Plátano	1.653.1**	2.248.0	14
Azúcar	809.9	1.306.9	61

FUENTE: DANE, 1982. Citado en Alvaro Garcia, Ibid.

*Número de cabezas.

**Cifras de 1973.

Se puede apreciar que existen persistentes problemas con la producción de maíz y trigo, lo cual debe sumarse al déficit esperado en 1985 para la producción de yuca, que es uno de los alimentos básicos de la canasta alimentaria en Colombia. Las proyecciones también indican importantes déficit en cultivos destinados a la producción de aceites, como son la soya y la palma africana, así como la imposibilidad de satisfacer las demandas de maíz y carne.

CUADRO N°39

**Proyecciones de superávit o déficit en la
producción interna de alimentos para 1985**

Producto	Miles toneladas	de
Arroz	532	
Papa	750	
Trigo	-381	
Ajonjolí	-27	
Plátano	740	
Yuca	-206	
Frejol	2	
Soya	-6	
Palma africana	-5	
Azúcar	282	
Semilla de algodón	30	
Maíz	-153	
Carne	-82	

FUENTE: ANIF, 1980. Citado en Alvaro Garcia, Ibid.

1. Alberto ESCOBAR
Cambio en la sociedad y en el habla "limeña"
Serie Lingüística N° 1, noviembre 1985, 2a. edición.
2. Marisol DE LA CADENA
Cooperación y mercado en la organización comunal andina
Serie Antropología No 1, junio 1986, 3a. edición.
3. Jorge PARODI
La desmovilización del sindicalismo industrial peruano durante el segundo belaundismo
Serie Sociología/Política N° 1, agosto 1985.
4. Carlos Iván DEGREGORI
Sendero Luminoso: los hondos y mortales desencuentros
Serie Antropología N° 2, noviembre 1986, 4ta. edición.
5. Amparo MENÉNDEZ-CARRION
Cliéntelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis
Serie Sociología/Política N° 2, setiembre 1985.
6. Carlos Iván DEGREGORI
Sendero Luminoso: lucha armada y utopía autoritaria
Serie Antropología N° 3, noviembre 1986, 4ta. edición.
7. César HERRERA
Inflación, política devaluatoria y apertura externa en el Perú: 1978-1984
Serie Economía N° 1, mayo 1986, 2a. edición.
8. Martín PIÑEIRO / Edith S. de OBSCHATKO
Política tecnológica y seguridad alimentaria en América Latina
Serie Economía N° 2, diciembre 1985 (febrero 1986).
9. Cecilia BLONDET
Muchas vidas construyendo una identidad. Mujeres pobladoras de un barrio limeño
Serie Antropología N° 4, junio 1986, 2a. edición.
11. Gonzalo D. MARTNER / C. FURCHE
Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: Experiencias recientes en América Latina
Serie Economía N° 3, noviembre 1986, 2da. edición.
12. Oscar DANCOURT
Sobre las políticas macroeconómicas en el Perú, 1970-1984
Serie Economía N° 4, marzo 1986.
13. Jürgen GOLTE / Marisol DE LA CADENA
La codeterminación de la organización social andina
Serie Antropología N° 5, marzo 1986.
14. Francisco VERDERA
La migración a Lima entre 1972 y 1981: Anotaciones desde una perspectiva económica
Serie Economía N° 5, mayo 1986.
15. Carol WISE
Economía política del Perú: Rechazo a la receta ortodoxa
Serie Economía Política N° 1, mayo 1986.
16. Carlos CONTRERAS
La fuerza, laboral minera y sus condiciones de funcionamiento. Cerro de Pasco en el siglo XIX Serie Historia N° 2, junio 1986.
17. María ROSTWÓROWSKI
La mujer en la época prehispánica
Serie Etnohistoria N° 1, noviembre 1986, 2da. edición.