

Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola

LECCIONES DESDE AMÉRICA LATINA

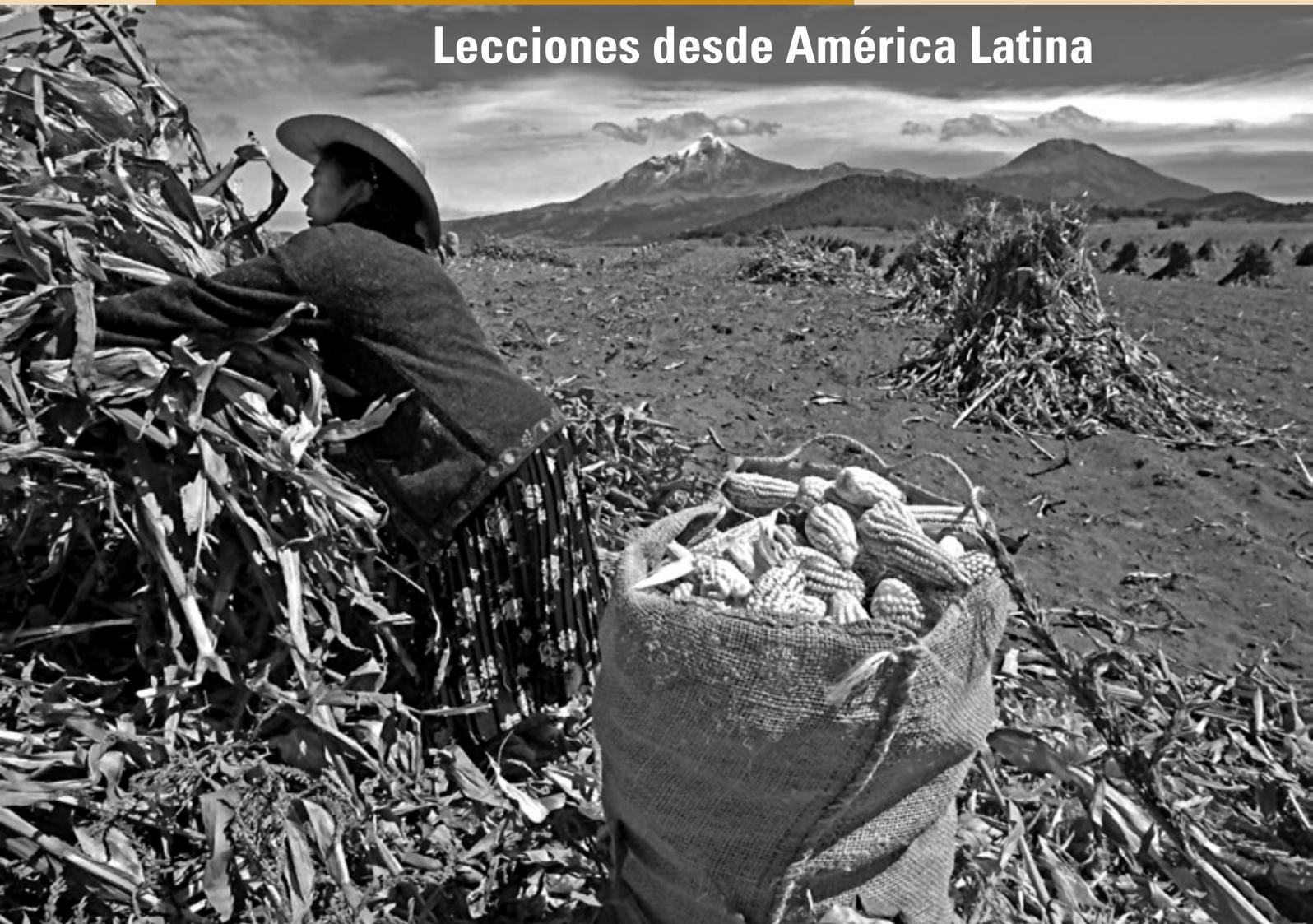


Por Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger y Timothy A. Wise con el
Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medioambiente en las Américas



Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola

Lecciones desde América Latina



Por Mamerto Pérez, Sergio Schlesinger y Timothy A. Wise
con el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y
Medioambiente en las Américas

Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola Lecciones desde América Latina

AUTORES

Mamerto Pérez es investigador independiente de Bolivia, ha publicado varios trabajos sobre desarrollo rural y agricultura.

Sergio Schlesinger es brasileño, Consultor de la Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educativa (FASE) y de Food and Water Watch (Estados Unidos).

Timothy A. Wise es Director Adjunto del Instituto de Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, Medford, Massachusetts.

INVESTIGADORES COLABORADORES

Nelson Delgado (Brasil)
Fernando Rello (México)
René Rivera (El Salvador)
Miguel Teubal (Argentina)

PUBLICADO POR

La Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) La Paz - Bolivia www.aipe.org.bo y el Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, www.gdae.org

VERSIÓN EN ESPAÑOL

Mamerto Pérez

AGRADECIMIENTOS

Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo y el liderazgo de Vicki Gass, Lilia López y otros miembros del Escritorio de Wasington para América Latina (WOLA). Agradecemos también a las instituciones que promocionaron recursos para la preparación de las investigaciones incluidas en este informe: Rockefeller Brothers Fund, la Charles Stewart Mott Foundation, la General Service Foundation y la Moriah Fund.

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

SCORPION Comunicación Gráfica 2229798

FOTOS

Associated Press

TIRAJE

1.500 ejemplares

Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola
Lecciones desde América Latina

Mamerto Pérez
(Compilador y Editor)

Timothy A. Wise

Fernando Rello

Sergio Schlesinger

Miguel Teubal

Nelson G. Delgado

René Rivera

Mamerto Pérez

Yara Pérez

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1 LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA Y PAÍSES EN DESARROLLO	13
Timothy A. Wise	
La limitada promesa de la liberalización del comercio agrícola	15
CAPÍTULO 2 MÉXICO: LA HERENCIA DEL TLCAN	27
Fernando Rello	
Inercia estructural y globalización: La agricultura y los campesinos más allá del TLCAN	29
CAPÍTULO 3 LA PROMESA: EL <i>BOOM</i> DE LA SOYA SUDAMERICANA	53
Sergio Schlesinger	
Soja: El grano que sigue creciendo	55
Miguel Teubal	
Expansión de la soja transgénica en la Argentina.....	73
Mamerto Pérez	
La soja en Bolivia, ¿el “grano de oro” que no brilla?	91
CAPÍTULO 4. LOS PELIGROS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR	111
Nelson G. Delgado	
Liberalización comercial y agricultura familiar en Brasil. La experiencia de las décadas de los ochenta y noventa	113
René Rivera	
Apertura y desregulación en Centroamérica: Los impactos en la agricultura familiar campesina de El Salvador	137
Mamerto Pérez y Yara Pérez	
La liberalización del comercio agrícola en Bolivia o el desmantelamiento de la agricultura campesina	151
CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	

RESUMEN EJECUTIVO

La región latinoamericana adoptó las reformas más radicales del mundo en materia de políticas comerciales. Siguiendo los dictámenes del Consenso de Washington, todos los gobiernos de la región fueron abriendo significativamente sus economías a la inversión y a la producción extranjera. Evidentemente estas políticas han generado incrementos sustanciales en las exportaciones agrícolas de estos países, incluso en algunos han determinado superávits en su balanza comercial sectorial. Pero cabe preguntarse, ¿ha generado este fenómeno un desarrollo rural sostenible?

Esa es la pregunta que el proyecto del Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente de la Universidad Tufts (GDAE) se ha impuesto buscar responder. Basado en trabajos específicos de un selecto grupo de investigadores estadounidenses y latinoamericanos, este documento analiza la promesa de la liberalización del comercio agrícola para algunos países de América Latina –crecimiento a través de la expansión de las exportaciones sectoriales– y sus peligros –pérdida de medios de vida rurales y dependencia alimentaria–. El proyecto llega a la contundente conclusión de que las promesas de un desarrollo basado en exportaciones agrícolas son exageradas, mientras que los peligros para los productores de pequeña escala son muy reales.

Este documento se publica en idioma español gracias a un convenio de cooperación entre el GDAE y la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIIPE) de Bolivia. Está basado en siete estudios de caso realizados por otros tantos investigadores. Para evaluar el cumplimiento de las promesas de la exportación agrícola el proyecto examinó el *boom* de la soya en Sudamérica a través de estudios de Brasil, Argentina, y Bolivia. Para analizar los peligros de estas políticas se analizó la situación de la agricultura familiar mediante estudios en El Salvador, Bolivia y Brasil. Por último, se ha dado especial atención a la situación de la agricultura familiar de México en el marco del TLCAN, por ser el único casi latinoamericano de ese tipo.

Las conclusiones obtenidas por el proyecto son consistentes con varias de las convicciones del *Informe Mundial de Desarrollo 2008: Agricultura para el Desarrollo*, publicado por el Banco Mundial. Este informe representa un cambio saludable de posición de esta entidad, pues ya no sólo aboga por las políticas orientadas a las exportaciones, sino que también reconoce la importancia de la agricultura en el proceso del desarrollo económico, particularmente para las economías con base agrícola menos desarrolladas, como la región subsahariana del África y las economías que el informe denomina “en proceso

de urbanización” de regiones como Latinoamérica. El informe destaca particularmente la importancia de los agricultores de pequeña escala en la reducción de la pobreza: “la innovación para mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de la agricultura familiar es el principal camino para salir de la pobreza, basado en la noción de la agricultura para el desarrollo.” Más aún, reconoce el rol decisivo del Estado en la misión de superar o corregir las fallas del mercado, instando a los gobiernos y a las agencias internacionales a incrementar la asistencia a los productores agrícolas pobres (particularmente en el acceso a tierra, agua, educación y salud) para mejorar su productividad, y a generar oportunidades para la economía rural no agrícola.

No obstante, contrariando su propio diagnóstico, el informe continúa promoviendo una profundización de la liberalización en la agricultura, posición que obviamente tampoco condice con los hallazgos de nuestro proyecto. Al contrario, los estudios del proyecto muestran que el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza en las sociedades latinoamericanas con sectores agrícolas importantes no pueden ser logradas en un marco de liberalización indiscriminada. Y que la reforma política más importante que requiere Latinoamérica en este momento es un selectivo y cuidadoso manejo del comercio internacional, particularmente agrícola. Esta medida es más urgente a la luz de la crisis alimentaria que enfrentan los países en desarrollo.

Las recomendaciones obtenidas por el proyecto para un cambio de las políticas liberalizadoras se han ordenado en función de los dos sectores agrícolas evaluados y considerando el papel de los gobiernos nacionales y de las instituciones de financiamiento internacional. Asumen que se debe adoptar un nuevo acercamiento a Latinoamérica, que reconozca los límites de la promesa y los verdaderos peligros de la liberalización del comercio agrícola en países en desarrollo y en Latinoamérica en general.

EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR

- **La agricultura y el desarrollo rural tiene aún importancia económica.** Más del 20% de la población latinoamericana vive aún en áreas rurales; pero aproximadamente 46% de esta población (50 millones de personas) viven bajo la línea de pobreza de \$US 2/ día. Por tanto, el desarrollo sostenible rural en función de los mercados regionales y locales es crítico para la reducción de la pobreza.
- **La agricultura familiar puede ser más productiva y servir como un catalizador para el desarrollo rural integral y la reducción de la pobreza.** Con una apropiada inversión pública muchos agricultores de este sector pueden incrementar su productividad, articulando la atención de las necesidades apremiantes de alimentos con la reducción de la pobreza.
- **Los gobiernos necesitan desempeñar un rol activo en el incremento de la productividad, y romper el actual enfoque predominante anti-pobreza.** El énfasis de la inversión pública en programas anti-pobreza relega a las comunidades rurales al rol de receptores de donaciones en desmedro de su importancia como productores de alimentos. Muy difícilmente el sector privado proporcionará recursos para esta producción, deben venir fundamentalmente del sector público.
- **La agricultura familiar necesitan apoyo del Estado y organizarse para asegurar su participación de los beneficios surgidos en nichos de mercados y en el crecimiento del sector de los**

supermercados. La economía globalizada ofrece oportunidades para los agricultores de pequeña escala, a condición de que reciban apoyo público sostenible y organización. Los supermercados y otros compradores demandan volumen, homogeneidad y entrega oportuna, lo que pone a estos agricultores en desventaja frente al agro-negocio.

- **Es muy importante reconocer y realzar el rol de la agricultura familiar en el cuidado del medioambiente rural.** El mercado liberalizado no reconoce estas contribuciones de los agricultores de pequeña escala. Las políticas públicas deben encontrar maneras de reconocer estos servicios ambientales críticos: diversificación de las semillas, manejo del agua, preservación de los suelos, secuestro del carbón, conservación de la biodiversidad, etc.

EN RELACIÓN A LA POLÍTICA COMERCIAL

- Los gobiernos de países en desarrollo deben mantener el derecho a regular las importaciones y las exportaciones para proteger a la población vulnerable y los recursos naturales.
- Los gobiernos también deben mantener su potestad de apoyar el desarrollo industrial nacional.
- Los países desarrollados deberían reducir los aranceles de importación de bienes procesados provenientes de los países en desarrollo.
- Los socios comerciales deben acordar convenios sólidos contra los monopolios y limitar el excesivo poder de las empresas transnacionales productoras de agroalimentos en el mercado.
- Los acuerdos comerciales deben proteger los derechos de los productores a preservar y fortalecer la producción y reproducción de las semillas nativas, eliminando los regímenes de propiedad intelectual restrictivos.
- La Unión Europea, que ha venido encarando una política agresiva de negociación de acuerdos comerciales con países latinoamericanos, debería considerar similares reformas de sus políticas.

EN RELACIÓN AL *BOOM* DE LA SOJA EN SUDAMÉRICA (Y A LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS)

La exportación agrícola basada en la expansión del acceso a los mercados globales, no es por sí sola un motor confiable para un desarrollo que beneficie a la población rural. Las agroindustrias de la soja de Sudamérica son innegables ganadoras de la liberalización global del comercio, pero muy poco de sus beneficios se dirige a las comunidades rurales. Basadas en el uso intensivo de insumos y en la industrialización del monocultivo, a pesar de su creciente producción, han disminuido el empleo y el salario. Además, su expansión agrícola en tierras muy frágiles deja un daño ambiental duradero. Por tanto, los gobiernos de los países productores de este grano deben:

- Adoptar políticas que favorezcan a los agricultores de menor escala, ejecutar programas de reforma agraria, y promover la diversificación de los cultivos.
- Establecer políticas que controlen la irracional práctica de modelo 'extractivo' de producción de soja que rige en algunas zonas de sus países.
- Aplicar el principio precautorio para regular la adopción de nuevas tecnologías agrícolas, incluyendo las semillas genéticamente modificadas (transgénicos).

- Promover la integración regional, no sólo a través de la construcción de infraestructura, sino de la adopción conjunta de estándares de desempeño y políticas, incluso para la inversión extranjera.
- Fomentar el desarrollo de industrias procesadoras en los mismos países, para retener el máximo del valor agregado a la producción primaria.
- Reorientar la investigación y el desarrollo alejándolas del monocultivo agrícola industrial y dirigiéndolas más bien hacia la producción sostenible en los agricultores de pequeña escala.

EN RELACIÓN AL ROL DE ESTADOS UNIDOS

Sabiendo la influyente posición de Estados Unidos en la vigencia de las políticas de liberalización en América Latina, la llegada de una nueva administración gubernamental a Washington, este país tiene la oportunidad de tomar el liderazgo para definir políticas que promuevan un desarrollo real y que reduzca la pobreza.

Para empezar, el gobierno y el Congreso de Estados Unidos deberían revisar los acuerdos comerciales con Colombia y Panamá en función del cumplimiento o no de su condición para promover un desarrollo equitativo y sostenible, y ser rechazados en caso de que no cumplieran esa condición. Asimismo, los acuerdos comerciales en vigencia como el TLCAN, deberían ser evaluados para establecer la magnitud de los impactos de la liberalización comercial en el área rural de los países en desarrollo.

Adicionalmente, USAID (la agencia estadounidense para el desarrollo internacional), quien ha venido proporcionado asistencia técnica y financiera a los gobiernos latinoamericanos para la adopción de las políticas de liberalización comercial, debería otorgar más ayuda orientada al fortalecimiento de los productores que abastecen los mercados locales, y a la construcción de infraestructura dirigida a ese propósito. Igualmente, el Departamento del Tesoro debería encomendar a los Directores Ejecutivos de Estados Unidos ante el Banco Mundial, el BID y el FMI a presionar a estas instituciones para que las políticas y las condiciones de sus préstamos estén dirigidas a fortalecer los mercados locales y regionales, y a construir infraestructura para beneficiar a los productores locales.

Estas medidas concretas son un primer paso para asegurar que las políticas de Estados Unidos apoyen la agricultura familiar y el desarrollo rural como estrategias centrales. También son consistentes con los intereses de largo plazo de Estados Unidos en la lucha contra la pobreza y en la generación del desarrollo de Latinoamérica. El desarrollo puede traer estabilidad política a sus vecinos del hemisferio, reducir los factores de presión que contribuyen a la creciente emigración, y ofrecer alternativas a los productores rurales pobres que les permitan eludir la tentación de su acercamiento a las actividades ilícitas. Por último, el desarrollo de los mercados locales y regionales puede también estimular la demanda por bienes y servicios de Estados Unidos.

PRESENTACIÓN

Esta publicación es el resultado de tres años de colaboración internacional entre investigadores sociales de Estados Unidos y varios países de Latinoamérica. Se inició en 2006, con la decisión del Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente de la Universidad Tufts de emprender este proyecto en el marco del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medioambiente en las Américas. El proyecto consistió en tratar de identificar algunos elementos relevantes de la aplicación de las políticas de liberalización comercial en el comercio agrícola, desde una perspectiva latinoamericana, para obtener algunas lecciones que permitan sistematizar conclusiones generales y recomendaciones concretas respecto a esas políticas.

Con base en un relevamiento rápido de información al respecto, se asumió que una manera práctica de abordaje del desafío debía considerar realísimamente la distinción de dos grandes sectores presentes en la realidad de la agricultura latinoamericana: el agro-empresarial y el familiar. Pero para tratar de llegar a mayores precisiones se vio conveniente ejemplificar el análisis del sector empresarial en el de la producción y exportación de soya, por ser uno de sus puntales. Con estas definiciones de contenido el procedimiento para la ejecución del proyecto (ya probado por el GDAE en una experiencia anterior) debía consistir en la búsqueda y selección de investigaciones y estudios ya producidos sobre estos temas en países representativos de la región, para solicitar a sus autores la preparación de artículos bajo un formato definido por el proyecto.

Es de allí que se conformó en primera instancia un equipo de coordinación del Grupo de Trabajo constituido por los investigadores Mamerto Pérez (Bolivia), Sergio Schlesinger (Brasil), y Timothy A. Wise (Estados Unidos). Luego se invitó a Nelson Delgado (Brasil), Fernando Rello (México), René Rivera (El Salvador), y Miguel Teubal (Argentina). Todos ellos prepararon artículos para el proyecto.

Con el rico material a disposición, el equipo de coordinación produjo un informe del proyecto que fue publicado originalmente en idioma inglés en julio de 2008 en Estados Unidos, donde se resume los principales hallazgos de los trabajos elaborados por los investigadores y se consignan algunas conclusiones y recomendaciones globales. Luego, a comienzos de 2009, este informe ha sido publicado en idioma portugués, en Brasil.

En cambio, considerando el interés que pueda suscitar el proyecto en un público latinoamericano más amplio, se decidió la publicación en idioma

español tanto del informe como del presente producto: un libro con todos los artículos in extenso de los investigadores. Para ello el GDAE firmó un acuerdo de cooperación técnica y económica con la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) de Bolivia, desde donde se difundirán ambas publicaciones.

Esta publicación consigna entonces seis estudios de caso: tres sobre el *boom* de la soya en Brasil, Argentina y Bolivia y otros cuatro sobre los pequeños productores agrícolas de El Salvador, Bolivia, Brasil y México, y un artículo de contexto sobre algunos aspectos controversiales de la liberalización agrícola en relación a los países en desarrollo. El corolario esperado es un análisis basado en los hallazgos de los estudios, buscando obtener lecciones y recomendaciones para los hacedores de política tanto en el mundo desarrollado como en Latinoamérica.

Considerando las insalvables dificultades para la identificación de investigaciones últimas sobre el tema, algunos estudios de caso se refieren a períodos que no rebasan los primeros años de la presente década. El proyecto decidió incorporarlos porque reflejan situaciones y tendencias que los hacen muy importantes para el entendimiento global de lo que acontece en la región. Asimismo, se debe aclarar que, debido a los necesarios ajustes por razones de edición y traducción de dos artículos (de Nelson Delgado en idioma portugués y Tim Wise en inglés), es posible que se encuentren algunas diferencias con las versiones originales puestas en el sitio web del GDAE.

La Paz, junio de 2009

Aquiles Dávalos
Director Ejecutivo AIPE

Timothy A. Wise
Director Adjunto GDAE

INTRODUCCIÓN

El Informe Anual del Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial ha tomado como enfoque temático la "Agricultura para el Desarrollo". Han pasado 26 años desde la última vez que esta entidad se centró en el tema de la agricultura en su informe anual. Este largo olvido parece haber sido más que una falta de atención editorial, pues durante ese período la agricultura de los países en desarrollo en general languideció dominada por la crisis de la deuda, la reducción del rol del Estado en el desarrollo de la economía y la globalización económica.

Al igual que en el resto de la economía, la liberalización del sector agrícola estuvo a la orden del día. En efecto, en esos 26 años desde 1982 —cuando el Banco publicó por última vez su Informe enfocado en la agricultura— los países en desarrollo abrieron sus economías hasta un nivel sin precedentes. En consonancia con los mandatos de esta institución, el Fondo Monetario Internacional (FMI) se encargó de hacer cumplir las políticas de liberalización originadas en el "Consenso de Washington". En este proceso, sin duda, Latinoamérica estuvo a la vanguardia, ya que una vez que cayó el bastión del "Estado desarrollista", los gobiernos conservadores de la región comenzaron a abrir en forma creciente sus economías.

Chile lideró este proceso de transformaciones liberales desde mediados de los setenta, cuando hizo suyos los dictados de la creciente influencia de la "Escuela de Chicago". Pero quizás México ejemplifica el extremo de estos cambios al haber abierto dramáticamente su economía con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993. A partir de ahí, la mayoría de los países de la región siguieron diligentemente los pasos de este país. De esa manera, los aranceles de la región cayeron desde aproximadamente 50% a un poco más de 10% entre 1985 y 2002 (Franko, 2007). Asimismo, en muy poco tiempo (hasta mediados de los noventa), el gasto de los gobiernos como parte del PIB cayó alrededor de 30% (FAO, 2004: 25). Y en el conjunto de los países en desarrollo, el PIB agropecuario creció en sólo 2% anual durante las dos últimas décadas, muy por detrás del resto de la economía de estos países (Banco Mundial 2007: 53).

En suma, la región que liberalizó su economía con más entusiasmo, generó una de las tasas de crecimiento más pobres del mundo en desarrollo. Luego de mantener una tasa de crecimiento per capita promedio de 2,7% entre 1950 y 1980, las economías latinoamericanas cayeron a 0,9% por año durante la llamada década pérdida de los ochenta, aunque se recuperaron levemente al crecer a 1% anual entre 1990 y 2002 (Ocampo, 2004). Y si bien el crecimiento de la región ha sido más dinámico en los últimos años, ha sido impulsado en parte por el crecimiento de los precios de los *commodities* (ECLAC, 2007).

A pesar de que la región registró altas tasas de urbanización, la agricultura ha mantenido buena parte de su importancia, pues actualmente más del 20% de la población aún vive en las áreas rurales. Empero, las condiciones de pobreza de este sector tampoco mejoraron, pues de acuerdo al Banco Mundial, en 2002 el 46% (58 millones de personas) del total de la población del área rural de Latinoamérica vivía con menos de los 2 dólares/día que marcan la línea de pobreza. Quizás por ello la expansión de la agricultura de exportación de la región —basada en sus denominadas ventajas comparativas en la economía internacional liberalizada,

que se expresan en tierra y agua abundante y relativamente barata, bajos costos de la mano de obra y limitados controles ambientales— se ha venido dando a la par de la emigración de los pequeños productores agrícolas. Entre 1993 y 2002 un 15% de la población rural latinoamericana emigró a las ciudades (Banco Mundial, 2007: 239); es más, en los últimos años, a pesar del crecimiento de la demanda de productos agrícolas de la región y de su productividad, el sector ha perdido empleos (ECLAN, 2007: 22).

El dualismo expresado en la pervivencia de la pequeña agricultura tradicional y de su importancia económica y social, a la par del crecimiento del sector agro-exportador, ilustra claramente las dos caras de la liberalización comercial en Latinoamérica, esto es, las promesas de las agro-exportaciones y los peligros para la pequeña producción de alimentos básicos.

En este contexto, el Informe Mundial del Desarrollo de 2008 del Banco Mundial, ciertamente es como un bálsamo de aire fresco. Ese documento pondera la importancia de la agricultura en el desarrollo económico, particularmente en los países menos desarrollados como el África Sub-sahariana, y en las economías que el documento denomina “en creciente urbanización”, como Latinoamérica. El informe admite que la agricultura puede jugar un rol importante en la reducción de la pobreza, sobre la base de que el crecimiento originado en la agricultura es 2,7 veces más efectivo que otros sectores económicos.

Es muy importante resaltar que este documento del Banco no se limita a las exportaciones agro-industriales, “mejorar la productividad, la rentabilidad y la sostenibilidad de los pequeña agricultura familiar es la principal condición para salir de la pobreza si se trata de involucrar a la agricultura en el desarrollo” (Banco Mundial, op cit: 10). Según sus autores, esta condición demandaría también la mejora de los incentivos vía precios, el incremento de la inversión pública y privada, el desarrollo de los mercados de productos agrícolas, la mejora del acceso a servicios financieros, y la reducción de la exposición a riesgos imprevistos, fortaleciendo las organizaciones de productores, promoviendo la innovación a través del fortalecimiento de la investigación y el desarrollo, y haciendo a la agricultura más sostenible, aprovisionándola de los servicios medioambientales que demande.

Siempre de acuerdo con este Informe del Banco, las prioridades básicas son el incremento de los activos de los agricultores pobres (particularmente el acceso a tierra, agua, educación, y salud), para mejorar su productividad y aprovechar las oportunidades de las actividades rurales no agrícolas. Sin embargo, el informe reconoce que no son suficientes los programas de seguridad social, y que el sector está plagado de múltiples fallas de mercado, que afectan la productividad de los pequeños productores, por lo que admite la necesidad de un involucramiento activo del Estado, estimulando un desarrollo rural de base ancha en sectores agrícolas y no agrícolas.

El presente proyecto patrocinado por el Instituto de Desarrollo Global y Medio Ambiente (GDAE) de la Universidad Tufts, confirma el valor de muchas de estas prioridades señaladas por el Informe del Banco Mundial, pero cuestiona el supuesto de que el mantenimiento y la expansión de la liberalización comercial es el mejor camino para alcanzarlas. La convicción del GDAE nace de la evaluación del cumplimiento de las promesas y de la identificación de los peligros de la liberalización comercial para la agricultura en América Latina, basada en estudios específicos de algunos países.

LIBERALIZACIÓN
DEL COMERCIO
AGRÍCOLA Y PAÍSES
EN DESARROLLO

LA LIMITADA PROMESA DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

Timothy A. Wise*

Ha venido a ser una cuestión de fe en las negociaciones del comercio internacional que los agricultores en los países en desarrollo tienen mucho que ganar con la liberalización del comercio agrícola. Estudio tras estudio el Banco Mundial resalta las potenciales ganancias que obtendrían los pobres rurales con las políticas que reducen aranceles, subsidios y otras barreras del comercio agrícola. Entre tanto, quienes hacen campañas para la justicia global, como la agencia internacional de desarrollo Oxfam, consideran que las reformas en las políticas agrícolas de los países ricos representarán un gran paso en la reducción de la pobreza en el Sur global.

Este documento evalúa la evidencia de esa convicción. Concluye que la promesa de la liberalización del comercio agrícola es exagerada, en tanto que los costos para los pequeños agricultores de los países en desarrollo a menudo son muy altos. La promesa consiste en que esas reformas de los países ricos reducirán la sobreproducción en el Norte global, por lo que los precios se incrementarán, beneficiando a todos los productores. De este modo, los países en desarrollo –supuestos portadores de ventajas comparativas en la agricultura– ganarán mayor participación en el crecimiento de los mercados de exportación de bienes agrícolas. En esencia, la promesa de la liberalización de la agricultura para los países en desarrollo consiste en la atracción de los mercados de exportación.

Sobre la base de datos y análisis del Banco Mundial, datos sobre comercio de las Naciones Unidas, y otras modelaciones económicas realizadas para evaluar las negociaciones de las actuales Rondas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), este artículo demuestra que son los países ricos los principales beneficiarios de la liberalización del comercio agrícola, ganando mercados tanto en el Norte como en el Sur global. También se evidencia que sólo una limitada cantidad de países en desarrollo pueden competir efectivamente en los mercados globales, la mayoría quedan excluidos del *boom* de las exportaciones, pero sufren los efectos negativos de las crecientes importaciones, a medida que reducen sus aranceles y el apoyo a sus agricultores. Es más, se hace ver que la elevación de los precios como consecuencia de un eventual boom de los *commodities* agrícolas por incrementos de su demanda a causa de factores extraordinarios (por ejemplo, fabricación de agro-combustibles), puede permanecer pocos años, ya que es improbable que altere en forma fundamental la estructura de la agricultura global y la tendencia de la baja de los precios de ese tipo de bienes en el largo plazo.

La actual crisis de alimentos que afecta a gran parte del mundo no representa un cambio de esa tendencia, pero ha generado algunas nuevas y bienvenidas reflexiones respecto al desarrollo de la agricultura, como algunas contenidas en el *Informe Mundial de Desarrollo 2008: Agricultura para el Desarrollo*, publicado por el Banco Mundial. En síntesis, este documento revaloriza la importancia de la agricultura en el proceso de desarrollo económico, particularmente para los países menos desarrollados como los de la región Subsahariana de África y las economías “en urbanización” de regiones como América Latina. Sin embargo, a la par, el Banco Mundial continúa abogando por una profundización de la liberalización en la agricultura.

* Estadounidense, actual Director Adjunto e investigador del Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente (GDAE) de la Universidad Tufts de Estados Unidos. Co-editor de varios estudios en idioma inglés.

Este artículo ofrece un detallado análisis del porqué es exagerada la promesa de la liberalización para los agricultores de los países en desarrollo, y porqué los peligros son muy reales.

¿QUIÉN GANA CON LA LIBERALIZACIÓN?

Contrariamente a la retórica que acompaña a las negociaciones comerciales, la evidencia sugiere que los países en desarrollo tienen mucho menos que ganar de la liberalización del comercio agrícola de lo que insinúan los defensores del libre comercio. Los argumentos a favor son ciertamente grandiosos; por ejemplo, Anderson y Martin (2005) del Banco Mundial se han referido a las ganancias de la liberalización del comercio agrícola como “formidables” bajo la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Pero es difícil de establecer cómo sus propias proyecciones justifican esta convicción.

CUADRO 1

Potenciales ganancias de la liberalización agrícola

	Escenario Doha: Región beneficiaria		
	De ingresos altos	En desarrollo	Mundo
Total	\$US66 billones	\$US 9 billones	\$US 75 billones
Porcentaje del GDP	0,20%	0,09%	0,18%
Per capita	\$US 64,96	\$US 1,77	\$US 12,36

Fuente: Anderson, K., W. J. Martin, et al. 2005 Global impacts of the Doha Scenarios on poverty. Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement. T. W. Hertel and L. A. Winters. Washington, D.C., the World Bank: Chapter 17.

El Cuadro 1 consigna las proyecciones de las ganancias provenientes de la liberalización del comercio agrícola realizadas por el Banco Mundial bajo un escenario modelado en 2005 para estimar los probables efectos de las reformas de la Ronda de Doha. Las ganancias globales están estimadas en 96 billones de dólares (dólares estadounidenses de 2001) para el año 2015, de los cuales 75 billones provienen de las reformas agrícolas. Estos resultados ya muestran moderación respecto de la enorme cifra de 287 billones (182 originados en la liberalización agrícola), que es la estimación del Banco en un escenario de liberalización total. La primera proyección —la más realista— representa sólo 0,18% del GDP global; es más, en ese escenario los países de ingresos altos capturarían 66

de los 75 billones de dólares de las ganancias de las reformas agrícolas, casi 90% del total; en cambio, el conjunto de los países en desarrollo percibirían sólo 9 billones de las ganancias, menos de 1 décimo de porcentaje del GDP (o menos de 2 dólares por persona al año). Como se ve, ganancias menores de un centavo al día por persona no justifica el uso del término “formidable”.

Por tanto, el porqué las promesas de la liberalización del comercio agrícola son exageradas se debe en parte a que las ganancias proyectadas, una vez puestas en contexto, son bastante pequeñas, y que los países de ingresos altos perciben la mayor parte de esas ganancias.

CUADRO 2

Participación del mundo desarrollado y las siguientes grandes regiones competidoras en el valor de las exportaciones de commodities, 2005

	Participación	Siguiente gran Región en la participación
Maíz	65%	Latinoamérica/Caribe (15%)
Trigo	75%	Ex Unión Soviética (12%)
Cebada	72%	Ex Unión Soviética (19%)
Azúcar	39%	Latinoamérica/Caribe (34%)
Oleaginosas	48%	Latinoamérica/Caribe (42%)
Algodón	66%	África Sub-sahariana (10%)
Arroz	29%	Sud Asiático (32%)

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

Esto no debería sorprender. En efecto, mientras los teóricos del comercio continúan refiriéndose a las ventajas comparativas de los países en desarrollo en el sector agrícola, los países ricos dominan el mercado global del mismo. El Cuadro 2 muestra la distribución de las exportaciones agrícolas en el mercado global para los *commodities* agrícolas no tropicales más comercializados. En 2005 los países ricos exportadores dominaban los mercados globales del maíz, trigo, cebada y algodón; sólo en oleaginosas, azúcar y arroz, el conjunto de los países en desarrollo exportaron más de la mitad del valor de cualquier *commodity* agrícola no tropical.

Como muestra el Cuadro 2, las segundas regiones más grandes de participación en cada uno de estos

mercados tienden a estar dominadas por los países de la ex Unión Soviética, América Latina, y el Caribe. Un examen más detallado muestra cuán concentrados están estos mercados, con Brasil, Argentina, China y los países de la ex Unión Soviética monopolizando la participación del mundo no industrializado en las exportaciones agrícolas. El Cuadro 3 presenta más detalladamente el tamaño y el potencial de estos mercados de exportación y la competitividad relativa de los países en desarrollo.

El Cuadro 3 consigna el valor de las exportaciones globales en 2005 para cada grupo o categoría de *commodity*, en orden descendente respecto de su valor. La segunda columna muestra el crecimiento de estos mercados de exportaciones en la última década. Se puede constatar que mientras algunas han tenido un crecimiento dinámico – en especial, las oleaginosas y la cebada – otras apenas se han expandido – el trigo, el maíz y el algodón registraron un crecimiento de sólo 2% del valor total de las exportaciones – a pesar del gran crecimiento del comercio global. Sabiendo que una manera de que los países en desarrollo se beneficien de la expansión del comercio mundial es manteniendo su espacio o su participación en los mercados crecientes y dinámicos, sería un error insinuar que todos estos mercados agrícolas muestran estas cualidades.

Las columnas 3 y 4 muestran respectivamente la participación de los países en desarrollo en cada mercado de los *commodities* en 2005, y la magnitud en 1995 desde la cual esa participación creció. Estos cálculos se basan en una metodología desarrollada por Lall y Weiss (2005) para estimar la competitividad internacional. A través de esa metodología estos autores establecen si un país o una región determinada, ha ganado o perdido en la distribución del mercado global, como un indicador de su capacidad para competir en el mercado de un producto específico. Como muestra la cuarta columna, el conjunto de los países en desarrollo perdieron participación en los mercados del algodón y el arroz mientras lograron impresionantes ganancias en oleaginosas, maíz, cebada y, en menor medida, trigo y azúcar. Esta situación indica que los países en desarrollo expresaron una capacidad desigual para competir por una mayor participación en el mercado mundial en un ambiente liberalizado.

Sin embargo, las columnas 5 y 6 son quizás las más reveladoras. Estas dos columnas se refieren al conjunto de los países en desarrollo sin considerar a Brasil, Argentina, China, y los países de la ex Unión Soviética. Se puede evidenciar que en la mayoría de los mercados globales la competitividad en los *commodities* agrícolas que expresaron aquellos países, es bastante limitada; sólo lograron un mayor control de las exportaciones en el caso del arroz. En cambio, de acuerdo a los datos de la columna 6, se puede ver que la competitividad abierta de estos países, registrada hace diez años, expresada a través de su capacidad para ampliar la participación en el mercado, se redujo sustancialmente.

Refiriéndose a las columnas 4, 6 y 7, podemos ver que los países en desarrollo ganaron 25 puntos porcentuales del mercado global de las oleaginosas, 23 de los cuales fueron capturados por Brasil (19) y Argentina (4). En el caso del azúcar, Brasil obtuvo 11 puntos porcentuales de los 14 ganados por el mundo en desarrollo. En cambio, los 24 puntos ganados en el mercado del maíz fueron conquistados mayormente por dos países: China (10) y Argentina (6). De su lado, los países de la ex Unión Soviética lograron 10 de los 13 puntos ganados en la exportación de trigo, y 16 de los 20 en la cebada. En el mundo en desarrollo, sólo otros dos países muestran una competitividad significativa en la gran exportación de *commodities* India con 7 puntos ganados en algodón, y Pakistán con 7 en exportaciones de arroz.

CUADRO 3

Participación del mundo en desarrollo en el valor de las exportaciones globales de *commodities* seleccionados.

	Valor de las exportaciones mundiales en 2005 (billones de US\$)	Mundo en desarrollo			Sin Brasil, Argentina, China, y Ex Unión Soviética		Países significativamente ganadores en participación en el mercado
		Aumento, 1995-2005 (%)	Participación 2005	Variación 1995-2005 % pts	Participación 2005	Variación 1995-2005 % pts	
		1	2	3	4	5	6
Oleaginosas	\$20,9	82%	52%	25	11%	3	Brasil (19), Argentina (4), Ex U. Soviética (10),
Trigo	\$17,4	2%	25%	13	6%	1	Australia (6)
Azúcar	\$15,8	16%	61%	14	30%	-1	Brasil (11)
Maíz	\$11,1	2%	35%	24	9%	4	China (10), Argentina (5)
Algodón	\$8,2	2%	34%	-3	24%	-3	India (7), Brasil (4)
Arroz	\$7,9	29%	71%	-4	66%	3	Pakistan (7)
Cebada	\$3,6	72%	28%	20	8%	3	Ex Unión Soviética (16)

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

La principal conclusión de este examen de la competitividad abierta es que muy pocos países en desarrollo se hallan por sí mismos en una posición para competir internacionalmente en mercados agrícolas liberalizados. Aquellos que lo logran, como Brasil y Argentina, generalmente tienen vastas extensiones de tierra de primera calidad, han alcanzado un nivel significativo de industrialización, han modernizado gran parte de su producción agrícola, y han desarrollado una infraestructura para responder a las demandas del mercado global. Por consiguiente, si otros países en desarrollo quisieran surgir como ganadores en la liberalización del comercio agrícola, van a tener que competir no sólo con el Norte global, sino también con estas potencias emergentes de la agricultura de exportación.

PRECIOS, CAMBIOS LIMITADOS EN LA PRODUCCIÓN DEL NORTE

Las perspectivas de que una gran cantidad de países en desarrollo ganan con la liberalización del comercio agrícola disminuyen, o son aún más difusas, cuando examinamos los impactos proyectados de la liberalización en los mercados específicos de los *commodities*. Las promesas de que las reformas de los programas de apoyo a la agricultura de los países ricos se traducirán en reducciones significativas de la producción y de la exportación de *commodities* agrícolas de esos países, es defendida por diversos actores internacionales como el Banco Mundial y el grupo internacional de desarrollo Oxfam. La idea es que los precios tanto tiempo cohibidos por las políticas de comercio distorsionadas –principalmente subsidios a los productores agrícolas en los Estados Unidos, y barreras arancelarias y subsidios a la exportación en la Unión Europea y Japón– aumentarán, y los países en desarrollo percibirán precios más altos por sus exportaciones y ganarán espacios en un mercado global menos distorsionado.

En contraste, gran parte de la evidencia sugiere que tales promesas son ciertas en una dimensión limitada y para una cantidad restringida de *commodities*. En efecto, utilizando un modelo de equilibrio parcial, los investigadores del instituto francés CEPII proyectaron los impactos de un precio estático de un probable acuerdo de Doha en los precios de la agricultura mundial, aplicando los impactos de ese precio proyectado en cada área de la probable reforma: apoyo o subsidios domésticos, subsidios a las exportaciones, o aranceles (Bouet, Bureau et al., 2004). Los resultados de este ejercicio, reflejados en el Cuadro 4, son indicativos.

CUADRO 4

Impacto del escenario del Acuerdo de Doha en los precios mundiales (precios de importación).

Sector	"Participación inicial en exportaciones mundiales"	Apoyo doméstico	Subsidios a exportación	Aranceles	Acuerdo Doha, 3 pilares
Arroz no procesado	0.6	8.2	0.1	1.3	9.4
Arroz procesado	1.2	0.6	0.0	0.3	1.0
Granos	3.6	2.6	0.1	0.5	3.1
Trigo	3.9	1.4	0.1	0.9	2.3
Azúcar	2.7	0.2	5.6	-1.5	2.8
Oleaginosas	5.7	9.1	0.0	0.5	9.7
Animales vivos	1.2	0.9	0.1	0.7	1.6
Productos de animales	3.4	0.6	0.0	0.1	0.8
Carne	4.0	0.6	0.1	0.5	1.2
Productos de carne	4.8	0.3	1.5	0.1	2.0
Productos lácteos	3.6	0.3	2.3	0.0	2.7
Fibras	3.6	25.6	0.0	0.2	26.0
Frutas y vegetales	8.3	0.1	0.2	0.5	0.8
Otros cultivos	10.1	0.8	0.0	0.4	1.2
Grasas	7.2	2.8	0.0	0.2	3.0
Bebidas y Tabaco	11.0	0.1	0.5	0.3	0.3
Alimentos procesados	25.0	0.3	0.6	0.4	0.9
Total agro-alimentos	100.0	2.1	0.5	0.3	2.8

Fuente: Bouet, A, J. - C Bureau, et al. 2004 Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round, CEPII

Como se puede ver, los investigadores de este instituto obtienen sólo 2,8% de incremento de los precios de todo el sector agro-alimenticio, como resultado de las probables reformas de Doha. En este marco, en primer lugar, analizaremos algunos de los *commodities* con los impactos más limitados. Por ejemplo, los granos secos como el maíz muestran un impacto de precios de solamente 3,1% a pesar de ser el cultivo con más subsidios en Estados Unidos; algo similar ocurre con el trigo, cuyos precios aumentarían sólo 2,3% con la liberalización promovida por las posibles reformas de Doha. Incluso el azúcar muestra impactos de precio limitados, con ganancias originadas en la eliminación de los subsidios a las exportaciones de Estados Unidos que son parcialmente contrarrestadas por la pérdida de las preferencias que afectan los precios para muchos países exportadores en desarrollo.

En cuanto a los *commodities* que muestran impactos significativos en el precio y la producción (al menos en el corto plazo), solamente tres expresan incrementos de precios mayores a 3,1%: las fibras (principalmente algodón), arroz y oleaginosas.

En el caso del algodón, el programa de este *commodities* de Estados Unidos, con su comercio distorsionando por los subsidios domésticos, es considerado incluso violatorio del acuerdo de la Ronda Uruguay. CEPII establece un impacto de precio de 26% como consecuencia de una eventual reforma de este programa. Este índice es significativamente más alto que otras estimaciones (ver por ejemplo, Alston, Sumner et al., 2007), aunque se debe decir que todos los analistas concuerdan que el algodón es un *commodity* donde la reforma de la política del Norte tendría un impacto en su producción y precio globales.

El Cuadro 5 muestra la participación de los primeros diez exportadores de algodón en el mercado mundial, en 2005. Con cerca de 50% de este mercado dominado por Estados Unidos, no es sorprendente que encontremos significativos impactos en la producción y en los precios, como consecuencia de las reformas de ese país. Pero es menos clara la identificación de los beneficiarios de esos cambios.

Usando nuestros métodos para estimar la competitividad revelada, podemos ver que los países que mostraron dinamismo en las exportaciones en el período 1995-2005 fueron India, Australia, y Brasil. Los países de África Occidental, que son productores importantes y tal vez los más necesitados de obtener ganancias de las reformas, muestran una limitada competitividad. No obstante, algunos estudios recientes sugieren que

las reformas en el programa de algodón de Estados Unidos podrían impulsar fuertemente los ingresos de esa región africana (ver por ejemplo, Alston, Sumner et al., 2007). Esta expectativa bien podría ser cierta, incluso si estos productores perciben sólo precios altos y ninguna mejora de su participación en el mercado luego de las reformas estadounidenses. Pero los indicadores de competitividad del Cuadro 5 previenen: Australia, India y Brasil son los países que están alertas a capitalizar cualquier declinación de la producción de Estados Unidos, por lo que podrían fácilmente acaparar los beneficios de la liberalización en el algodón.

De su lado, el arroz responde a una historia más complicada. Los mercados de este *commodity* muestran un incremento en el precio a corto plazo de 9% debido a las reformas de Doha, mayormente por las reducciones de los subsidios a los productores en los Estados Unidos y la supresión de barreras arancelarias en importantes países consumidores de arroz como Japón y Corea del Sur. Sin embargo, el Norte global no domina los mercados de exportación de arroz, pues sólo Estados Unidos e Italia se muestran como exportadores importantes (Bélgica es esencialmente un re-exportador). En este contexto, Pakistán es el único país que muestra mejoras en competitividad entre 1995-2005. Otros modelos sugieren que Tailandia sería el mayor ganador de la liberalización en las políticas del Norte respecto al arroz, mejorando sus exportaciones a otros países de Asia.

Oleaginosas, el otro *commodity* destinado a mostrar impactos significativos de la liberalización en su producción y precio según las proyecciones, está dominado por el comercio de la soya. Como se ha visto, en la última década, Brasil y Argentina han crecido considerablemente como exportadores competitivos, casi enteramente a costa de Estados Unidos, y en menor medida, de Canadá. El Cuadro 7 muestra a Brasil capturando cerca de 19 puntos porcentuales en la

CUADRO 5

Algodón: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Estados Unidos	48,8%	2,1
Australia	9,3%	2,3
India	8,0%	7,3
Brasil	5,5%	4,3
Grecia	4,2%	-0,7
Kazajstan	2,0%	1,6
Benin	2,0%	0,5
Costa de Marfil	1,7%	0,0
Camerun	1,6%	0,6
Pakistán	1,6%	-1,2

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

CUADRO 6

Arroz: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Tailandia	29,2%	-0,5
India	17,7%	-3,0
Estados Unidos	16,2%	1,0
Pakistan	13,8%	6,5
Italia	5,7%	-0,5
China	2,8%	2,6
Uruguay	2,5%	0,0
Bélgica	1,8%	1,8
España	1,5%	-0,3
Argentina	1,1%	-1,0

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

CUADRO 7

Oleaginosas: Los 10 países más exportadores según su grado de participación, 2005

	Participación 2005	Variación 1995-2005
Estados Unidos	32,0%	-19,1
Brasil	25,7%	19,0
Argentina	11,6%	4,0
Canadá	6,8%	-4,0
China	3,2%	-1,1
Francia	2,9%	-2,0
Paraguay	2,9%	1,3
Holanda	2,1%	0,1
Australia	1,4%	0,7
India	1,4%	0,2

Fuente: División Estadística de las Naciones Unidas, Comtrade

participación del mercado, equivalente a la declinación de Estados Unidos, y Argentina avanzando 4 puntos, equivalente a la pérdida de Canadá. El otro país que muestra considerables avances en su participación en el mercado en esa década es Paraguay, uno de los productores de soya importante de América del Sur.

Para resumir, la promesa de que los agricultores de países en desarrollo percibirán beneficios significativos de la liberalización del comercio agrícola global es exagerada, porque:

- las ganancias proyectadas de la liberalización agrícola para el conjunto de los países en desarrollo son bastante pequeñas;
- las reformas en los programas agrícolas de los países

ricos ocasionan impactos relativamente pequeños en la producción y el precio de la mayoría de los *commodities*; las proyecciones indican que estos impactos serán significativos solamente en el algodón, arroz y oleaginosas;

- una limitada cantidad de países –lo más notables: Brasil, Argentina, China, y los países de la ex Unión Soviética– disponen del necesario nivel de competitividad para tomar ventaja de la apertura de esos mercados;
- los agricultores de pequeña escala están destinados con mucha probabilidad a ser los menos beneficiados. Como el Banco Mundial destaca, la transmisión de los cambios en los precios mundiales a los productores locales es “bastante imperfecta”. Así, “el efecto colectivo de la reforma de la política comercial en los ingresos de los productores de alimentos básicos en los países en desarrollo más pobres, tiende a ser pequeño” (Banco Mundial, 2007: 156-7).

GANANCIAS A CORTO PLAZO, PÉRDIDAS A LARGO PLAZO

La promesa de la liberalización comercial agrícola es exagerada desde otro punto de vista menos reconocido que las limitaciones analizadas anteriormente. La mayoría de los modelos comerciales, incluyendo los ya citados, no perciben los ajustes a largo plazo que ocurren en los mercados de los *commodities*. Estos modelos son mayormente estáticos: establecen una línea base, imponen el cambio de política dentro del modelo, y miden los cambios en la producción, los precios y los ingresos. Algunos van un paso más adelante, trabajando con un crecimiento económico asumido o un aumento de la productividad para obtener una estimación de un futuro año post-reforma. Las proyecciones sobre Doha del Banco Mundial hicieron exactamente eso, testeando un escenario de reforma sobre una línea base de 2001 y trabajando en el crecimiento económico para obtener una estimación de las ganancias con reforma para el 2015, para compararlas con un escenario sin reforma.

El problema con este enfoque o procedimiento es que el golpe de una reforma inicial puede producir un impacto que disminuya el ajuste de los mercados de *commodities*. El modelo de CEPIL mencionado arriba, por ejemplo, estima un incremento de 26% en el precio del algodón, presumiblemente porque modela reducciones significativas en los subsidios al algodón de Estados Unidos, que ocasionan un igualmente significativo abandono del algodón por los productores estadounidenses. Evidentemente los precios suben a medida que la producción global baja, pero sería un error asumir que la producción global se mantendrá baja o que esos precios se mantendrán altos. Lo más lógico es esperar que otros productores aumentarán su producción, y la oferta aumentará para satisfacer la demanda, y los precios caerán. Y son estos movimientos subsecuentes los que no son capturados por los modelos económicos estáticos.

Entonces, no sólo los impactos iniciales en la producción y los precios son de duración limitada, sino que también son bastante engañosos. Los últimos incrementos de precios de los *commodities* no duran porque

en el largo plazo los bienes primarios expresan pérdidas de valor en el comercio en comparación con los bienes industriales; la FAO ha estimado esas pérdidas anuales en 2% (FAO, 2004). La reforma política del comercio agrícola no afecta esta tendencia a largo plazo. Es que la demanda crece principalmente con el crecimiento de la población, y la demanda de alimentos es inelástica porque el estomago humano es inelástico, como el famoso economista agrícola estadounidense Willard Cochrane dijo (Cochrane and Levins 2003: 74-5). La producción crece más rápido a medida que la tecnología mejora los rendimientos y más tierra es incorporada en la producción industrial. De ese modo la oferta sobrepasa la demanda, determinando que los precios bajen, refrendando una tendencia a largo plazo que ha mostrado breves interrupciones y muy pocas señales de un cambio estructural.

Por consiguiente, lo más probable es que un *commodity* que muestre o tenga una sensibilidad productiva a la reforma, luego de expresar un incremento de su precio a corto plazo, enfrentará un lento retorno a los niveles anteriores, o incluso a niveles más bajos. Estas tendencias dinámicas en los mercados de los *commodities*, podemos verlas claramente basándonos en un modelo que estimó los impactos en el precio en el supuesto de una liberalización total de la agricultura global (IFPRI, 2003).

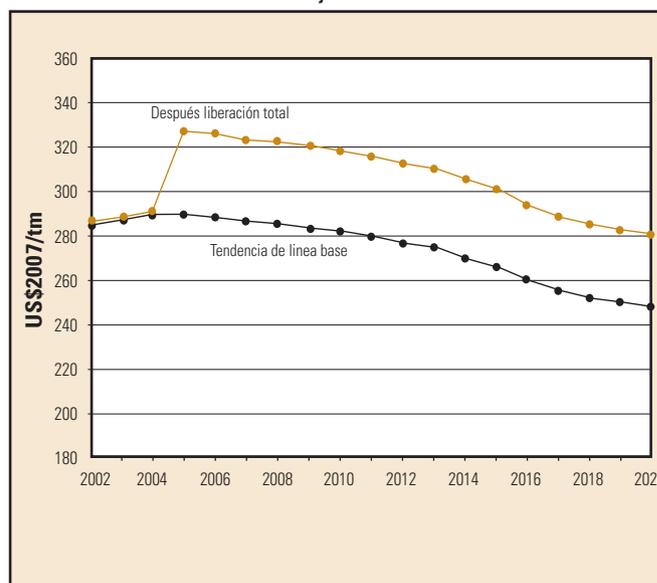
La Figura 1 muestra los impactos proyectados en los precios globales del arroz bajo un escenario de liberalización total, asumiendo que la reforma tiene lugar en 2004. Como se ve, existe un impacto inmediato en la producción, y los precios globales se elevan en 18%. En general, es aquí donde muchos modelos de comercio se quedan, sin embargo, en este caso el mercado del commodity es modelado para el futuro (para el año 2020), contrastándolo con la línea base sin reforma. Los modeladores dejan ver que en 2020 los precios del arroz mantienen un incremento interesante (13% por encima de la línea base), sugiriendo la existencia de un beneficio a largo plazo. Pero se debe tomar en cuenta que:

1. El supuesto de la línea base refleja una tendencia descendente de los precios reales en el largo plazo. Esto es consistente con los términos de pérdida de comercio mencionado anteriormente.
2. El escenario de reforma muestra la misma tendencia descendente, aunque desde un punto de partida levemente alto después de la reforma. En otras palabras, las reformas no hicieron nada para revertir esa tendencia.
3. Los precios de la post-reforma pueden permanecer más altos que la línea base, pero en 2016 están por debajo de los niveles de la pre-reforma; esto es, los beneficios de 18% de incremento del precio provenientes de la plena liberalización del mercado internacional del arroz desaparecen en 2016, después de este año los precios retornan a los niveles de la pre-reforma.
4. El escenario modelado aquí es para el caso no realista de total liberalización. La liberalización parcial, como la que está en negociación en la Ronda de Doha, producirá impactos parciales, con ajustes de precios iniciales de más de 5%, por lo que los precios caerán a sus niveles de la pre-reforma en los cinco años siguientes, limitando cualquier ganancia.

Este análisis sugiere que incluso para un *commodity* como el arroz, que muestra una reacción productiva a la liberalización, las ganancias originadas en las eventuales reformas llegan a ser probablemente de corta duración; es que el mercado global de *commodities* se suele adaptar o ajustar a través de la decisión de los productores más competitivos de expandir su producción, precisamente, en parte, en respuesta a los altos precios. En cambio, para los mercados de *commodities* que muestran pequeñas sensibilidades a la reforma (reducción del apoyo de los países del Norte), como el maíz y el trigo, las ganancias son pequeñas, ya sea en el corto o en el largo plazo.

FIGURA 1

Arroz: Precios simulados bajo liberalización



Pero quizás es más importante para los países en desarrollo constatar que profundizando su dependencia de una sola producción primaria, se les presentan pobres perspectivas para el desarrollo económico dinámico, considerando que la base de este desarrollo requiere de algunos procesos de industrialización, es decir, un cambio de la producción primaria a actividades económicas de mayor valor agregado. En cambio, la liberalización del comercio agrícola genera impactos positivos en la producción que hasta cierto punto tienden a profundizar la dependencia de los países en desarrollo de exportaciones de *commodities* de bajo valor. De acuerdo a un reciente estudio, la Ronda de Doha está proyectada para reducir los términos de intercambio de los países en desarrollo en un 74%. Brasil, que es uno de los grandes ganadores en la Ronda de Doha, según las proyecciones, funda ese éxito en gran parte en sus exportaciones agrícolas, pero sus términos de intercambio declinarían en un 18% en ese proceso (Polaski, 2006).

¿PODRÁ SER SOSTENIBLE EL "BOOM DE LOS COMMODITIES"?

El reciente incremento de los precios de algunos *commodities* ha tenido un impacto decisivo en muchos países exportadores de esos productos. Impulsados significativamente, pero no exclusivamente por el incremento de la demanda de China, los precios de muchas materias primas se han incrementado en un grado que no se había presentado desde hace muchos años. En el caso de la agricultura, el *boom* de la bioenergía ha inducido un alza de los precios del maíz y otros granos bioenergéticos, con un efecto expansivo en otros *commodities*, con consecuencia de cambios en los patrones de uso de la tierra.

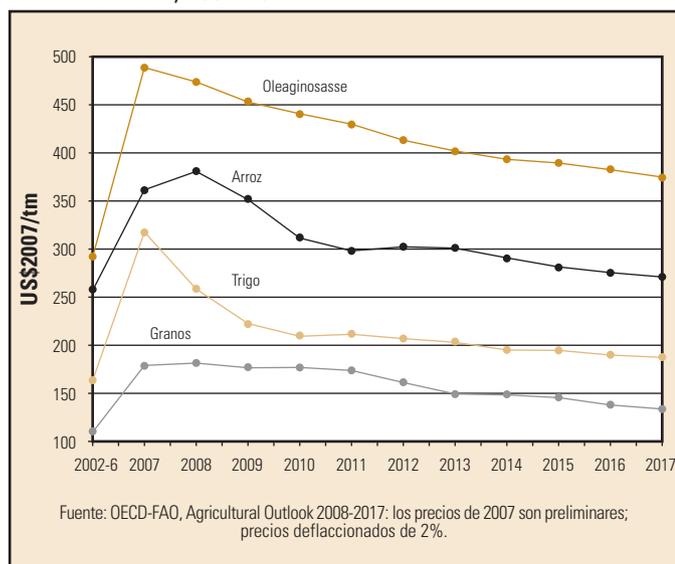
El *boom* de los *commodities* ha generado en algunos países incentivos para adoptar la producción primaria como motor del desarrollo económico. Con China y otros países productores "de bajo costo" capturando la mayor parte de las exportaciones industriales, los *commodities* agrícolas parecen ofrecer una opción más promisorias. Pero la pregunta clave subsiste: ¿Cuán factibles son los mercados de *commodities* para mantener la demanda global más allá de las capacidades de producción global? En agricultura, la evidencia sugiere que el *boom* puede ser más largo que muchos ciclos, pero que no se revierte la tendencia a largo plazo de descenso de los precios, ya que existe una gran inestabilidad en los precios de los *commodities*. En este contexto el actual boom de los *commodities* aparece como un gran incremento que no se había visto en muchos años, pero no debe perderse de vista que la tendencia general ha sido significativamente hacia el descenso entre 1980-2005, pues, de acuerdo con la FAO, los precios reales de los *commodities* agrícolas disminuyeron 2% por año entre 1960-2002 (FAO, 2004: 10).

En este contexto de largo plazo, la nueva demanda de biocombustibles y la creciente demanda de

proteína animal —que inciden en el *boom* actual de los *commodities* agrícolas, tampoco son factores que contribuyan a la promesa de sostener precios altos para los agricultores, ya que la mayoría de las proyecciones muestran la producción rebasando nuevamente la demanda, por lo que después de algunos años quedan sólo uno o dos precios altos. Es que se incorporan nuevas áreas de tierra a la producción, más que suficientes para responder y exceder los incrementos en la demanda. Incluso para un cultivo como la soya, con alta demanda para la alimentación de animales y para agro combustibles, los precios reales se proyectan retomando su tendencia a la baja luego del 2007 (OECD-FAO, 2007). No es casual que la estimación de que 13 millones de hectáreas a nivel mundial se incorporarán a la producción de soya en la próxima década, un incremento de 14%; es más, tampoco debe sorprender que 11 millones de esa magnitud están en Brasil, un incremento de más de 50% de su actual superficie (FAPRI 2007).

FIGURA 2

Proyecciones de precios reales, commodities seleccionados, 2007-2017



En suma, ninguna de las nuevas demandas de productos agrícolas promete resolver la tendencia de la producción agrícola de igualar y exceder la demanda. Mientras existan o sea posible incorporar considerables áreas de tierra cultivable a la producción, y las innovaciones tecnológicas continúen incrementando los rendimientos agrícolas, la oferta mundial continuará satisfaciendo la demanda mundial. Así como los mercados se ajustan a la liberalización del comercio, también se ajustan a los cambios de la demanda y, evidentemente, algunos países aprovechan esos cambios para ganar más espacio o participación en el mercado. Pero subsiste la pregunta abierta de si incluso esos aparentes “ganadores” en la agricultura global terminarán como líderes de un desarrollo económico sostenido y sostenible.

NUEVOS INCENTIVOS DE LA DEMANDA, NUEVOS DESAFÍOS

No hay dudas, sin embargo, de que la actual elevación de los precios agrícolas plantea nuevos desafíos y oportunidades. Para los agricultores (sino para la sociedad toda) esta coyuntura presenta dos aspectos por considerar. En primer lugar está el cambio de la demanda de proteínas vegetales por las de origen animal en crecientes partes del mundo, especialmente China. Eso determina que exista mucho menos maíz y soya para la alimentación humana directa que para el ganado, que es a la vez alimentación humana. Así, el crecimiento de la demanda de *commodities* utilizados para la elaboración de alimentos para el ganado es más rápido que el crecimiento de la población. Esto es particularmente cierto en las etapas iniciales del desarrollo, cuando el tránsito al consumo de la carne es más difícil de revertir. En segundo lugar, la demanda de los biocombustibles supone un nuevo y gran incentivo de la demanda agrícola en el mercado internacional. Esto también ubica a la agricultura por encima de la limitada demanda de alimentos de una creciente población porque se suma un incentivo no alimenticio de demanda, que la disponibilidad de tierra puede responder.

Estos dos nuevos incentivos de la demanda presentan intimidantes desafíos. Por un lado, a menos que haya espectaculares e inesperados incrementos en la productividad de la agricultura, probablemente este sector no pueda sostener un mundo en el que la mayoría de la población está satisfaciendo el grueso de sus necesidades de proteínas con la carne. Un costo de esta transición es el alza de los precios de los alimentos básicos, como está sucediendo actualmente. Esta situación es insostenible incluso en el corto plazo para los países pobres, quienes no pueden vislumbrar las probabilidades de una disminución de los precios de los cereales en el largo plazo. Por otro lado, es evidente que los beneficios ambientales netos de la mayoría de los biocombustibles serán limitados en tanto supongan una presión adicional sobre la capacidad de la tierra. Pero con la perspectiva de la industrialización de la agricultura global basada en insumos originados en el petróleo, los precios agrícolas estarán crecientemente atados a los precios de los combustibles. Se añade a este panorama las consecuencias del cambio climático en el uso de la tierra, que ya amenazan con dejar inservibles diversas zonas del mundo para la producción de cereales¹.

LOS PELIGROS DE LA LIBERALIZACIÓN PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

Si las promesas de la liberalización comercial de la agricultura son exageradas, en cambio sus peligros son muy reales. Como se ha mostrado insistentemente, en un mercado global en el que dominan los países ricos o un grupo selecto de países en desarrollo, la liberalización origina un diluvio de importaciones baratas, que destruyen la producción doméstica por el levantamiento de su protección arancelaria u otras medidas. Las fuentes de trabajo de sectores en expansión de las economías domésticas generalmente no crecen lo suficientemente rápido para absorber nueva fuerza laboral, y menos la desplazada por la agricultura tradicional. Entonces, el resultado es una caída en los niveles de vida de la población rural pobre, una profundización de la inseguridad alimentaria y un aumento de la dependencia alimentaria para la nación. Es verdad que los consumidores pobres de la ciudad se benefician de los precios bajos de los alimentos, pero es muy dudoso que, en el balance, signifique un beneficio para el país.

1 Sin embargo, a pesar de la convicción de que estos factores (cambio climático, biocombustibles y el llamado “debate de la alimentación versus el combustible”) serán decisivos en la evolución de los mercados de los *commodities* agrícolas, están más allá de los alcances de este proyecto.

Por supuesto, el objetivo del modelo económico basado en la liberalización es precisamente el desplazamiento de los pequeños productores. Estos productores son considerados ineficientes casi por definición, por lo que la liberalización comercial estaría intentando forzar a que trabajen de manera más productiva. Sin embargo, se pierde de vista que, a menudo, las pérdidas de eficiencia se deben a las fallas del mercado que dominan el sector. Por ejemplo, los pequeños productores son obligados a competir con importaciones baratas de los países que no sólo subvencionan a sus sectores agrícolas, sino que disponen de adecuada infraestructura, fuentes de crédito, fuerte tradición de investigación en tecnología aplicada y servicios de extensión agrícola para apoyar el mejoramiento de la productividad. Los pequeños productores de gran parte de Latinoamérica casi no disponen de estos beneficios. Como una investigación de las Naciones Unidas ha reconocido “las reglas de los mercados libres en un contexto de alta concentración de la propiedad y de mercados imperfectos o ausentes [conducen] a la marginalización de iniciativas que de otro modo podrían ser perfectamente viables” (David, Dirven et al. 2000:1685).

En síntesis, la liberalización del comercio no sólo globaliza los mercados, sino también sus imperfecciones, incorporando a los pequeños productores latinoamericanos en competencia con productos respaldados con los subsidios y la industria del Norte global.

CONCLUSIÓN: ALTERNATIVAS DE LA LIBERALIZACIÓN

Para la mayoría de los países en desarrollo la liberalización del comercio agrícola significa limitadas promesas y grandes peligros. Las promesas son limitadas porque las ventajas comparativas del Sur en exportaciones agrícolas son bastante restringidas, y las pobres reformas de la liberalización que se discuten reducirán la producción del Norte de unos pocos *commodities*; el algodón y el arroz son los más notables y, probablemente, la soya y el azúcar.

Aún cuando la liberalización genera apertura en los mercados, otros países ricos, o países en desarrollo con sectores agroindustriales consolidados, tienden a ganar en la intensa competencia por esos mercados. Así, Brasil y Argentina mantendrán su dominio en el mercado de la soya. En el del azúcar, Brasil aparece como el más indicado para capturar cualquier nueva apertura. El mercado del algodón es más diversificado porque una mayor cantidad de países en desarrollo –incluyendo varios de África Occidental– podrían beneficiarse de nuevas aperturas, pero los que expresan mejores condiciones son Brasil, Australia y, quizás, India. Por último, en el mercado del arroz, Tailandia, India y Pakistán podrían ser los mayores ganadores de la liberalización.

Pero quizá la constatación más importante es que la liberalización no revierte la tendencia al descenso de los precios reales de los productos agrícolas, que conlleva el largo plazo. Incluso en mercados donde la liberalización promueve impactos en la producción y el precio, las ganancias serán efímeras porque esos mismos impactos determinarán que nuevas tierras sean incorporadas a la producción y que mejoren los rendimientos productivos, lo que se traducirá en un incremento de la producción, hasta que la oferta global alcance y rebase a la demanda global.

Mientras tanto, los pequeños productores, principalmente de cultivos básicos, soportan las consecuencias de los ajustes económicos. Dejados a su suerte y privados de apoyo, ven caer los precios de sus productos, la captura de sus mercados de venta por consorcios, y con pocas nuevas oportunidades de trabajo para mantener a sus familias.

Hay alternativas a la liberalización. Una reciente publicación de la FAO sostiene que la liberalización no es siempre la política económica más óptima, que se puede aplicar diferentes niveles de protección de las importaciones en función de los diferentes niveles de desarrollo (Morrison y Sarris, 2007). Otros estudios recientes sugieren que muchos países podrían beneficiarse de políticas como “la comida primero” que dan prioridad a la producción doméstica de alimentos y al desarrollo del mercado interno en vez de la búsqueda de mercados de exportación (Morrissey, 2007). A diferencia de las barreras que muchos productores de

países en desarrollo tienen que enfrentar en la competencia por su inserción en los mercados de exportación, los mercados domésticos de alimentos muestran un crecimiento equilibrado; es que la demanda crece con la población, generalmente a un ritmo previsible. Por tanto, a la par del acceso a los agro-negocios internacionales a esos estables y crecientes mercados, se debe también resguardarlos en una alta proporción para los productores originarios, poniendo en práctica medidas de protección y mediación continuas. Es más, con apropiadas políticas de crédito e inversión de los gobiernos, los productores de menor escala pueden incrementar su productividad para enfrentar la creciente demanda de sus productos.

Estas políticas aparecen incluso más urgentes a la luz de la actual crisis alimenticia en los países en desarrollo. Afortunadamente, hay una creciente conciencia de que la liberalización basada en *uno-sirve-para-todos*, que ha dominado en las políticas oficiales en los últimos 25 años, ha fallado en la generación de desarrollo o de seguridad alimenticia. El reciente "Informe del Desarrollo Mundial 2008" del Banco Mundial es un importante indicador de que se justifica un cambio en las prioridades, un indicador que perciba el potencial de una agricultura exportadora del desarrollo, pero que reconozca la permanente importancia de la agricultura doméstica y de los pequeños productores, en quienes se basa a menudo (Banco Mundial, 2007).

BIBLIOGRAFIA

- Alston, J. M., D. A. Sumner, et al. 2007 Impacts of Reduction of US Cotton Subsidies on West African Cotton Producers. Washington, DC, Oxfam America Inc.
- Anderson, K., W. J. Martin, et al. 2005 Global impacts of the Doha Scenarios on poverty. Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement. T. W. Hertel and L. A. Winters. Washington, D.C., the World Bank: Chapter 17.
- Bouet, A., J.-C. Bureau, et al. 2004 Multilateral agricultural trade liberalization: the contrasting fortunes of developing countries in the Doha round, CEPII.
- Cochrane, W. W. and R. A. Levins 2003 The curse of American agricultural abundance : a sustainable solution. Lincoln, Neb., University of Nebraska Press.
- David, B., M. Dirven, et al. 2000 "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture." World Development 28(9): 1673-1688.
- FAO 2004 The State of Agricultural Commodities Markets 2004. Rome, FAO.
- FAPRI 2007 Agricultural Outlook 2007. Columbia, MO, FAPRI.
- IFPRI 2003 Impact of Alternative Agricultural Trade Policies on Developing Countries. Washington D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Lall, S. and J. Weiss 2005 "People's Republic of China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990-2002." Oxford Development Studies 33(2): pp. 163-94.
- Morrison, J. and A. Sarris 2007 Determining the appropriate level of import protection consistent with agriculture-led development in the advancement of poverty reduction and improved food security. WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- Morrissey, O. 2007 What types of WTO-compatible trade policies are appropriate for different stages of development? WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. J. Morrison and A. Sarris. Rome, FAO: 458.
- OECD-FAO 2007 OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016. Paris, OECD-FAO.
- Polaski, S. 2006 Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- World Bank 2007 World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, World Bank.

MÉXICO:
LA HERENCIA DEL
TLCAN

INERCIA ESTRUCTURAL Y GLOBALIZACIÓN: LA AGRICULTURA Y LOS CAMPESINOS MÁS ALLÁ DEL TLCAN

Fernando Rello*

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este ensayo es analizar los efectos de la globalización sobre la agricultura y los pequeños productores rurales. Se sugiere una visión de largo plazo para estudiarlos aunque sólo de manera esbozada debido a la falta de espacio. Se pone énfasis en el análisis de Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) por la importancia que ha tenido y por el tiempo transcurrido desde su aplicación, lo que puede ofrecer lecciones a países que están iniciando procesos similares.

La estructura agraria en México se caracteriza por una presencia numérica y social de un gran sector de pequeños productores, quienes históricamente han estado siempre dentro del umbral de la pobreza o cerca de él y, por tanto, representan un sector vulnerable a los cambios generados por la globalización.

La globalización implica una transformación de los mercados domésticos e internacionales, lo que tiene importantes repercusiones sobre los productores y las familias rurales; por tanto, abarca no sólo los tratados que afectan el funcionamiento de los mercados, sino también las reformas económicas y las políticas públicas que la acompañan. Por ello, en este ensayo se examina el funcionamiento de los principales mercados rurales, y las reformas rurales y políticas agrícolas más importantes que han acompañado el proceso de globalización en México, estableciéndose que no han fomentado el crecimiento de la agricultura y, en cambio, han reforzado la desigualdad en el campo. El ensayo también estudia y examina los retos futuros que deberá enfrentar la política rural, y concluye con las lecciones que ofrece el caso mexicano.

INERCIA ESTRUCTURAL Y GLOBALIZACIÓN

Es necesaria una dimensión histórica para analizar los cambios estructurales agrarios y los efectos de la globalización.

México tiene una historia de varias décadas de cambios rurales y de políticas públicas que han tratado de influir en el desarrollo de la agricultura. En este largo proceso surgió y se consolidó una estructura agraria frente a la cual las políticas sectoriales han sido impotentes para transformarla de manera sustancial. Es bastante común atribuirle a la globalización y a la llamada política neoliberal los principales problemas que aquejan a la agricultura. Cabría preguntarse ¿es la causa de estos problemas la globalización o tienen un origen anterior, asociado a las estructuras de la sociedad rural? La pregunta no es retórica. Si prevalece el punto de vista de que la globalización es la causa más importante, entonces lo más importante sería renegociar el TLCAN y otros tratados comerciales que ligan al país con el resto del mundo. Si, por el contrario, los problemas rurales obedecen a razones estructurales internas y sólo han sido agravados por la globalización, entonces la estrategia anterior sería claramente insuficiente y no resolvería los problemas de fondo. Por ello, una visión histórica, de largo plazo, es muy importante, no sólo conceptualmente, sino para la definición de políticas de cambio rural.

* Mexicano, Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los principales problemas rurales de la actualidad guardan una estrecha relación con una vieja estructura agraria y su causa principal no es la inserción de México en el proceso de mundialización

Esto no significa que este proceso no haya tenido un impacto importante sobre la agricultura, sino que los problemas básicos –insuficiencia de la producción agrícola, dependencia alimentaria, poco dinamismo del empleo rural, pobreza, emigración y devastación de los recursos naturales– ya existían. Los problemas de la agricultura mexicana y de los pequeños productores son estructurales, profundos, históricos y no pueden ser explicados por una política estatal específica, un tratado comercial como el TLCAN, ni siquiera por un proceso tan vasto como la globalización.

Estos problemas son resultado de procesos complejos, en particular de factores originados en la reforma agraria y en la llamada transformación agraria, o sea la transición de la sociedad rural mexicana a otra urbana. En México se hizo una reforma agraria para crear un gran sector de pequeños campesinos, a quienes se les pidió que cultivaran para su propia subsistencia y para los mercados locales de alimentos, pero no se les encargó que dinamizaran la agricultura, ni la economía del país. Para esta tarea se pensó más bien en los medianos y grandes propietarios, en la nueva agricultura capitalista orientada a los mercados y que usaba la tecnología agrícola moderna. Así es posible explicar por qué no fueron creadas las instituciones necesarias para impulsar el crecimiento de los pequeños productores, las cuales habrían completado el reparto agrario y dinamizado la agricultura de manera sostenible.

En otras palabras, la reforma agraria mexicana careció de una visión estratégica de transformación de la agricultura y se limitó a ser un esfuerzo redistributivo, parcialmente justiciero y de incorporación política de los campesinos en un régimen de control corporativo. De esta reforma incompleta, con un pecado original, acto fundador estructural, se derivan muchos de los más graves problemas rurales del México de hoy: estructura dual, minifundio, atraso productivo de la mayor parte de los productores, pobreza perenne, entre otros.

Un análisis comparativo de los censos de 1970 y 1990 –el último disponible– indica que en estos veinte

años los rasgos básicos de la estructura agraria se conservaron sin cambios sustanciales. Se conserva el extenso minifundio, fuente permanente de pobreza: en 1990 más de la tercera parte de los predios tenían menos de 2 Has y estaban en manos de familias que eran en realidad trabajadores que tenían un pedazo de tierra para sembrar maíz y complementar sus salarios. Los predios con hasta 5 Has, que casi no producen un excedente económico, representaban el 59% de las explotaciones agrícolas y sólo tenían el 5,4% de la tierra. En el otro extremo, 84.853 propietarios con más de 100 Has (2,1% del total) concentraban el 68% de la tierra. Esta notable concentración de la propiedad rústica indica que la reforma agraria y las políticas públicas no han podido disminuir la polarización agraria, la cual se mantiene como la característica básica de la estructura agraria en México. Como puede también observarse en el Cuadro 1, entre el minifundio y la gran propiedad existía en 1990 un importante sector de pequeños propietarios excedentarios, con predios entre 5 y 20 Has, que representaban el 36% de los productores y concentraban el 14% de la tierra.

CUADRO 1

México: Tipología de predios según su extensión y participación en la superficie total, 1990.

Grupos según superficie (en Has)	Cantidad de unidades		Superficie		
	Total	%	Total	%	Superficie promedio (en Has)
Total Nacional	3.823.063	100	91.413.395	100	23,91
Hasta 2	1.305.345	34,1	1.494.003	1,6	1,14
2 a 5	958.338	25,1	3.459.008	3,8	3,61
5 a 20	1.193.865	31,2	12.606.815	13,8	10,5
20 a 50	208.594	5,4	6.559.552	7,1	31,5
50 a 100	72.068	1,9	5.243.247	5,7	72,7
100 a 1.000	74.414	2,0	20.363.223	22,3	273,6
1.000 a 2.500	5.709	0,015	9.060.803	9,9	1587,1
Más de 2.500	4.730	0,012	32.626.741	35,7	6897,8

Fuente: Censo agropecuario, INEGI, México, 1991.

Es interesante citar los hallazgos basados en una encuesta realizada en 1990¹ respecto a otra tipología de productores del sector social (incluye sólo ejidos y comunidades). El 41% de estos productores cultivan alimentos para su autoconsumo y casi no participan en el mercado. En el otro extremo, el 16% son comerciales y concentran el 47% del valor de la producción del sector; son los ejidatarios excedentarios que aportan una parte significativa del PIB agrícola del país. En medio están los productores llamados diversificados porque combinan la agricultura con otras actividades; representaban el 36% de los ejidatarios y comuneros y aportaban el 34% del valor de la producción (Cuadro 2).

Resumiendo, de esta estructura agraria sólidamente arraigada se derivan problemas como la insuficiencia del ingreso rural familiar, la búsqueda de empleos fuera del predio, la emigración y la ineficacia de las políticas públicas para hacer frente a estos grandes retos. El problema rural de hoy es doble: resolver los problemas estructurales de la agricultura y avanzar hacia una más favorable inserción en el mundo globalizado de la actualidad.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURALES BAJO LA MUNDIALIZACIÓN

Las políticas agrícolas han sido los instrumentos de regulación de la transición hacia una economía rural crecientemente abierta y regulada por el mercado y en este proceso han sufrido cambios radicales.

Obligado por la aguda crisis económica iniciada en 1982, el gobierno aceptó poner en marcha programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este tipo de intervenciones marcó el inicio de la época de la mundialización de la política pública en los países subdesarrollados, un proceso de pérdida de soberanía sobre los instrumentos de regulación económica. Así, comenzaba en México un cambio de estrategia que implicaba modificaciones estructurales de la economía. Se abandonó la política de sustitución de importaciones, fincada en la protección de la industria nacional, y se adoptó una estrategia de crecimiento hacia afuera, basado en la dinamización de las exportaciones. La apertura de la economía era una condición necesaria para iniciar esta estrategia. En 1986 México ingresó al GATT y comenzó a dismantelar su sistema de protección. Puede afirmarse que, en general, todos los instrumentos de política económica y sectorial aplicados en este período, y hasta la fecha, obedecen a la lógica de esta estrategia.

Los efectos de esta nueva política macroeconómica sobre la agricultura fueron variados y fuertes. Del lado de los positivos, el más importante fue el abandono de la sobrevaloración de la moneda nacional como instrumento de fomento de la industria que penalizaba a la agricultura. Sin embargo, las consecuencias negativas para la agricultura pesaron más que las positivas. En términos generales, se observa un sesgo anti-agrícola de la estrategia económica durante los primeros años de los programas de ajuste y estabilización, porque no consideraba a la agricultura como un sector importante.

El gasto y la inversión pública, que habían sido un factor importante de crecimiento en la etapa anterior, cayeron a niveles sustancialmente menores. El gasto público en desarrollo rural representaba en 1982 aproximadamente el 10% del gasto público total, en 1989 era sólo el 5,5%, o sea se redujo a la mitad en términos relativos. La inversión pública agropecuaria se redujo anualmente a una tasa de 12%, más acelerado que la disminución del gasto público total. El crédito agropecuario también se contrajo severamente.

CUADRO 2

México: Tipología de productores agrícolas de los ejidos y comunidades

	Cantidad de productores	%	Superficie sembrada Has	%	Valor de la producción miles de millones de pesos	%
Total	2.437.846	100	14.359.820	100	17.749.885	100
Comercial	365.677	15	2.871.964	20	8.342.446	47
Diversificado	853.246	35	6.031.124	42	6.034.961	34
De autoconsumo humano	999.517	41	4.164.348	29	2.307.485	13
De autoconsumo productivo	219.406	9	1.292.384	9	1.064.993	6

Fuente: CEPAL, Documento interno 17-01-1994

1 Utilizamos datos de 1990, relativamente viejos, porque es la fecha del último censo agrícola disponible. El gobierno de México descuidó este aspecto y sólo se podrá contar con un nuevo censo hasta 2008

La última reforma rural importante es la que realizó el equipo del Presidente Salinas de Gortari (1989-1995), que intentó reactivar al sector agrícola utilizando las concepciones del paradigma neoliberal triunfante: utilizar menos el Estado y más el mercado. Así, se profundizó la apertura comercial, se fomentó al sector agro-exportador, se reestructuró la política agrícola para incentivar al subsector empresarial y a los productores excedentarios, compensando al sector campesino pobre mediante programas de combate a la pobreza. Es obligado realizar una reseña breve de este proceso porque incluyó reformas a las instituciones rurales cuya vigencia dura hasta la actualidad.

La firma del TLCAN fue la principal medida de política comercial de Salinas, cuyos efectos ya han sido analizados. Otra de las reformas sectoriales más importante fue la eliminación paulatina del sistema de precios de garantía a partir de 1989, el instrumento tradicional de intervención pública en el agro de mayor impacto. Complementariamente, se redujeron los aranceles de los principales productos agrícolas.

Estas reformas transformaron radicalmente los mercados de productos agrícolas. Eran inminentes los peligros de la transición de un mercado intervenido y protegido a un mercado libre, dada la falta de experiencia comercial de la mayor parte de los productores—acostumbrados al sistema de compras estatales aseguradas—, así como a la asimetría en cuanto a la capacidad de negociación comercial entre los diversos agentes, en el marco de una agricultura muy heterogénea, y a la falta de información de mercados y de infraestructura comercial privada. Para evitar el desquiciamiento de los mercados que ya se estaba presentando, el gobierno creó en 1991 la empresa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), la cual ha tratado de regular los mercados de productos sin comprar cosechas a precios garantizados, sino fijando precios objetivo y transfiriendo subsidios para evitar el desplome de los precios de los principales granos en los mercados domésticos debido a la competencia externa.

Una más de las reformas sectoriales consistió, según palabras de uno de sus impulsores, en “disminuir la intervención gubernamental en diversos sectores, fomentando la participación del sector privado y removiendo obstáculos y distorsiones del mercado que no permiten el desarrollo pleno de la agricultura mexicana” (Téllez, 1994). Para alcanzar este objetivo diversas empresas paraestatales que intervenían en la producción y distribución agrícolas fueron privatizadas o liquidadas, entre ellas las más grandes como In IMCAFÉ y TABAMEX (que regulaban el mercado de café y tabaco), Azúcar S.A y 47 ingenios azucareros, que producían el grueso de la producción de azúcar y representaban la principal fuente de empleo en varias regiones del país, además de otras empresas que producían y vendían aceites, alimentos balanceados, madera, algodón, entre otras cosas. El proceso de liquidación y venta de empresas paraestatales fue a fondo: en 1989 el sector agropecuario contaba con 103 entidades y organismos; en 1994 contaba sólo con 25. Únicamente fueron respetados los organismos públicos relacionados con la investigación y la extensión agropecuaria, lo que estaba en perfecta consonancia con las directrices de la nueva política agrícola, emanada de los acuerdos del GATT y la OMC: no intervenir directamente en la producción y la determinación de los precios, sino mediante el fortalecimiento de la infraestructura y de las instituciones de investigación y extensión agrícolas.

Finalmente, la reforma jurídica que introdujo cambios importantes en el sistema de propiedad rural fue aprobada en 1992 en medio de un intenso debate nacional.² Con esta medida se buscó: terminar con el reparto de tierras, agilizar los tratos de tierra al legalizar la venta de tierras ejidales y permitir legalmente la asociación entre ejidatarios y empresas privadas con el propósito de facilitar la transferencia de capital y conocimientos técnicos de éstas a aquéllos.

Los puntos de mayor discusión en el debate que precedió a la reforma fue la privatización del ejido y la asociación con empresas privadas, porque se temía que pudiese haber una mayor concentración de tierras en manos del capital privado. Sin embargo, esto no ha ocurrido, ya que el proceso legal necesario para

2 Nos referimos a la modificación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pieza angular de la reforma agraria; reguló el acceso a la tierra y las relaciones de propiedad rurales durante décadas.

privatizar una parcela ejidal es complejo y tiene que ser aprobado por el 75% de los miembros de la asamblea ejidal. Un estudio realizado por la Procuraduría Agraria calculaba que seis años después de la reforma, sólo el 5% de las tierras ejidales habían sido privatizadas y vendidas (Robles, 1999).

Una evaluación global de esta reforma de las relaciones de propiedad rurales, indica que si bien ha tenido efectos positivos para los ejidos (los que ahora gozan de mayores libertades para ejercer la gestión de sus recursos), no ha logrado el objetivo de fortalecerlos económicamente porque la reforma legal no fue acompañada de una política de fomento productivo de la pequeña agricultura. La reforma neoliberal a la política y las instituciones rurales han logrado dinamizar las exportaciones, pero no han logrado fortalecer la economía de esa pequeña agricultura, en la que trabajan la mayoría de los productores agrícolas en México. En este sentido la reforma es fallida pues no logró imprimir nuevas tendencias a la agricultura y la sociedad rural.

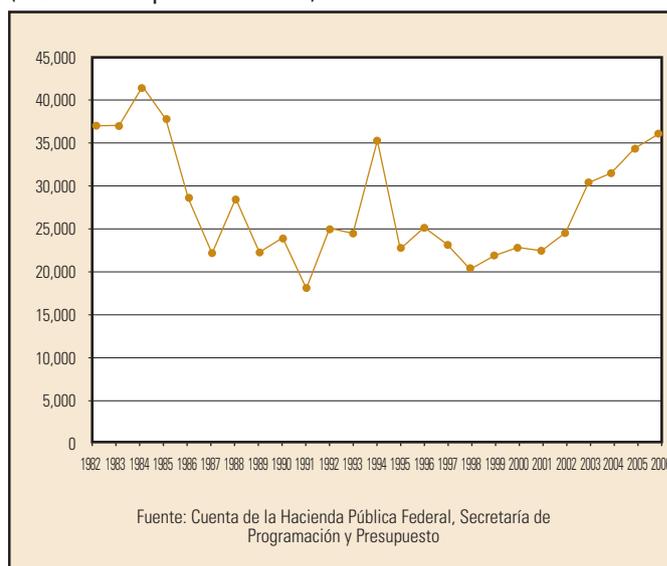
Dentro del debate nacional sobre la política agrícola es frecuente encontrar la opinión de que el Estado ha abandonado al sector rural como resultado de la estrategia neoliberal aplicada al campo. Los hechos no avalan esta interpretación, pues indican que el Estado ha intervenido profusamente, aunque sus formas de intervención han cambiado sustancialmente durante este período. Las Gráficas 1 y 2 muestran las tendencias del gasto total rural y su descomposición en rubros específicos antes y después del TLCAN.³ La tendencia indica que el gasto público en desarrollo rural descendió de manera importante durante los ochenta, década de recesiones económicas y de ajuste estructural. Durante los noventa osciló en torno a un nivel bajo, pero comenzó a crecer sostenidamente a partir de 2002, alcanzando en 2006 el nivel de 1982 (que había sido particularmente alto debido al auge petrolero de esos años).

El gasto productivo fue con mucho el más importante de los rubros del gasto público en desarrollo rural durante el período anterior al TLCAN, aunque sus montos en pesos constantes descendieron continuamente como efecto de la inflación y de la caída del gasto total. El gasto social rural, que fue poco importante durante los ochenta, comenzó a crecer rápida y sostenidamente a partir de 1994, llegando a superar al gasto productivo en varios años. Esto indica la decisión gubernamental de usar este instrumento para enfrentar los graves problemas de pobreza y marginación que aquejan al país. Esta decisión es correcta aunque lamentablemente va aparejada de una insuficiente política de fomento productivo. Obsérvese que el gasto en infraestructura básica y productiva se mantiene estancado en un bajo nivel, lo que refleja la poca importancia que el Gobierno de México le ha dado al impulso de la capacidad productiva y competitividad agrícola.

La política rural mexicana de los años noventa y principios de la actual década presenta características marcadas de segmentación, con la puesta en marcha de una gran variedad de programas especializados y su focalización hacia categorías específicas de beneficiarios. La orientación de la intervención pública está en perfecta consonancia con las directrices emanadas del nuevo orden comercial internacional bajo la égida de la OMC: reducir los programas que influyen directamente sobre los precios y aumentar los pagos directos a los agricultores, así como el gasto en investigación e infraestructura y el gasto social para compensar a los excluidos del nuevo modelo.

GRÁFICA 1

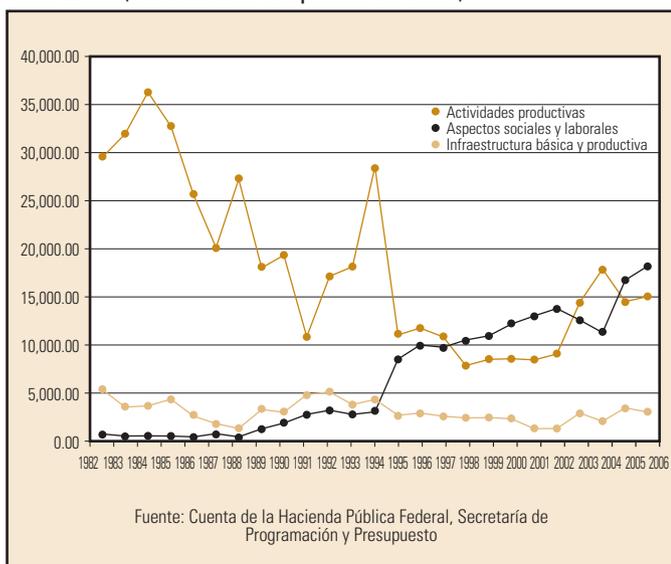
México: Gasto público en desarrollo rural, 1995-2006
(millones de pesos de 1994)



3 Estas Gráficas fueron elaboradas por Oscar Díaz Santos, quien realizó una acuciosa clasificación de rubros de gasto dispersos en la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

GRÁFICA 2

México: Gasto público en desarrollo rural por rubros, 1986-2006 (en millones de pesos de 1994)



EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN): PRINCIPALES EFECTOS

Para evaluar los resultados del TLCAN es necesario comparar los objetivos de sus arquitectos y las predicciones de los analistas que intentaron predecir sus efectos, con los efectos reales del tratado, a doce años de su puesta en marcha. El gobierno mexicano intentó con el TLCAN modernizar la economía y hacerla más eficiente y productiva, mediante una mayor inserción en los mercados mundiales. Con respecto a la agricultura, se trataba de aprovechar sus ventajas comparativas en la producción de frutas y hortalizas y lograr una mayor apertura y acceso del extenso mercado de Estados Unidos. El gobierno calculó que los efectos positivos del crecimiento del subsector exportador serían grandes: aumento de las exportaciones, mejoramiento de la balanza comercial, expansión de la superficie cultivada y la producción, aumento del empleo rural (se argumentaba que las frutas y hortalizas demandan mucha mano de obra) y del ingreso rural, así como una

disminución de los flujos emigratorios desde el sector agrícola.

Las principales predicciones de los análisis y modelos contrastantes con el optimismo gubernamental, eran las siguientes:

- i) Un descenso de la superficie y producción de granos básicos en zonas de actividad temporal, debido a altos costos de producción internos e importaciones baratas y subsidiadas, y un descenso de los precios.
- ii) Un insuficiente crecimiento de la oferta de alimentos con respecto a la demanda agregada y un aumento de las importaciones de granos y oleaginosas.
- iii) Crecimiento de las exportaciones de frutas y hortalizas, pero en una proporción insuficiente para evitar el empeoramiento de la balanza comercial agropecuaria, ocasionado por el aumento de las importaciones.
- iv) La agricultura sería incapaz de crear empleos y más bien los perdería. La emigración del sector se intensificaría debido a la disminución de los precios relativos agrícolas, los salarios e ingresos rurales.
- v) Los principales perdedores serían los pequeños y medianos productores comerciales de bienes básicos. Los ganadores serían los productores de hortalizas y frutas, así como los ganaderos capaces de aprovechar las nuevas ventajas ofrecidas por los bajos precios del maíz y otros forrajes.⁴

El principal mecanismo de transmisión de los efectos del TLCAN es el de los precios. Los precios relativos agrícolas descendieron, disminuyendo la rentabilidad de la agricultura, en particular la de los alimentos básicos.

La explicación teórica de este comportamiento es la operación de la ley de un sólo precio en un mercado mundial caracterizado por una sobreoferta global con respecto a la demanda agregada, estimulada por la política de subsidios de Europa y Estados Unidos. La información estadística indica claramente el descenso de los precios relativos agrícolas y un descenso aún más pronunciado de los precios del maíz, frijol y café, productos típicamente campesinos (Gráfica 3). Esto representó una disminución del ingreso de los productores rurales, en especial de los pequeños.

4 Hubo un amplio debate nacional sobre los efectos futuros del TLCAN. Una síntesis de las principales predicciones y modelos se encuentra en Rello (1996).

Por otra parte, un hecho interno que ayuda a explicar la disminución de los precios internos son las importaciones libres de aranceles por encima de los cupos establecidos originalmente en el tratado (el cupo es el monto máximo de tonelaje que entra al país sin arancel, a partir del cual es legítimo aplicar los aranceles pactados). El gobierno mexicano unilateralmente dejó de cobrar aranceles a una parte significativa del maíz importado, lo que incrementó la oferta local con importaciones baratas y presionó a la baja de los precios. En consecuencia, otro factor que redujo los precios agrícolas es la política comercial del gobierno, que benefició al sector agroindustrial y al consumidor urbano a costa del productor rural.

LA BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA NO MEJORÓ GRACIAS AL TLCAN, COMO SE PREVEÍA.

En la estrategia gubernamental la apertura comercial y el aprovechamiento de las ventajas comparativas buscaban aumentar las exportaciones y mejorar el saldo de la balanza comercial. Aumentaron las exportaciones, pero también lo hicieron las importaciones de alimentos, revelando que la aplicación mecánica del principio de las ventajas comparativas es simplista y no conduce necesariamente a mejorar la posición comercial de un país. Para lograr este objetivo hubiera tenido que darse cambios en las políticas e instituciones, los cuales no ocurrieron. Obsérvese en la Gráfica 4 que el saldo negativo de la balanza comercial no es el resultado del TLCAN, ni de la apertura comercial iniciada antes, sino de una debilidad estructural de la agricultura mexicana, expresada claramente en las cifras comerciales desde la década de los ochenta. Sin embargo, es claro que el comercio exterior sigue siendo deficitario aún después de la puesta en marcha del TLCAN.

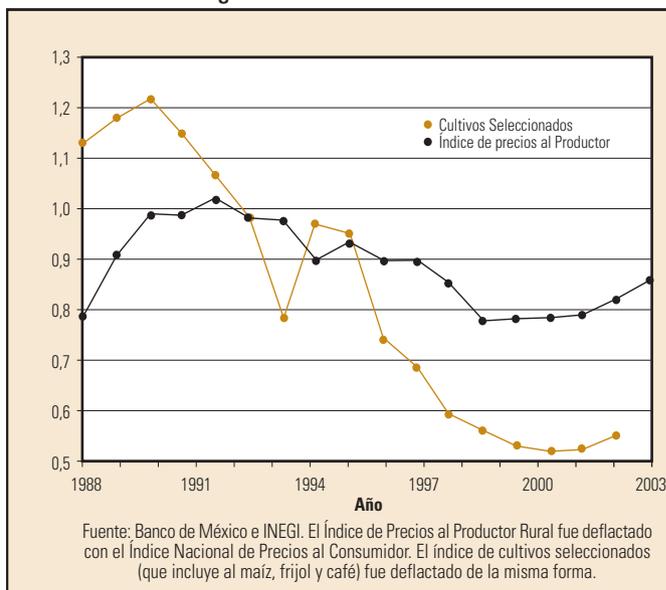
Las exportaciones de hortalizas y frutas a Estados Unidos crecieron rápidamente conforme a todos los pronósticos.

La apertura del mercado norteamericano, fruto del tratado, hizo posible un acelerado crecimiento de las exportaciones de productos en los que México tiene ventajas, como lo muestra el Cuadro 3. Las tasas de crecimiento de casi todas las exportaciones hortofrutícolas fueron mayores en el período de vigencia del TLCAN que en el anterior. La importancia relativa de las exportaciones de frutas y hortalizas en el total de las exportaciones agrícolas totales pasó de 60% en los años anteriores al TLCAN a 86% en 2004, lo que refleja una alta especialización del sector agro-exportador.

Otra prueba del éxito de este sector es el decisivo peso que las exportaciones de frutas y verduras mexicanas tienen en las importaciones norteamericanas totales de estos productos: 95% de las calabacitas, 89% de los pepinos, 72% de los tomates, 90% de los limones, 90% de las sandías y 75% de las papayas. El caso del

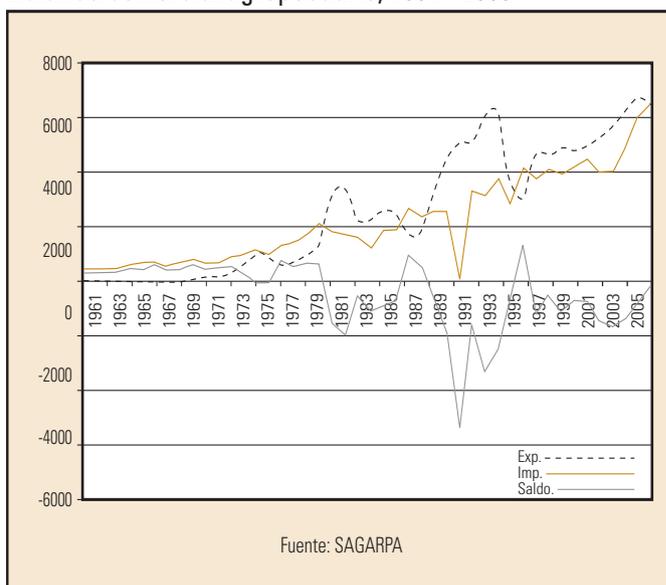
GRÁFICA 3

Precios relativos agrícolas.



GRÁFICA 4

Balanza comercial agropecuaria, 1961 - 2005



CUADRO 3

México: Tasas de crecimiento y valor de cultivos de exportación dinámicos seleccionados.

	1990-1994	1994-2004	Valor (2004) millones de US\$
Papaya	247.4	472.7	72.7
Piña	-24.5	411.3	12.7
Aguacate	93.7	302.6	211.2
Lechugas	-27.1	195.7	20.6
Uva	57.3	174.1	108.6
Limonos y limas	90.6	167.8	164.8
Sandía	21.5	163.5	151.8
Pimientos	34.4	122.3	15.7
Tomate	16.7	94.7	909.3
Mangos	114.0	69.0	Na
Pepinos y pepinillos	16.4	68.9	343.0

Fuente: FAOSTAT

importaciones de maíz y trigo han crecido de manera significativa (Gráfica 5) y la participación de éstas en la oferta interna –un indicador de la dependencia alimentaria– es ya muy elevada en el caso de la soja, el trigo, el maíz y el sorgo (Gráfica 6). Cabe señalar que la mayor parte de las importaciones son insumos de la industria pecuaria (soja, sorgo y maíz amarillo), las cuales se han expandido con rapidez para atender la demanda en ascenso de las clases medias y altas y respondiendo a las posibilidades ofrecidas por el mercado mundial. El hecho de que la industria pecuaria crezca basada en importaciones representa un desperdicio de oportunidades para expandir la producción agrícola y la generación de empleos rurales, una debilidad de la agricultura mexicana.

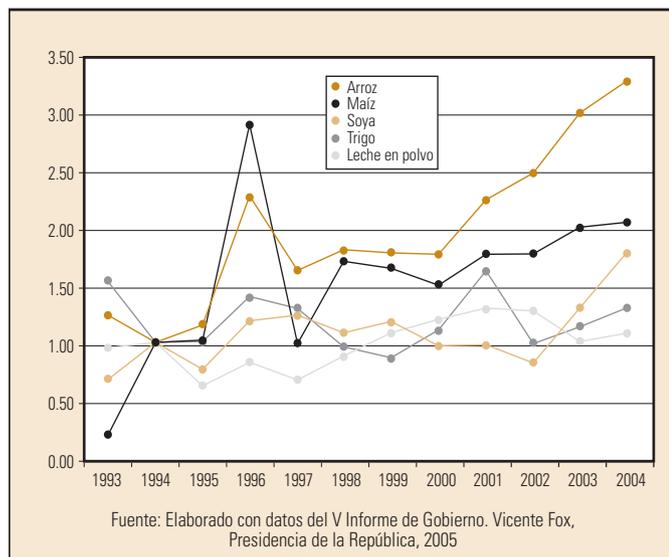
tomate es el más notable debido a su valor monetario y a los efectos internos sobre el nivel del empleo y los ingresos rurales. Regiones enteras y ejércitos de jornaleros temporales viven de este cultivo. La influencia del TLCAN como factor de impulso a las exportaciones de tomate es clara e importante: su tasa de crecimiento fue de 16% en el período 1990-1994, y de 94,5% en el período TLCAN.

Sin embargo, las importaciones de alimentos y materias primas crecieron aún más rápidamente, reflejando la debilidad estructural de la agricultura mexicana.

El aumento de las importaciones obedece a un incremento sostenido de la demanda de alimentos de una población creciente, con niveles de ingreso en ascenso y a la elasticidad-ingreso relativamente alta de la demanda de alimentos. La oferta interna ha sido incapaz de cubrir la demanda y, por ende, las importaciones son cada vez más importantes. Las

GRÁFICA 5

Valor de las principales importaciones. Índice de crecimiento



La composición de cultivos se mantuvo estable con una leve tendencia hacia la disminución de los granos y un crecimiento de las hortalizas y frutas.

Como consecuencia del movimiento de los precios internacionales se esperaba que la oferta doméstica sufriera cambios significativos debido a que los productores con capacidad de hacerlo se trasladarían hacia los cultivos cuyos precios y rentabilidad se incrementarían rápidamente. Ello ha ocurrido, pero en un grado mucho menor al esperado. Así, en 1994 el 50% de la superficie sembrada la ocuparon los cereales (maíz, frijón, trigo, entre otros), mientras que la dedicada a las frutas y hortalizas fue de 7%, y el resto (43%) se ocupó entre cultivos industriales, forrajes y otros. En 2004, la superficie dedicada a los cereales disminuyó relativamente representando el 42% de la superficie total, mientras que la superficie de frutas y hortalizas tuvo un incremento ligero al pasar al 9%.

Los datos indican que hubo una especialización en la producción de frutas y hortalizas, los cultivos con mayor rentabilidad productiva en los distritos de riego, donde operan los productores con mayor capital y nexos comerciales. En cambio, la agricultura temporal,

en la que trabajan mayoritariamente los pequeños productores, se especializó en la siembra de granos básicos.

La producción de maíz no disminuyó, como pronosticaron casi todos los modelos, sino que creció durante el período del TLCAN. El trigo y el frijol, otros alimentos básicos de la dieta popular, cayeron.

La superficie sembrada de maíz, el principal cultivo del campo mexicano y alimento popular básico, ha permanecido constante desde 1970, oscilando en alrededor de 7 millones de Has, en tanto que el volumen de la producción creció a 20 millones de toneladas anuales en promedio en el período 2001-2006, superando los 13 millones registrados en el período previo a 1990. Esto se explica por un aumento de los rendimientos por hectárea. A partir de los años noventa la producción de maíz creció en zonas de riego, donde productores comerciales medios y grandes obtenían rendimientos físicos bastante superiores a la media nacional y, consecuentemente, utilidades atractivas, las cuales eran engrosadas por los subsidios dirigidos a la producción y comercialización de este grano. La productividad del maíz en estas zonas dominadas por la agricultura comercial (que usa paquetes tecnológicos intensivos en capital e insumos químicos) era de 3 toneladas por hectárea en promedio durante el período 1980-1989, pero creció a 5 entre 1995-2004. En cambio, en la agricultura maicera de temporal, donde operan los agricultores comerciales de pequeña escala y los campesinos de autosubsistencia, los rendimientos por hectárea han crecido muy poco, pasando de 2 a 2,6 toneladas por hectárea en un lapso de 15 años.

Este comportamiento de la producción del maíz contradujo el pronóstico pesimista de una caída de la superficie cosechada y la producción. Una explicación de este hecho es que la resiliencia del maíz obedece a: a) que es un cultivo seguro, cuya tecnología de cultivo es ampliamente conocida, b) que los costos de transacción de llevar maíz importado a zonas rurales alejadas es alto (por tanto, el maíz local sigue teniendo ventajas competitivas); y c) a que la siembra de granos ha sido premiada con subsidios por programas como PROCAMPO (Yúnez y Barceinas, 2004).

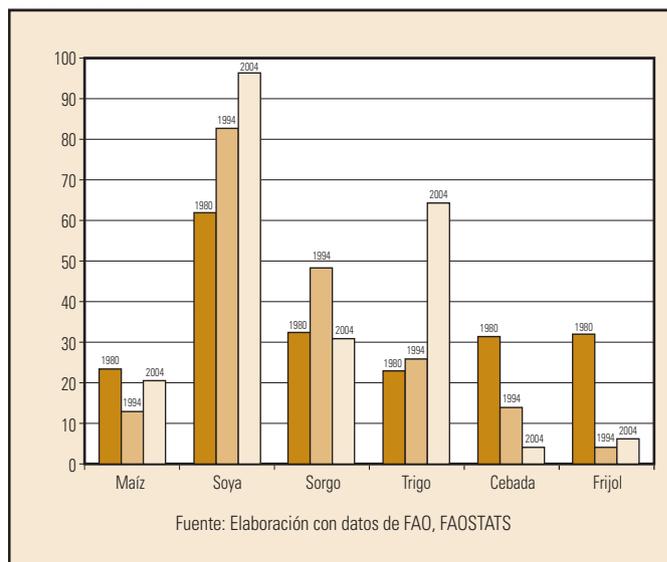
Sin embargo, hay una demanda creciente de maíz, sobre todo de maíz amarillo (como forraje necesario para responder a la creciente demanda de productos cárnicos). Debido a la insuficiencia de la producción nacional se importa crecientemente este producto (representando casi la totalidad de las importaciones de maíz).

La producción de trigo descendió 44% a nivel nacional. La razón principal es la falta de rentabilidad explicada por los altos costos de los insumos (fertilizantes y agua principalmente). Además, los altos costos de transporte entre los centros de producción y los de consumo, también determinan una ausencia de ventaja comparativa del grano mexicano frente al de Canadá. Ante este panorama, los ejidatarios decidieron trasladarse hacia el cultivo de trigo duro, que es insumo para la elaboración de pastas comestibles. King (2006) concluye que aún cuando el mercado de trigo duro también presenta algún grado de incertidumbre, los ejidatarios lo prefieren a la reconversión hacia las frutas y hortalizas pues éstas requieren de un nivel de inversión alto que no pueden costear.

El frijol es otro cultivo cuya producción descendió debido a similar comportamiento de los precios ocasionado por la caída de la demanda interna, y a los bajos rendimientos por hectárea.

GRÁFICA 6

Valor de las principales importaciones. Índice de crecimiento



La producción de productos ganaderos mantuvo un gran dinamismo

GRÁFICA 7

Growth in Meat, Milk and Egg Production in Mexico. 1980 - 2002



El volumen de la producción pecuaria (carne de res, leche y carne de pollo) ha tenido una gran expansión desde 1994. El crecimiento notable de la demanda interna de estos productos—impulsada por incrementos en el ingreso y cambios en los hábitos alimenticios—explica gran parte de esta expansión. El aumento de la demanda de productos cárnicos ha sobrepasado a la oferta doméstica y ese déficit ha tenido que cubrirse con importaciones provenientes particularmente de Estados Unidos.

La creciente competencia de los productos cárnicos norteamericanos, altamente subsidiados, ha contribuido al descenso de los precios de estos productos en el mercado mexicano. Sin embargo, la caída de los precios de los forrajes (maíz, sorgo y soya), resultado del TLCAN, ha compensado el descenso de los precios de los productos cárnicos finales. La

política oficial de no aplicar los instrumentos arancelarios permitidos por el propio TLCAN y permitir la entrada de forrajes a muy bajos precios, ha favorecido a ganaderos y agroindustrias mexicanas, a expensas de los productores rurales.

No ha ocurrido el esperado salto cualitativo en la eficiencia agrícola e innovación tecnológica, resultado de la apertura y una mayor competencia, aunque ha habido algunos avances.

CUADRO 4

Rendimiento de la producción de los granos básicos, según país, 2005 (toneladas/has)

País	Arroz	Maíz	Sorgo	Trigo
Argentina	6,0	7,1	5,1	2,6
Brasil	3,3	3,0	2,0	2,1
Canadá	Nd	7,7	Nd	2,5
España	7,2	9,3	3,7	1,6
Estados Unidos	7,4	9,9	4,3	2,8
Francia	5,7	8,0	5,2	6,9
Italia	6,1	10,1	6,3	3,5
México	4,1	2,6	3,3	5,0

Fuente: FAOSTAT, 2006

Hubo un incremento significativo de los rendimientos por hectárea de los principales cultivos a partir del año 2000, probablemente asociado a la política pública (Turrent, 2006), aunque se requiere de mayor investigación para llegar a conclusiones más sólidas. Además, en el ramo de hortalucola algunas empresas agroindustriales de punta han introducido técnicas modernas de riego, preparación de tierras, cultivo y presentación de productos que han elevado su competitividad. Si bien ha habido un crecimiento significativo de la productividad agrícola en los últimos años, su nivel general es notablemente inferior al que se puede observar en otros países con los cuales México comercia, lo que muestra la debilidad de la agricultura mexicana. Con excepción del trigo, que se cultiva en México bajo riego, su desventaja es patente en los demás cultivos importantes (Cuadro 4).

Han sido menos los ganadores y más los perdedores con el TLCAN y el proceso de globalización.

A reserva de presentar más adelante conclusiones que incluyan otros elementos (como los resultados de la política gubernamental), por ahora se puede concluir que el proceso de globalización, acelerado por el TLCAN, ha contribuido a hacer más ancha la desigualdad del campo mexicano. Los principales beneficiarios han sido productores rurales fuertes (exportadores de frutas y hortalizas), las agroindustrias (empacadoras y

procesadoras de productos de exportación, grandes empresas pecuarias, compañías procesadoras de maíz y tortillas) y grandes empresas comerciales transnacionales, como Cargill.

En cambio, los perdedores han sido el amplio sector de productores comerciales pequeños y medianos que cultivan granos básicos. La tendencia hacia la baja de los precios agrícolas, acelerada por el TLCAN, ha restado estímulo a la actividad agrícola en general y disminuido los ingresos de los productores. Como se verá más adelante, los salarios rurales reales y el empleo rural disminuyeron, golpeando la economía de las familias que dependen del trabajo rural para sobrevivir, quienes constituyen la mayoría de la población del campo mexicano.

SITUACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

Es obligada una referencia específica a los pequeños productores, dada su importancia cuantitativa y social. De acuerdo al último censo disponible (1990), los productores con hasta 5 Has (unos 2,2 millones de personas) constituían el 59% del total de los propietarios rurales y poseían el 5,4% de la tierra total. Estos productores conforman la gran franja de familias rurales pobres. Las medidas enfocadas a incrementar su producción y su ingreso tendrían un impacto social muy grande, aunque el impacto productivo en el total de las cosechas nacionales no lo fuese tanto. En cambio, la franja de propietarios con 5 a 20 Has contiene una capacidad de generar excedentes agrícolas importantes. Se trata de 1,2 millones de pequeños propietarios, con un promedio de 10,5 Has, que cultivan 12 millones de Has o sea el 14 % de la superficie total.

La pequeña agricultura tiene niveles de rentabilidad muy bajos.

De una muestra de 601 pequeños productores extraída de la Encuesta Nacional de Hogares Rurales de México, el 76% tenía ganancias y el resto (34%) tuvo pérdidas cuando sólo se incluye en los costos de producción el trabajo pagado. Sin embargo, cuando se incluye el costo imputado de emplear a la mano de obra familiar no-pagada, la cantidad de productores que tiene pérdidas asciende a 385 o sea el 64% del total (ver Gráfica 8).⁵

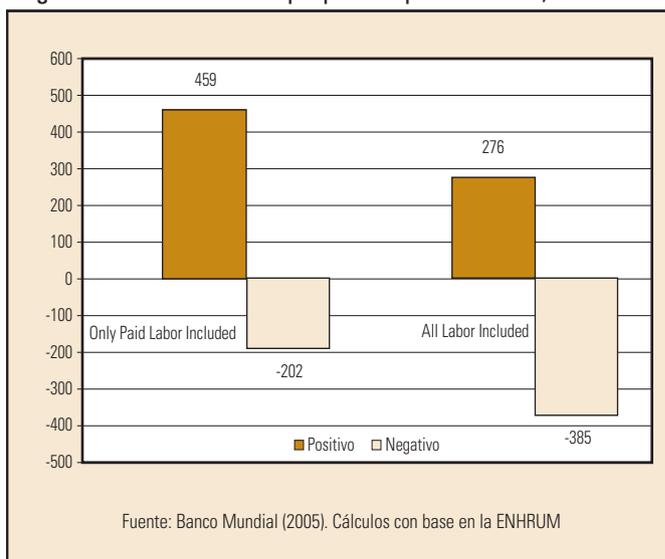
La rentabilidad varía considerablemente de acuerdo al tipo de tenencia. El valor agregado por hectárea de un predio privado es 1,7 mayor que un predio ejidal y 8 veces mayor que el de un predio perteneciente a una comunidad.

La baja rentabilidad de la agricultura es una de las causas de la gran extensión y permanencia de la pobreza rural.

Si se comparan el valor agregado por hectárea y el ingreso necesario para estar sobre las líneas de pobreza en 2002, una familia rural de cuatro miembros, sin otros ingresos que los provenientes de la agricultura, tenía que disponer de entre 6 y 10 Has para escapar de la pobreza extrema, y entre 12 y 19 Has para no estar en una situación de pobreza moderada. En otras palabras, la agricultura no ofrece una salida a la situación de pobreza de los pequeños productores y los empleos e ingresos no-agrícolas son fundamentales para escapar de ella.

GRÁFICA 8

México: Cantidad de predios con ganancias positivas y negativas en muestra de pequeños productores, 2002



5 En vista de la carencia de un censo nacional actualizado, se utiliza la ENRHUM, la encuesta rural más reciente y completa disponible, elaborada en 2002 por el Colegio de México y la Universidad de California. Con base en ella un equipo del Banco Mundial dirigido por José María Caballero elaboró funciones de producción que se usan para estimar costos de producción, ganancias y elasticidades de respuesta de la producción al cambio en la utilización de insumos. (Banco Mundial, 2005).

Las posibilidades de aumentar el ingreso agrícola incrementando la inversión en insumos son altas.

Los pequeños productores usan relativamente pocos insumos (fertilizantes, semillas mejoradas y agroquímicos). No obstante, la respuesta positiva de la producción a la utilización de este tipo de capital variable es alta y mayor que la respuesta a otro tipo de inversión. Por cada peso invertido en insumos, la producción crece 43 centavos, mientras que cada peso invertido en capital fijo sólo incrementa la producción en 16 centavos. Cabría entonces preguntarse ¿por qué la pequeña agricultura familiar no invierte más en la compra de insumos? La respuesta está en el inadecuado funcionamiento de los mercados y las instituciones rurales, tema que se aborda en el siguiente apartado.

¿Es posible aumentar la productividad de la pequeña agricultura?

En términos generales existen dos posiciones acerca de cómo aumentar la productividad de la pequeña agricultura. Una de ellas, la dominante en el gremio de los agrónomos y en la Secretaría de Agricultura, consiste en la aplicación del paquete tecnológico basado en la utilización de semillas híbridas, fertilizantes y otros insumos químicos. La otra corriente critica esta postura sosteniendo que las condiciones de la mayoría de los campesinos —agricultura de secano y escasez de agua, tierras con pendiente, bajos ingresos y poco acceso al crédito— hacen inviable la aplicación de un paquete tecnológico caro y creado para otras condiciones naturales. Sugiere más bien la utilización de semillas criollas mejoradas y seleccionadas, junto con bio-fertilizantes, combinación que podría ser un avance hacia una agricultura más sustentable.

Sin embargo, en la práctica, son los programas públicos de fomento agrícola los que determinan la tecnología aplicada, gracias a los subsidios y financiamiento que dichos programas canalizan. Un ejemplo son las paraфинancieras creadas por FIRA para servir de intermediarios en la canalización de créditos para adquirir nuevos paquetes tecnológicos y brindar asistencia técnica.⁶ Los pequeños productores aceptan los créditos y los paquetes tecnológicos porque les conviene. Al principio el paquete incluía semillas híbridas y fertilizantes y después se comenzaron a utilizar semillas criollas seleccionadas. No existe información para comparar los rendimientos de ambos tipos de semillas, pero los resultados finales han sido un aumento importante de la productividad, como ha sucedido en el sur de Veracruz, donde los rendimientos por hectárea pasaron de 2,5 a 5 toneladas. Esto indica que existen posibilidades inexploradas para aumentar la productividad y el ingreso de los pequeños productores por esta vía.

La presencia de las semillas transgénicas de maíz plantea un gran desafío. Con el argumento de que esta tecnología aumentaría la producción y reduciría la dependencia alimentaria en maíz, funcionarios públicos, las empresas transnacionales productoras de las semillas transgénicas (Monsanto, en particular) y algunas asociaciones de productores, apoyan su experimentación y comercialización masiva. Sin embargo, los riesgos son altísimos ya que México es el centro de la diversidad del maíz más importante del planeta y las evidencias indican que es casi imposible evitar el intercambio de genes entre las semillas transgénicas y las variedades locales. Existen grandes riesgos de contaminar y perder un patrimonio genético fundamental.

Si bien la investigación agrícola es importante, la experimentación con semillas transgénicas debería estar muy controlada. La investigación con semillas locales de alto rendimiento, que no representan riesgos para la biodiversidad, deberían tener prioridad. Este es un terreno en el que debería aplicarse el principio precautorio.

EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y SUS TENDENCIAS CONCENTRADORAS

La historia agrícola mexicana está llena de mercados incompletos. Esto sin duda ha sido un obstáculo para la expansión de la producción y el ingreso. En la actualidad, la poca competitividad de los productores

6 FIRA es un fideicomiso del Banco de México que da financiamiento agrícola. Las paraфинancieras son asociaciones civiles, fomentadas por FIRA, que fungen como intermediarias en la canalización de los créditos y que brindan asistencia técnica a los productores.

agrícolas en los mercados internacionales está estrechamente asociada con un insuficiente desarrollo de las instituciones rurales. Desde el punto de vista de la inequidad, mercados e instituciones acompañantes la han reforzado al colocar en desventaja a los pequeños productores. Un claro ejemplo de esto es la casi ausencia de un mercado de seguro agrícola que proteja del riesgo a la mayoría de los productores que trabajan en áreas de secano, continuamente expuestos a la veleidat de la naturaleza. A continuación se explica el funcionamiento de los principales mercados.

El mercado de trabajo rural se contrae y los salarios reales rurales decrecen, perjudicando a la mayoría de las familias rurales.

El ingreso de la mayor parte de las familias rurales depende del ingreso generado en empleos no-agrícolas y del nivel de los salarios pagados en estas actividades. Por ello, el mercado de trabajo es muy importante para esas familias, especialmente para las de menor ingreso. Los principales afectados por la falta de empleo y salarios bajos son los más pobres del campo: los jornaleros sin tierra y los minifundistas que tienen que alquilarse como trabajadores para complementar sus magras cosechas. El fracaso del nuevo modelo económico se expresa en una falta de dinamismo de la oferta de empleos en las economías regionales. La industria y los servicios no han crecido lo suficientemente rápido como para absorber los excedentes de mano de obra rural. La vía de salida ha sido la emigración y el trabajo en el sector informal.

En el período TLCAN (1995-2003) el sector agrícola dejó de contratar a 500 mil trabajadores de un total de 9,3 millones en 2003, de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Empleo. Otros autores han calculado que el empleo rural se redujo en 0,3% promedio anual durante el período TLCAN (Puyana y Romero, 2006). Aún cuando el TLCAN y la mundialización no son los responsables directos de la emigración rural, han contribuido a ella al provocar tendencias a la baja de los precios, la producción y los ingresos rurales.

La contracción del mercado de trabajo rural se dio en una sociedad rural que no logra aún su transición demográfica —el punto de inflexión a partir del cual la población del campo comienza a descender en términos absolutos— con la consecuencia de que los jóvenes que se incorporan cada año al mercado de trabajo sigue aumentando rápidamente. La salida a este agudo problema ha sido la emigración rural, que ha crecido sustancialmente y modificado el tejido social rural.

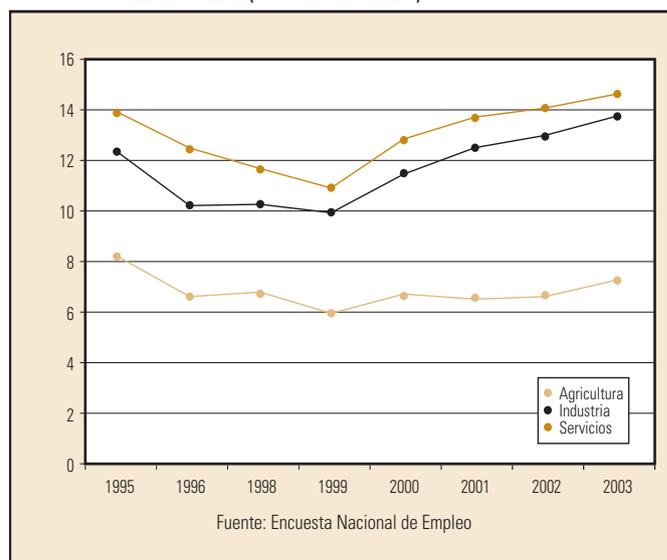
Los salarios rurales reales han ido a la baja. La Encuesta Nacional de Empleo capta los salarios pagados por hora en diferentes actividades y en diferentes años. Esta información indica que los salarios reales cayeron como efecto de la crisis económica de 1995-1996 y que tendieron a recuperarse a partir del 2000 (Gráfica 9). Sin embargo, los salarios rurales son los que se recuperan más lentamente de modo tal que el salario rural real correspondiente a 2003 era inferior al pagado en 1995. Asimismo, se observa que los salarios rurales eran crecientemente inferiores a los pagados en otras actividades, lo que, aunado a la expansión de la demanda de empleos en la industria manufacturera y los servicios, explican las razones de la emigración y la búsqueda de empleos no-agrícolas.

La mayoría de los productores rurales operan sin crédito y sin asistencia técnica.

La estructura de la oferta de crédito en la economía mexicana esta dominada por el sector bancario, que

GRÁFICA 9

Evolución del salario promedio por hora por sector de actividad 1995 - 2003 (Pesos de 2002)



otorgó en 2001 el 90% del valor de los préstamos y absorbió el 93% del valor de los depósitos. El problema estriba en que una proporción muy baja del crédito bancario total se dedicó a apoyar el sector agrícola (4,5%) y prácticamente nada a la población de bajos ingresos. Debido a los altos costos de transacción que implican los préstamos pequeños, a la política de los bancos de no incurrir en riesgos y a la falta de garantías ofrecidas por los productores rurales, particularmente la banca privada evita dar crédito a los productores rurales de ingresos bajos y medios, y opera relativamente poco en estados y regiones marginadas.

La banca pública de desarrollo rural (BANRURAL) solía atender a una parte de los pequeños productores y representaba para éstos su única fuente de crédito, además de los prestamistas locales, pero la aplicación de la política neoliberal y las deficiencias de la banca pública rural, llevaron a su gradual desmantelamiento y eventual desaparición. Los créditos de BANRURAL cubrieron en 1985 unos 7,2 millones de Has, cobertura que se redujo a 1,5 millones en 2001, antes de su disolución. En una pasada reforma financiera se decidió que BANRURAL financiara sólo a los productores medianos con capacidad de pago y que los campesinos recibiesen transferencias sociales en lugar de créditos. Posteriormente, BANRURAL fue eliminado y sustituido por la Financiera Rural, una institución de segundo piso, que podría dar resultados positivos en el futuro al apoyar a nuevas instituciones de microfinanciamiento, más cercanas a las necesidades de los pequeños productores. El microfinanciamiento representa una buena alternativa para atender a este tipo de cliente pero su desarrollo es aún incipiente. En la práctica, la mayor parte de los pequeños y medianos productores no tienen acceso al crédito.

Los servicios de asistencia técnica están vinculados estrechamente con las instituciones de investigación agropecuaria, las cuales en México son casi totalmente de índole pública. La más importante es el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el cual llegó a contar con 2.160 investigadores en 1986. Esta cifra disminuyó drásticamente y a finales de 2003 el INIFAP contaba con sólo 962 investigadores, lo que refleja que la investigación agrícola no ha estado dentro de las prioridades de la política sectorial en las últimas dos décadas. Los fondos que le han sido asignados representan entre el 0,4 y 0,5% del PIB agrícola, muy debajo del nivel recomendable del 1% (Banco Mundial, 2005).

En lo que respecta a los sistemas de provisión de servicios de asistencia técnica, el cambio más importante de las últimas dos décadas ha sido su transito de un sistema público a otro privado. Durante los ochenta el sistema público de asistencia técnica conoció una gran expansión. Se trataba de un servicio gratuito que brindaban técnicos de la Secretaría de Agricultura y que recibían la mayoría de los productores, sobre todo los pequeños. Sin embargo, con la crisis fiscal y la política de privatización, el sistema público de asistencia técnica fue prácticamente desmontado. Con ello, la mayoría de los pequeños productores se quedaron sin esa asistencia. Si bien algunos productores podían recibir información y sugerencias de sus proveedores de insumos químicos, no existía propiamente un mercado de servicios de asistencia técnica al cual los productores pudiesen recurrir.

En 1996 el gobierno trató de atacar esta falla creando el Sistema Nacional de Extensión Rural (SINDER), el cual fue discontinuado debido a que no dio los resultados esperados. Después la estrategia oficial consistió en fomentar la creación de una red de Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), compuesta por agrónomos y técnicos privados, asociados en empresas privadas de servicios, a las cuales podían recurrir los agricultores. El gobierno asignaba fondos dentro de sus varios programas, destinados específicamente a la asistencia técnica y con los cuales los agricultores podían tener acceso a los Prestadores de Servicios. La estrategia apuntaba hacia la creación de un mercado de servicios técnicos, pero ha enfrentado serias dificultades debido a fallas de manejo institucional (selección, seguimiento y evaluación) y a la debilidad de las propias Prestadores de Servicios. En conclusión, la mayor parte de los productores carecen de asistencia técnica adecuada.

Se observa un crecimiento de los poderes comerciales y una subordinación creciente de los productores rurales en los mercados de productos.

La transición de un sistema de comercialización agrícola fuertemente intervenido por el Estado a otro regido por los mercados y el capital privado, ha propiciado la concentración y el trato comercial asimétrico entre actores económicos altamente diferenciados en lo que respecta a su poder económico y comercial. En el sistema anterior, instituciones gubernamentales como CONASUPO, compraban las cosechas de un gran número de productores, quienes operaban de manera individual y sin ninguna forma de organización comercial. Al retirarse el Estado, su lugar fue ocupado por un capital comercial que ha encontrado terreno fértil para su expansión sin ningún contrapeso, dada la falta de organización de los productores.

Los procesos de concentración dentro de las cadenas agroindustriales no es algo nuevo, pues antes de las medidas de reforma liberal las empresas más grandes dentro de cada cadena —frecuentemente empresas transnacionales— realizaban la mayor parte de las compras de materias primas y de venta de los productos agroindustriales finales. Sin embargo, este proceso de concentración ha seguido aumentando. Estas grandes empresas son un poder comprador oligopsónico frente a productores agrícolas atomizados y sin organización. Las situaciones más desventajosas para los productores se presentan cuando la relación comercial se da en los mercados regionales, frente a grandes y voraces comerciantes que introducen los alimentos o las materias primas a las grandes ciudades o abastecen a las grandes agroindustrias. En cambio, el sistema de contratos —que obedece a las necesidades de las grandes agroindustrias de tener un abasto adecuado en tiempo y calidad— funciona a través de la fijación de reglas del juego que representan una mejoría para el productor, lo cual no elimina la asimetría comercial y los abusos derivados de ella.

La mundialización en la cadena agroalimentaria de las frutas y hortalizas implicó un incremento en su producción y productividad en una escala nunca antes vista en México, pero esto conllevó: a) una mayor concentración en las unidades económicas de mayor escala productiva y distributiva, b) una mayor dependencia de los productores con respecto al financiamiento otorgado por las grandes empresas exportadoras, c) una hegemonía creciente del sector de la distribución sobre el de la producción y un fortalecimiento de ciertos actores de la distribución: los grandes mayoristas, asentados en los principales mercados de abasto y las grandes cadenas de supermercados de venta al menudeo, y d) una degradación de los recursos naturales de las regiones productoras, que afectó a los agricultores propietarios de estos recursos, quienes son lo que menos se beneficiaron del valor agregado en las cadenas.

Persiste una gran heterogeneidad productiva y comercial. Las grandes empresas de capital nacional y extranjero coexisten y se benefician de la existencia de un gran número de empresas de pequeña escala situadas en la actividad productiva y comercial, las cuales les abastecen de producto. Estas últimas diversifican su actividad productiva y económica y aprovechan oportunidades de ingreso y de empleo.

En la cadena maíz también se observa un proceso de concentración. Al desaparecer CONASUPO, que realizaba o regulaba todas las importaciones de grano, su lugar fue ocupado por los grandes comerciantes y, sobre todo, por las grandes empresas transnacionales comercializadoras de granos, como Cargill y Archer Daniela, y por oligopolios mexicanos como el Grupo Industrial Maseca.

LOS NUEVOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS

Con la finalidad de minimizar los efectos negativos de la liberalización y el TLCAN, el gobierno de México creó los programas PROCAMPO y ASERCA, que sustituyeron a las viejas formas de intervención estatal en el agro. Para aumentar la productividad fundó el programa Alianza para el Campo. Los tres han sido los principales instrumentos de intervención pública en el sector rural en los últimos 15 años. PROCAMPO es el principal programa rural oficial, un programa de pagos directos, puesto en operación en 1994 mediante transferencias de liquidez condicionada a aquellos productores que hubieran cultivado ciertos cultivos básicos. Fue concebido como una forma de aminorar los previsibles efectos negativos de la terminación de los subsidios otorgados vía los precios de garantía y de la puesta en marcha del TLCAN. Su culminación está prevista en 2008.

En 2005 le fueron asignados fondos equivalentes al 10,7% del gasto total en desarrollo rural.⁷ A lo largo de 9 años de operación, el programa ha beneficiado a un promedio anual de 2,8 millones de productores para la siembra de 13 millones de Has de diversos cultivos. A pesar de ser un programa de tipo compensatorio, ha tenido un impacto positivo sobre la producción debido a que una parte del subsidio ha sido dedicada a la compra de insumos.

Además del efecto directo de la transferencia monetaria, existe un efecto indirecto, ya que esa nueva liquidez puede ser invertida productivamente para aprovechar nuevas oportunidades de ingreso. Este multiplicador del ingreso ha sido calculado para el sector ejidal (Sadoulet, et al., 2001); los resultados muestran que por cada peso de PROCAMPO se generan entre 1,5 y 2,6 pesos de ingresos rurales, los que se hubiesen perdido de no haber existido previamente esa transferencia. Los efectos sobre el ingreso de las familias pobres (el quintil inferior de los grupos de ingreso) fueron significativos ya que el ingreso total de estas familias ascendió casi 5%, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de las Familias de 2002.

Sin embargo, PROCAMPO no contribuye a mejorar la distribución del ingreso rural sino a aumentar las desigualdades. Una forma de analizar el nivel de regresividad de PROCAMPO consiste en estimar la distribución de las transferencias monetarias entre los beneficiarios clasificados por deciles de ingreso. Si se supone que los cuatro primeros deciles representan la población pobre en las zonas rurales, se tiene que el 30% de las transferencias de PROCAMPO beneficiaron directamente a las familias rurales pobres en 2002. En el otro extremo, el 41,4% de las transferencias fueron a los bolsillos de las familias rurales más ricas (dos últimos deciles), lo que indica una regresividad del programa.

Alianza para el Campo (ALIANZA) es uno de los más importantes programas estatales de fomento productivo. Desde su puesta en marcha en 1996 su objetivo ha sido elevar la producción y la productividad, fomentar la innovación tecnológica y la capitalización de las unidades productivas, así como elevar el ingreso de los productores. Desde su inicio, la forma de operación de ALIANZA consistió en invitar a los agricultores a invertir en el mejoramiento de sus predios con el estímulo de que el programa financiaría sin costo para ellos una parte de dichas inversiones. ALIANZA tuvo un enfoque basado enteramente en la demanda de los agricultores y estuvo en sus inicios claramente enfocada en la inversión en maquinaria y en ferti-irrigación. Su importancia se expresa en un presupuesto promedio equivalente al 10% del gasto público en desarrollo rural.

ALIANZA es un programa orientado claramente a los productores con excedentes y capitalizados. Una evaluación sostiene que en términos generales ha logrado éxitos, aunque de reducidas proporciones, en sus objetivos de capitalizar el campo y fomentar el cambio técnico (FAO, 2002). Sin embargo, estas mejoras han beneficiado en particular a los productores medios y grandes, y en menor medida a los más pobres. Es evidente que la estrategia de ALIANZA ha sido fortalecer a los productores con mayor viabilidad económica y a aquellos que ya están consolidados como productores. No es un programa que coloque el logro de una mayor equidad como uno de sus objetivos, sino una forma de fomentar la capitalización rural que conlleva tendencias regresivas, las cuales están asociadas con el mal funcionamiento del mercado de dinero. Así, el limitadísimo acceso al crédito de los productores de menores recursos, hace que queden fuera del programa ya que no pueden reunir los fondos necesarios para realizar sus aportaciones de contraparte.

ASERCA es un programa claramente regresivo. La distribución del subsidio se dirige a los productores excedentarios concentrados en los estados que tienen mejores recursos naturales, mayores rendimientos por hectárea, una economía agrícola más sólida y un nivel de ingreso más elevado. En cambio, en los estados donde predomina la economía campesina, en los cuales la producción comercializable es poca y en los que se concentran los índices de alta y muy alta marginalidad, los beneficiarios son magros.

Es posible concluir que las políticas de fomento productivo han beneficiado a los productores medios y grandes y a las regiones más desarrolladas y han impulsado el crecimiento de la segmentación. El análisis de la distribución espacial de los programas de la Secretaría de Agricultura confirma la concentración de

8 *Presupuesto Programa Especial Concurrente, 2003.* Subsecretaría de Desarrollo Rural, SAGARPA.

estas políticas en la región Noroeste (con el 43,4% del presupuesto total de ALIANZA y ASERCA) y, en menor medida, el Noreste (14,8%). Finalmente, las explotaciones del Norte del país reciben un volumen de apoyos agrícolas entre 5 y 8 veces mayor al de sus similares del Centro y del Sur. En cuanto a los apoyos sociales y recursos de los programas de combate a la pobreza (Oportunidades es el principal programa de este tipo), son los estados de la región centro y sur –los más pobres– los que reciben la mayor parte de los fondos (Leonard, Losch, Rello, 2006).

Aunque aparezca como el principal beneficiario de las nuevas políticas sociales rurales, el Sur se encuentra confinado a un marco de intervención cada vez más desconectado de las actividades productivas, limitado a la asistencia social y la “conservación” de los patrimonios natural y cultural –en la medida en que alberga a la mayoría de la población y las comunidades indígenas del país–. Este es el marco en el cual crece la segmentación rural.

Finalmente, cabría preguntarse ¿qué impacto ha tenido el gasto público rural y los programas de apoyo productivo sobre el crecimiento del PIB agrícola en este período? Hubo un leve repunte del ritmo de crecimiento del PIB agrícola (2,3% promedio anual), pero no se ha podido colocar al sector en una senda de crecimiento acelerado que eleve los niveles de empleo e ingreso de una sociedad rural con altos índices de pobreza. El crecimiento del sector fue casi idéntico al aumento demográfico y la producción agrícola por cabeza no aumentó.

LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA RURAL

En una economía rural crecientemente articulada al mercado mundial, la única salida de los pequeños productores es elevar su productividad. El reto de la política pública es cómo lograrlo.

Para tal efecto, ésta tendría que sufrir cambios de fondo, desde su concepción misma. En la última década, el gobierno optó por una política social que trató de compensar a los perdedores a través de subsidios directos, transferidos a una población objetivo específica. Se trata de una política anti-pobreza que no pasa por el fortalecimiento productivo de las unidades económicas de las familias rurales. Al contrario, esta concepción presupone que este fortalecimiento es muy difícil de lograr y, consecuentemente, se aplican programas sociales destinados a compensar a los excluidos de las oportunidades del progreso.

Esta visión tiene que ser cambiada porque no resuelve el problema de raíz. Sólo ofrece paliativos. La salida es aumentar la capacidad productiva, las oportunidades comerciales y el empleo o, en otras palabras, un crecimiento económico endógeno de las diversas regiones del país, lo que no equivale a sugerir la abolición de los programas contra la pobreza. La base de este crecimiento rural endógeno es el mejoramiento técnico y el aumento de la productividad, aunque tiene que estar complementado con nuevas oportunidades de mercado y un manejo sustentables de los recursos naturales.

La tarea del gobierno es crear las instituciones necesarias para que ello ocurra y tener una estrategia para que todas ellas concurren en el logro de ese objetivo. Los productores rurales necesitan, **a un mismo tiempo**, paquetes tecnológicos, asesoría técnica, financiamiento, aseguramiento agrícola, información de mercado, oportunidades de venta y alianzas estratégicas con otros agentes económicos. Es preciso refundar las instituciones agrarias, en particular las más importantes como las que ofrecen crédito y asistencia técnica. De poco serviría mejorar los servicios financieros si no están disponibles nuevos paquetes técnicos y oportunidades rentables de inversión. El problema de la baja competitividad y rentabilidad de los pequeños productores con capacidades de generar un excedente económico debe ser atacado desde varios frentes, y ello requiere de una estrategia que refleje una clara decisión gubernamental y de una institucionalidad que permita a todas las dependencias públicas actuar de manera coordinada y no de manera aislada, como sucede en la actualidad.

Las disyuntivas que enfrenta la política agrícola pueden ilustrarse mejor analizando la problemática de los productores de frijol y maíz, los principales alimentos de la dieta popular en México.

En el caso del frijol ¿subsidios o medidas para aumentar la productividad?

El principal problema señalado por los propios productores de frijol es el bajo precio que reciben comparado con sus altos costos de producción y, por ende, los ingresos reducidos que reciben por sus cosechas. El bajo precio está relacionado con una disminución de la demanda agregada de frijol. La producción nacional ha podido cubrir la demanda, pero en algunos años existen excedentes y, en otros, déficit, que se cubren con importaciones. Los altos costos de producción obedecen a un bajo nivel de productividad—casi no se utilizan semillas mejoradas— y a los elevados precios de los insumos y servicios que pagan los productores.

Las organizaciones de productores de frijol demandan del gobierno la fijación de un precio objetivo que asegure un mínimo nivel de ingreso, lo cual equivale a un subsidio que relajaría una tensión social y política, pero no solucionaría el problema de fondo. La mejor manera de solucionarlo sería elevar la productividad mediante la aplicación de un paquete tecnológico más adecuado y reducir los costos de producción. Ambas medidas requieren de políticas específicas y mejoramiento de las instituciones que investigan, dan asistencia y brindan financiamiento. El diseño de una estrategia para apoyar a los productores de frijol no sería complicada porque éstos constituyen un conjunto relativamente homogéneo: son pequeños productores de bajos ingresos que trabajan en zonas de temporal donde es difícil producir otros productos y el frijol no sufre un proceso de transformación importante. Un hipotético Plan Frijol podría ser un instrumento de reducción de la pobreza en las zonas productoras, vía una mayor eficiencia productiva y no el subsidio permanente.

En el caso del maíz, ¿políticas universales o diferenciadas?, ¿política centradas en la producción o políticas integrales?

El problema del maíz es mucho más complejo porque los productores son muy heterogéneos. Se tiene a los minifundistas, productores de bajos ingresos que producen maíz básicamente para el autoconsumo con rendimientos muy bajos (1,3 toneladas por Ha) y con otros ingresos (sobre todo en forma de salarios), y representan el 67% del total de productores de este grano (Vega y Ramírez, 2004). Para ellos aumentar sus rendimientos mediante paquetes técnicos adecuados a sus condiciones de producción, significaría aumentar su consumo de maíz y avanzar en una seguridad alimentaria familiar y local.

Los productores comerciales son también heterogéneos. Están los pequeños y medios productores de temporal que aplican paquetes técnicos incompletos, con rendimientos de 3 toneladas en promedio. Luego están los grandes productores de los distritos de riego de Sinaloa, que aplican tecnologías modernas y completas, con rendimientos superiores a los obtenidos en Estados Unidos. Las medidas a adoptar en estos dos casos serían diferentes: en el primero elevar la productividad es prioritario; en Sinaloa no hay problema de producción sino de comercialización, salidas más convenientes para abundantes cosechas.

El maíz y su transformación es un proceso complejo. Grandes empresas lo convierten en harina, aceite y otros productos, y ganaderos lo demandan crecientemente como forraje. Intervienen muchos agentes en este proceso de tal forma que lo indicado es tratar los problemas no de forma aislada sino integralmente, es decir, tomando en cuenta todos los enlaces de la cadena agroindustrial del maíz. Sin embargo, hacer bien esta tarea requiere de una institucionalidad compleja que el Estado sólo ha construido de manera parcial. La reciente crisis de la tortilla—elevación abrupta del precio interno del maíz y la tortilla debido a la decisión de Estados Unidos de utilizarlo como fuente de energía— mostró lo importante que es contar con una capacidad de interlocución con los principales agentes de dicha cadena agroindustrial.

Sacar del TLCAN el maíz y el frijol no solucionaría el problema.

Renegociar el Capítulo Agropecuario del TLCAN, sacando a estos dos productos del tratado (maíz y frijol), ha sido una demanda de las organizaciones campesinas y de agrupaciones de izquierda en México. Esta medida, de ser políticamente posible, blindaría temporalmente a los productores de los influjos negativos

de una exposición total al mercado mundial, pero no solucionaría los problemas de fondo de la agricultura porque ya existían desde antes del tratado.

La elevación de los precios del maíz, ocasionada por la anunciada fabricación de etanol con base en él, está cambiando todo el mercado futuro de este grano. Se está previendo una escasez relativa en el mercado mundial y, por tanto, el espectro de bajos precios domésticos debido a la liberalización ha quedado superado en el mediano plazo. Serviría de poco sacarlo del TLCAN. El problema de fondo es que la producción nacional no puede cubrir la creciente demanda del grano y que la política agrícola es insuficiente para estimular el crecimiento de la productividad y producción en la medida necesaria. El gobierno de México y las organizaciones de productores tuvieron quince años como período de transición para impulsar el incremento de la productividad y competitividad agrícolas antes de la apertura completa, prevista para el 2008, y fracasaron en esta tarea esencial.

Es necesaria una política comercial coherente con una estrategia de desarrollo de la pequeña agricultura.

Una estrategia de aumento de la producción y la productividad requiere de programas adecuados de fomento agrícola, pero también de una política comercial que defienda a los pequeños productores de los efectos negativos de flujos de importaciones excesivos y controlados por empresas e intereses privados que buscan maximizar sus ganancias a expensas de esos productores. En el pasado, el gobierno mexicano se rehusó a utilizar los instrumentos de política que le hubiesen permitido regular el flujo de importaciones de tal forma de no abatir demasiado los precios en desmedro de los productores de maíz. La normatividad de la OMC y del TLCAN permite la utilización de instrumentos para regular las importaciones e impedir que jueguen en contra de los productores. Las medidas compensatorias, aranceles especiales aplicables cuando la seguridad alimentaria está en riesgo, serían ejemplos de estas medidas, las cuales se justifican dado el elevado monto de los subsidios que reciben los productores de maíz en Estados Unidos. El principio general sería que la política comercial apoyase los esfuerzos de gobierno y productores de aumentar la producción doméstica y de elevar el ingreso rural.

¿Desarrollo sectorial o territorial?

Finalmente, otro reto de la política rural es cómo sacar de la pobreza a la mayor parte de los habitantes del campo, a esa gran masa de minifundistas que son a la vez productores, trabajadores, comerciantes y emigrantes. Lo que ellos requieren son empleos mejor remunerados y nuevas oportunidades de ganar un ingreso digno. Se necesita generar procesos de desarrollo regional durables. No basta una estrategia de crecimiento de la agricultura; la mayor parte de los habitantes del campo no vive ya principalmente de la agricultura. Se requiere de una estrategia de desarrollo regional con un enfoque territorial. Este enfoque ha probado su eficacia en otros países ya que fomenta la descentralización, la participación de los actores y organizaciones locales y su coordinación en torno a proyectos multi-sectoriales (y no sólo agropecuarios) y la planificación del territorio, incluyendo el vínculo entre medio rural y ciudades intermedias. Además, al no privilegiar la productividad sectorial sino la competitividad en el territorio, constituye la mejor forma de integración a la economía global.⁸

LECCIONES DEL CASO MEXICANO

- La experiencia mexicana sugiere que al analizar los efectos de la globalización no debe cometerse el error de atribuirle a ésta impactos que corresponden a inercias estructurales previas.
- Los efectos perniciosos de la globalización son más amenazantes y dañinos cuando se arriba a ella con problemas severos y tensiones agudas, en particular con un grado de pobreza y marginación

8 Para una exposición más completa del enfoque territorial del desarrollo rural consultar a Banco Mundial (2005).

elevado. En este caso se requieren grandes opciones de salida, sin las cuales la sociedad, rural y urbana, podrían entrar en crisis profundas. En México, la principal salida ha sido la emigración y la búsqueda de empleos no-agrícolas.

- El agravamiento de las tensiones sociales hace que la acción del gobierno se oriente más hacia la política social que a la de fomento productivo, lo cual no ayuda a que la mayoría de los productores pueda integrarse a los circuitos económicos modernos, fortalecidos durante la globalización.
- La globalización y la acrecentada competencia internacional revelan que las instituciones nacionales son inadecuadas para fomentar la competitividad y que deben ser reformadas.
- El paradigma neoliberal sostiene que mediante los mercados los países desarrollados podrían impulsar el desarrollo de sus agriculturas y su economía. El caso mexicano indica que bajo la globalización los mercados rurales no han sido un factor de impulso de la agricultura –salvo el mercado norteamericano de hortalizas– y han agravado las desigualdades regionales y sociales en el campo. Este insatisfactorio funcionamiento de los mercados está asociado a un igualmente insatisfactorio funcionamiento de las instituciones rurales.
- A doce años de la puesta en marcha del TLCAN, se puede concluir que el tratado no ha cumplido con las expectativas de un crecimiento más dinámico de la agricultura mexicana, porque: a) el comercio de alimentos con el exterior aumentó, las exportaciones crecieron, pero lo hicieron en mayor medida las importaciones; b) no se generaron nuevos empleos agrícolas, al contrario, hay cada vez menos puestos de trabajo para las nuevas generaciones de jóvenes rurales, quienes optan crecientemente por la emigración; y c) tampoco aumentó de manera significativa la eficiencia y la competitividad de los productores agrícolas.

El tratado ha generado dinámicas reducidas a espacios geográficos limitados, relacionados con la exportación de hortalizas y frutas. La globalización abre nuevas oportunidades de mercados e ingresos, pero han sido capturadas por agentes económicos previamente poderosos y relativamente minoritarios. Los perdedores son mucho más numerosos que los ganadores. El proceso conduce a una agudización de las desigualdades en una sociedad ya muy desigual. Otros países similares a México en estructura agraria y con un grado elevado de pobreza y desigualdad económica, podrían esperar resultados parecidos.

BIBLIOGRAFIA

- Appendini, K. 1992. De la milpa a los tortibonos. La reestructuración de la política alimentaria en México. El Colegio de México, México.
- Appendini, Kirsten "La transformación de la vida económica del campo mexicano", en Jean-Francois Prud'homme (Coord.) 1995 El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano, ILET-Plaza y Valdés, México, D. F.
- Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC)/Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz de México (CNPAMM), 2006 "Maíz, soberanía y seguridad alimentaria", Rumbo Rural, Año 2, No. 04, mayo-agosto.
- Audley, Papademertriu, Polansky y Vaughan 2003 La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio. Carnegie Endowment for International Peace.
- Banco Mundial (2005). Income generation and social protection for the poor. Washington.
- Barrett, Ch., E. Dward y T. Reardon 2001 "Agroindustrialization, globalization, and international development: the environmental implications", Environment and Development Economics 6 (2001).
- Calva, José 2003 "La reforma estructural de la agricultura y la economía de México: resultados y alternativas a nueve años del TLCAN", en R. Schwentesius, M. A Gómez, Calva y L. Hernández Navarro (Coords.) ¿El campo aguanta más?, CIESTAAM/UACH-La Jornada, Texcoco, México.
- Casco, Andrés y Andrés Rosenzweig (compiladores) 2000 La Política Sectorial Agropecuaria en México: Balance de una Década, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Castañón, Rosario, José Luis Solleiro y María del Carmen del Valle 2003 "Estructura y perspectivas de la industria de alimentos en México" en, José Luis Solleiro y María del Carmen del Valle (Coordinadores), Estrategias competitivas de la industria alimentaria", Plaza y Valdés, México.
- CDIA (Centro de Investigaciones Agrarias) 1970 Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, p. 202. Fondo de Cultura Económica, México.
- CEPAL/SARH 1982 El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas, Vol. VII El ingreso y su distribución. México.
- CEPAL 1982 Economía campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, cap. IV.
- Confederación Nacional de Productores de Hortalizas y Frutas (CNPH) 1991 La exportación de hortalizas mexicanas frente al Tratado de Libre Comercio con Norteamérica. CNPH: Culiacán, Sinaloa.
- Confederación Nacional de Productores Agrícolas de Maíz en México/Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo 2006 "Maíz: soberanía y seguridad alimentarias", Rumbo Rural, Año 2, No. 04, mayo-agosto.
- Cook, R. and R. Amon 1989 "Competition in the fresh vegetable industry". Competitiveness at home and abroad, report of a 1986-87 Study Group on Marketing California Specialty crops: World competition and constraints. University of California, Agricultural Issues Center.

- Cook, R. et al 1991 North American Trade Agreement Effects on Agriculture, vol. IV, Fruit and Vegetable Issues. An American Farm Bureau Research Foundation: Park Ride, Ill.
- Cordera, R. y C.J. Adame 2005 Superación de la pobreza y universalización de la política social. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Chavez Galindo, Ana María 1999 La nueva dinámica de la migración interna en México. UNAM, CRIM, México.
- Davis, Benjamín 2002 Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México. Revista de la CEPAL 72, diciembre.
- Debra T., Skully, J. Link y J. Málaga 2002 "Mexico's Changing Marketing System for Fresh Produce: Emerging Markets, Practices, Trends, and Issues". United States Department of Agriculture. Agricultural Marketing Service.
- De Janvry, Sadoulet y Gordillo de Anda 1995 NAFTA and Mexico's Maize Producers. World Development Vol. 23, No.8
- De Janvry, A., Gordillo, G., Sadoulet, E. 1997 Mexico's Second Agrarian Reform. Household and Communities Responses. University of California, San Diego, La Jolla.
- Escalante, R. 2006 "Desarrollo rural, regional y medio ambiente", en Economía UNAM, UNAM, México.
- FAO, 2002. Evaluación de Alianza para el Campo
- Fritscher, Magda 2003 "Cadenas agroalimentarias en crisis: testimonios sobre el caso del maíz en México", Regiones, No. 13, Otoño, Guanajuato.
- Fritscher, Magda y Boris Marañón 2006 "Las dificultades de las negociaciones agrícolas en la OMC: De Doha a Hong Kong", DEBATE AGRARIO: Análisis y alternativas, N° 40 – 41, julio del 2006, Lima.
- Gómez Cruz, Manuel y Rita Schwentesius 2003 "Impacto del TLCAN en el sector agroalimentario: Evaluación a diez años", en R. Schwentesius, M. A Gómez, J. L Calva y L. Hernández Navarro (Coords.) ¿El campo aguanta más?, CIESTAAM/UACH-La Jornada, Texcoco, México.
- King, Amanda 2006 Ten years with NAFTA: a review of the literature and an analysis of farmer responses in Sonora and Veracruz, México. CIMMYT Special Report 06-01, México D.F. CIMMYT/Congressional Hunger Center.
- Leonard, E., Losch, B y Rello, F. 2006 "Recomposiciones de la economía rural y mutaciones de la acción pública" en Rumbo Rural, órgano del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México, año 2, num. 4, mayo-agosto.
- Levy, S. y Van Wijnberger, S. 1992 Mexican Agriculture in the Free Trade Agreement Transitional Problems in Economic Reform. OCDE, Development Centre, Paris.
- León, L. y A. Bustamente 1996 "El impacto del TLC en la producción de los melones mexicanos". Ponencia presentada en el Simposio "NAFTA and Agriculture: Is the Experiment Working?" November 1-2, San Antonio, Texas.
- López, G. y J. L. Seefoó 1992 "El Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones económicas y sociales en el cultivo de la fresa". Carta Económica y Regional, año 4, no. 23.
- Macías, A. 2003 "Enclaves agrícolas modernos: el caso del jitomate mexicano en los mercados internacionales", Región y Sociedad, No. 26: 103-151.
- Malaga, J., G. Willians, and S. Fuller 1997 "Effects of the North American Free Trade Agreement on the U.S. and Mexican fresh vegetable industries and trade" TAMARC, Research Report IM 1-97, Texas A&M University.
- Marañón, Boris y Magda Fritscher 2004 "La agricultura mexicana y el TLC: el desencanto neoliberal", Debate agrario: análisis y alternativas, No 37, Lima.

- Marsh, Robin y David Runsten 1997 "Del traspasato a la exportación: potencial para la protección campesina de frutas y hortalizas en México". In S. Lara y M. Chauvet (Eds.) La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial. México: Juan Pablo Editores.
- Marsh, Robin y David Runsten 1998 "El nicho de la producción en el mercado: ¿Podrán mantener la estafeta los pequeños productores mexicanos?" en Grammont de, H., H. González, M. Gómez y R. Rindermann (Eds.) Agricultura de exportación en tiempos de globalización: El caso de las hortalizas, frutas y flores. México: CIESAS, UNAM, UACH, Juan Pablo Editores.
- Masieu, Yolanda y Jesús Lechuga 2002 "El maíz en México: Cambios en la biodiversidad y en el consumo", Análisis Económico, Segundo Semestre, año/vol. XVII, UAM-Azcapotzalco, Distrito Federal.
- Nadal, Alejandro y Timothy Wise 2005 "Los Costos Ambientales de la Liberalización Agrícola: El Comercio de Maíz entre Estados Unidos y México en el Marco del NAFTA", en Hernán Blanco, Luciana Togeiro de Almeida y Kevin P. Gallagher, (Editores) Globalización y medio ambiente: Lecciones desde las Américas, Santiago, Chile: RIDES – GDAE.
- OXFAM 2003 "Dumping Without Borders: How US agricultural policies are destroying the livelihoods of Mexican corn farmers", Briefing Paper 30. www.oxfam.org.uk.
- Pérez Espejo, Rosario y Francisco Ibarra 2003 "Los instrumentos de la nueva política agrícola", en José Luis Calva (Coord.), Política económica para el desarrollo sostenido con equidad, T. II., IIEC/UNAM-Juan Pablos, D. F., México.
- Puyana A. y Romero 2005 Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano. FLACSO-COLMEX.
- Rello, F. 1986 El campo en la encrucijada nacional. Foro 2000, Secretaría de Educación Pública, México.
- Rello y Pérez 1996 Liberalización económica y política agrícola: el caso de México. La agricultura mexicana y la apertura comercial. Barrón y Hernández Coord. UNAM-UAM,
- Rivera Herrejón, Gladys 2004 "El sector maicero y la política agrícola en México durante los noventa", en María del Carmen del Valle Rivera (Coordinadora), El desarrollo agrícola y rural del Tercer Mundo en el contexto de la mundialización, Plaza y Valdés, México.
- Robles, H. 1999 "Tendencias del campo mexicano", en Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, num. 13.
- Romero, José y Puyana, Alicia 2003 "El campo mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio con América del Norte y Europa", Serie, Comercio Internacional No. 35, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago de Chile.
- Romero, J. y Yunez-Naude, A. 1993 Cambios en la política de subsidios. Efectos sobre el sector agropecuario. Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.
- Rosenzweig, Andrés 2005 "El debate sobre el sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio", CEPAL, LC/MEX/L.650, enero de 2005.
- Ruiz-Funes, Mariano 2005 "Evolución reciente y perspectivas del sector agropecuario en México", ICE, Marzo-Abril. N.º. 821. México.
- Runsten, D. y N. Key 1996 "Agricultura de contrato en los países en desarrollo: aspectos teóricos y análisis de algunos ejemplos en México" Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Edición limitada. Edición limitada. LC/L.989. RLC/96/14-RLCP-01.
- Sadoulet, E., de Javry, A., y Davis, B. 2001 "Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico. World Development, vol 29, num. 6.
- Salcedo, Salomón 1999 "Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes", Serie Desarrollo Productivo no. 57; CEPAL, Santiago de Chile.

- Schwentessius Rindermann, Rita, Manuel Ángel Gómez Cruz y José Luis Calva Téllez “¿Revisión o renegociación del capítulo agropecuario del TLCAN? Bases legales y opciones”, XXVIII Coloquio de Antropología e Historia Regionales, Desde los colores del maíz. Una agenda para el campo mexicano, 26-28 de octubre, Zamora, Colegio de Michoacán.
- Schwentessius, Gómez y Calva 2004 ¿El campo aguanta más?. CIESTAAM-La Jornada, Segunda Edición
- Stanford, L. 1994 “Transition to free trade: local impacts of changes in Mexican agrarian policy”. Human Organization, Vol. 53, No. 2, pp. 99-109.
- Stanford, L. 2000 “The globalization of agricultural commodity systems: examining peasant resistance to international agribusiness” en Haugerud, A., P. Stone y P. Little (Eds.) Commodities and Globalization. Anthropological perspectives. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Steffen y Echanove 2003 Efectos de las políticas de ajuste estructural en los productos de granos y hortalizas de Guanajuato. México: Editorial Plaza y Valdez.
- Téllez, L. 1994 La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización de México. Fondo de Cultura Económica, México.
- Torres, F y T. Aguilar. 2003 “Aspectos externos de la vulnerabilidad alimentaria de México” en F. Torres (ed.) Seguridad alimentaria: seguridad nacional. México: UNAM, Plaza y Valdez.
- Turrent, 2006 Plan estratégico para expandir la producción de granos a niveles superiores a la demanda. Documento preliminar no publicado.
- Vaughan, S.; Audley, J; Papademetriou, D; Polaski, S. 2003 La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio. Carnegie Endowment For International Peace (CEIP), en: <http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf>
- Vega Valdivia, Dixia Dania y Pablo Ramírez Moreno 2004 “Situación y perspectivas del maíz en México”, Universidad Autónoma Chapingo, Marzo.
- Verduzco Gustavo y Appendini K. 2002 La transformación de la ruralidad mexicana: modos de vida y respuestas locales y regionales. Estudios Sociológicos; COLMEX.
- Warman, A. 2001 El campo mexicano en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica, México.
- Wise, Timothy “Abriendo espacios políticos en el TLCAN para defender el maíz”, XXVIII Coloquio de Antropología e Historia Regionales, Desde los colores del maíz. Una agenda para el campo mexicano, 26-28 de octubre, Zamora, Colegio de Michoacán.
- Yunez Naude, Antonio y Fernando Barceinas 2004 «El TLCAN y la agricultura mexicana», en Enrique Casares y Horacio Sobarzo (Comp.), Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica», Lecturas del Trimestre Económico, FCE, México, D. F.
- Yúnez Naude, A. 1992 “El tratado de libre comercio y la agricultura mexicana: un enfoque de equilibrio general aplicado”, Estudios Económicos, El Colegio de México, México,
- Yunez Naude 1998 El TLC, las reformas de cambio estructural y la agricultura mexicana. TLC y agricultura ¿Funciona el experimento?, Schwentessius y Gómez Coord. CIESTAAM.
- Yunez Naude and Barceinas 2004 The agriculture of Mexico after ten years of NAFTA implementation. Documento de trabajo No. 277. Banco Central de Chile.
- Yunez Naude and Taylor 2006 The effects of NAFTA and domestic reforms in the agriculture of México: Predictions and facts. Région et Développement No. 23.
- Zahniser, Steve 2003 “U.S.-Mexico Agricultural Trade During the Nafta Trade”, U.S. Department of Agricultura, Economic Research Service (USDA/ERS), January, 2003.
- Zahniser, Steven and William Coyle 2004 “U.S.-Mexico Corn Trade During the NAFTA Era: New Twists to an Old Story”, Electronic Outlook Report from the Economic Research Service, www.ers.usda.gov

LA PROMESA DEL
BOOM DE LA SOYA
SUDAMERICANA

SOJA: EL GRANO QUE SIGUE CRECIENDO

Sergio Chlesinger*

BREVE HISTORIA

Actualmente la soja es el principal producto agrícola de la estructura de exportaciones de Brasil. La superficie cultivada de más de 22 millones de Has en el período 2005/2006 fue equivalente a la suma del área total de los otros cuatro principales granos que produce el país: arroz, frijol, maíz y trigo. Es más, la superficie cultivada por estos cuatro granos – los más visibles en la mesa del brasileño promedio – se redujo entre 1991 y 2005, mientras que la de soja se multiplicó por más de tres.

Brasil ha sido el mayor exportador mundial de soja entre 2003 y 2004 y desde hace varios años que no ha dejado de ser el segundo mayor productor, después de Estados Unidos. La previsión es que esta condición de mayor exportador mundial no sólo se repita pronto, sino que se consolide en los próximos años. Los tres principales productos del llamado complejo soja –grano, harina y aceite– representaron en 2006 casi el 8% de las exportaciones del país (9.308 millones de dólares), y en conjunto significaron cerca de un tercio de todo el volumen de soja comercializada en el mercado internacional. El crecimiento acelerado de la producción mundial de este grano viene sucediendo, sobre todo, debido a la amplia utilización de la harina de soja en la crianza de ganado estabulado, principalmente pollos y cerdos.

La expansión geográfica

La mayor expansión de la producción mundial de soja viene ocurriendo en un área casi continua de América del Sur, pues abarca gran parte de los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. En todos esos países crece igualmente la presencia de grandes empresas multinacionales en los segmentos de la comercialización y de la industrialización y, usualmente, también en la producción de semillas y la financiación de la producción del grano. Gran disponibilidad de tierras apropiadas y baratas para el cultivo de la soja, abundancia de agua y bajo costo de la mano de obra, junto a débiles controles ambientales de parte de los gobiernos, son los principales factores que hacen del Cono Sur de América del Sur un área preferencial para su expansión.

La soja en Brasil comenzó a ser cultivada en Río Grande do Sul en los inicios del siglo XX. Hasta 1950 era utilizada por pequeños criadores de ganado como fuente de proteínas en la alimentación de porcinos, y como abono. Su producción en escala comercial se relaciona con la llegada de la llamada “Revolución Verde”, expresada básicamente en una amplia mecanización y utilización de agroquímicos, con fuerte apoyo del gobierno bajo la forma de créditos subsidiados (Brum, 2005).

* Brasileño, economista y consultor de la Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educacional (FASE) y de Food and Water Watch (Estados Unidos). Es también miembro de los Grupos de Trabajo sobre Comercio y Agricultura de REBRIP (Red Brasileña por la Integración de los Pueblos) y de la ASC (Alianza Social Continental). Tiene varias publicaciones sobre agricultura.

En esa década el gobierno federal aprobó incentivos para la producción de trigo en gran escala. Ello originó la necesidad de encontrar una leguminosa que fuera complementaria al trigo en un régimen de rotación durante el verano, función que comenzó a ser cumplida por la soja desde principios de los sesenta. El binomio trigo-soja se mostró altamente factible, puesto que permitía el compartimiento sinérgico del suelo,

de los insumos y de las máquinas en una región con condiciones favorables, nada comunes en el resto del mundo. De este modo, en 1976 la producción brasileña pasó a representar el 16% de la producción mundial, cuando en 1954 apenas llegaba a 0,5%.

CUADRO 1

Soja: principales productores mundiales, 2002/03 a 2006/07 (miles de toneladas)

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07 *
Estados Unidos	75.010	66.778	85.013	83.368	86.770
Brasil	52.000	51.000	53.000	56.942	57.550**
Argentina	35.500	33.000	39.000	40.500	45.500
China	16.510	15.394	17.400	16.350	16.200
India	4.000	6.800	5.850	6.300	7.300
Paraguay	4.500	3.911	4.050	3.640	5.500
Canadá	2.336	2.263	3.042	3.161	3.500
Otros	6.933	7.385	8.391	9.459	9.925
Total	196.789	186.531	215.746	219.720	232.425
Fuente: USDA, * Provisional, ** Fuente: Conab (2007)					

Estos buenos resultados estimularon la expansión del cultivo. Además, la moratoria norteamericana de las exportaciones de soja a principios de los años setenta hizo de esta década un período de euforia en Brasil, expresado en un fuerte aumento de la producción del grano. El estímulo gubernamental a la expansión de la exportación de la soja en esos años fue también motivado por el propósito de mejorar el saldo de la balanza comercial, que había entrado en crisis a causa de la elevación de los precios internacionales del petróleo, por lo que esa política que relega las necesidades del mercado interno, proviene desde esa época.

Además de apoyar la expansión de la soja con créditos subsidiados a través de la fijación de las tasas de interés por debajo de la inflación, el Estado brasileño también aportó recursos para infraestructura e investigación: en 1973 se creó EMBRAPA (Empresa Brasileira de EMBRAPA Pesquisa Agropecuária), y en 1975 EMBRAPA Soja y EMBRAPA Cerrados, que contribuyeron al desarrollo de semillas adaptadas al clima tropical, viabilizando la expansión de la producción de soja a las regiones Centro-Oeste, Norte y Noreste. A ello se debe agregar la política de estímulo a la instalación de industrias de molienda y producción de aceite de soja, aunque años más tarde la mayoría de estas empresas serían absorbidas por las grandes transnacionales del sector que se establecieron en Brasil, determinando que las decisiones sobre la exportación de la soja en grano o con algún grado de procesamiento, pasaran a ser tomadas por estas grandes empresas, rebasando las fronteras internas y los intereses del país.

En la década de los ochenta, con la mejora de los precios internacionales de la soja, la expansión prosiguió, pero a un ritmo menor, pues su tasa promedio de crecimiento anual se redujo del 7,3% al 3,7%. Este ritmo se aceleró nuevamente en los años noventa, impulsado por las políticas de liberalización comercial y financiera adoptadas, las que además comenzaron a conceder especial atención al agro-negocio orientado a la exportación, en particular de la soja.

Los años noventa y la liberalización comercial

Durante la década de los noventa la agricultura brasileña enfrentó profundas transformaciones derivadas de las políticas de liberalización y de la creación del MERCOSUR. En este período el modelo de sustitución de importaciones dio lugar al de una economía abierta en los aspectos comercial, tecnológico, financiero y de inversiones. (Melo, 2001).

La contracción de los mecanismos oficiales de financiamiento y arancelarios, y las facilidades concedidas al ingreso del capital extranjero, causaron impactos diferenciados en la agricultura familiar (orientada predominantemente al abastecimiento del mercado interno) y la agricultura empresarial (dedicada más a los productos de exportación). Las relaciones entre los productores agrícolas y la industria de alimentos también enfrentaron cambios significativos.

Con las transformaciones del rol del Estado la agricultura brasileña dejó de contar con diversas fuentes de recursos que hasta ese entonces habían financiado la garantía de precios mínimos, el crédito subsidiado, la asistencia técnica, la investigación, el almacenamiento y otros mecanismos de subsidio¹. Para la agricultura familiar, caracterizada por una baja capitalización, estos cambios originaron un fuerte retroceso, ya que, de acuerdo con datos de los censos agropecuarios de 1985/86 y 1995/96, en esos años este sector perdió más de 900 mil establecimientos agropecuarios y más de 5 millones de empleos. (Campos et al., 2001)

En cambio, en ese mismo escenario, la producción agrícola dirigida a la exportación creció. En efecto, como resultado de la apertura a las importaciones y a la inversión extranjera, las empresas multinacionales de alimentos pasaron a ejercer el dominio de la producción agrícola, donde la soja comenzó a ser producida bajo un modelo de alta sofisticación tecnológica y utilización intensiva de capital. Ese paquete tecnológico incluye una amplia utilización de fertilizantes y herbicidas químicos (actualmente importados bajo un régimen de impuestos bajos), así como equipos agrícolas modernos, apropiados para la producción en gran escala. De este modo las empresas de alimentos y de equipos agrícolas pasaron a sustituir al Estado en el rol de financiador de la producción, implantando un nuevo modelo de relaciones entre los eslabones de la cadena productiva de la soja, pues estas empresas no sólo financian la adquisición de nuevos equipos, sino el cultivo mismo. Este mecanismo es conocido como el de la “soja verde”, donde el productor vende la soja a estas empresas anticipadamente, a cambio de recibir “préstamos” de semillas, fertilizantes y defensivos agrícolas.

Otro aspecto importante de la reestructuración productiva derivado de las políticas de liberalización es el fuerte proceso de fusiones y transnacionalización de las empresas nacionales, particularmente las de producción y comercialización de granos y leche. En lo que respecta a la soja este proceso ha supuesto que las cuatro empresas multinacionales más grandes del sector se conviertan en las responsables mayores del procesamiento y exportación de grano, torta y aceite de soja.

Toda esta serie de acontecimientos determinaron que la tasa anual de crecimiento de la producción de la soja (que llegó al 7,3% anual en los setenta y 3,7% en los ochenta) fuera relativamente alta en los noventa (4,8%). Y si bien en los últimos años estos índices de crecimiento se contrajeron, nunca dejaron de ser positivos, pues mientras el área destinada a los diversos cultivos de la agricultura familiar se redujo en 2% al año, el de la soja aumentó a una tasa media anual de 1,58% (Melo, 2001).

De acuerdo a Scherer y Pudwell (2003), “una de las promesas de la liberalización comercial era la mejora de la calidad de la inserción brasileña en el comercio mundial; la orientación de las inversiones privadas (principalmente las externas porque son consideradas el centro de la nueva dinámica de la inversión) a los sectores con mayores ventajas comparativas garantizaría una participación más positiva del Brasil en el comercio mundial”. En lo que respecta al agro-negocio la principal promesa fue la mejora de los niveles de empleo derivada del aumento de las exportaciones de *commodities* agrícolas. Pero la creciente presencia de las grandes empresas transnacionales y la aplicación del paquete tecnológico promovido por ellas dieron como resultado una situación exactamente inversa, ya que mientras la producción nacional de soja subió de 18,3 a 23,2 millones de toneladas entre 1985 y 1996, los censos agropecuarios de estos mismos años indican que el total de empleados en la actividad bajó de 1.694 millones a 741 mil. Esa expansión de la soja ocurrió predominantemente en grandes propiedades del Centro-Oeste brasileño.

LA CADENA PRODUCTIVA

Empleo

Siendo que en las demás regiones del país predomina el régimen de producción en gran escala, los datos sobre el empleo en el sector son aún más desalentadores. Se estima que el promedio nacional actual de

1 Sin embargo, conforme se analiza más adelante, a pesar de la cancelación formal de estos mecanismos de apoyo, los grandes productores de soja continuaron obteniendo recursos financieros del Estado, bajo la forma de renegociación de sus deudas y otras.

trabajadores por mil hectáreas en el cultivo de la soja es de apenas 15, magnitud que viene declinando continuamente a pesar del aumento de la producción. En efecto, las estimaciones indican que entre 1985 y 2004 el total de trabajadores cayó de 1,7 millones a 335 mil, mientras que la producción aumentó de 18,3 a 49,8 millones de toneladas. (Gelder et al., 2005). No existen datos oficiales actuales ya que el último censo agropecuario (que debería efectuarse cada cinco años) realizado por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) es de 1995/96, por lo que el propio Ministerio de Agricultura, a través de EMBRAPA (Roessing y Lazzarotto, 2004), que confirma la dificultad de determinar la cantidad actual de personas ocupadas en la producción de soja en Brasil. A falta de información más actual, a continuación se presenta los resultados de este estudio y de otros que contribuyen al propósito.

En primer lugar, este estudio describe la estructura productiva y agraria indicando que en la región Sur de Brasil (responsable del 32% de la soja producida en el país en 2006) los productores con superficies menores a 100 Has produjeron casi el 50% del total regional del grano, mientras que las propiedades de 100 a 1.000 Has produjeron cerca del 40%, y las propiedades con áreas superiores a 1.000 Has sólo produjeron el 10% restante. Por el contrario, en la región Centro-Oeste, principal área de expansión de la soja (responsable en 2006 de más de la mitad de la producción nacional), las propiedades con áreas inferiores a 100 Has produjeron apenas el 0,3% del total regional, en tanto que las propiedades de 100 a 1.000 Has produjeron el 22,7%, y las unidades con superficies superiores a 1.000 Has produjeron el resto (77%).

Además de ello el estudio referido expone los siguientes datos de orden nacional: Por una parte, la reducción de la cantidad de establecimientos que producen soja es más acentuada que el total de establecimientos agropecuarios (42,2% en el primer caso y 16,3% en el segundo), por lo que la participación de las propiedades productoras de soja pasó de 7,2% a 5,0% del total de establecimientos agropecuarios brasileños. Por otra parte, la tendencia a la concentración de la producción, tanto en las antiguas como en las nuevas áreas, ya que las propiedades con cultivos de soja menores de 100 Has disminuyeron en 44,8% entre 1985 y 1996, mientras que en 1996 las propiedades con superficies mayores de 1.000 Has aumentaron en 11% y pasaron a ser responsables del 35,1% de la producción nacional de soja (frente a 21,4 en 1985).

Con base en información obtenida por la sección de Economía Rural de EMBRAPA Soja en 2002, el estudio establece que en la región Centro-Oeste un trabajador podía atender un área superior a 200 Has, en tanto que en la región Sur, donde predomina la agricultura familiar, un trabajador podía atender apenas 15 Has o hasta menos. No obstante, en esta última región la mecanización generó un fuerte impacto negativo sobre el empleo de los llamados trabajadores volantes ("bóias-frías"). Guilherme Francisco Waterloo Radomsky, investigador de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, establece que las personas ocupadas en el cultivo de la soja de su estado se redujeron de 308 mil en 1992 a 181 mil en 1999, basado en datos de la PNAD -Investigación Nacional de Muestra de Domicilios del IBGE.²

Considerando las tasas de crecimiento del área cultivada en cada una de las regiones, así como la reducción del promedio de trabajadores por área cultivada observada entre 1985 y 1996, y algunas otras variables, el estudio estima que la cantidad de trabajadores en el cultivo de soja en 2004 estaría en torno a 300 a 400 mil. Apunta también que en el sector procesador de la cadena productiva de la soja no se vislumbra potencial significativo de creación de empleos. De hecho, facturando 2,5 billones de dólares en 2003, el sector de productos agroquímicos empleaba apenas 7.000 personas.³

Tomando como referencia toda esta información se concluye que la cultura de la soja, a pesar de ocupar cerca del 44% del área nacional cultivada con granos en 2005, generó apenas el 5,5% de los empleos del sector agropecuario. Y a pesar de la fuerte expansión del área cultivada, la cantidad de empleos sigue declinando, incluso en términos absolutos.

Actualmente cerca de tres cuartos de la producción brasileña de soja se destina al mercado externo, especialmente a la Unión Europea y la China. El mayor importador de harina de soja brasileña es la Unión Europea, donde destacan Holanda, Francia y Alemania. El aceite de soja es importado principalmente por

2 Tecnologías transforman empleo no campo. <http://www.comciencia.br>. Octubre de 2003.

3 Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para a Defesa Agrícola. <http://www.sindag.com.br>.

China, Irán y Bangladesh. Es también importante anotar que mientras el grano de soja representó en 2005 más de la mitad (55,7%) del valor exportado, el aceite supuso menos del 7%.

Insumos

La producción de semillas, fertilizantes y abonos químicos presenta una tendencia de creciente concentración en todo el mundo. Especialmente la producción y las ventas de semillas genéticamente modificadas (transgénicas) está en manos de un oligopolio de apenas cinco empresas: Dupont, Monsanto, Syngenta, Bayer CropScience (Aventis) y Dow AgroSciences, quienes en 2003 facturaron ventas por un valor estimado de 4.500 millones de dólares (91% de todas las ventas).

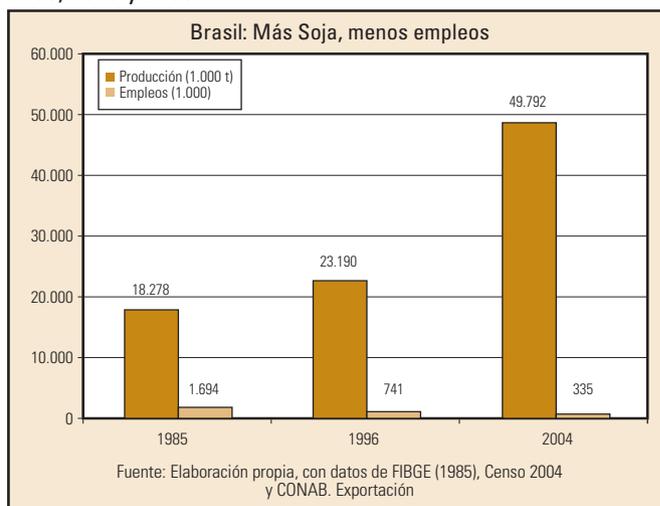
La soja transgénica, cuyo cultivo en Brasil se inició en 1998 de forma ilegal y fue oficialmente autorizado en 2003, actualmente representa cerca del 60% de toda la producción brasileña, con claros efectos en la reducción del empleo y el éxodo de agricultores. El control de esta actividad por parte de una pequeña cantidad de grandes empresas, les ha permitido aumentar sistemáticamente el valor de los royalties cobrados por la utilización de las semillas y los herbicidas (cuyo uso crece en proporción mayor al de la producción de la soja transgénica, debido a la resistencia desarrollada por las malezas).

El ingreso de las multinacionales a este sector se concretó a través de la adquisición de empresas nacionales y extranjeras con experiencia en el mejoramiento de soja, maíz, sorgo, algodón y arroz (Guerrante, 2004). Asimismo, influyó decisivamente la Ley de Propiedad Intelectual (1996) y la de Protección a los Cultivares (1997), aprobadas para adecuar los compromisos asumidos por el gobierno brasileño en la OMC con relación a los derechos de propiedad intelectual; por tanto, son complementos a las políticas de liberalización que estimularon la presencia del capital internacional en el sector agrícola. En el caso de la soja, como describen Santini y Paulillo (2005), el proceso de compras de las empresas nacionales empezó en 1996. A partir de allí se fue imponiendo una tendencia a la integración plena de la cadena productiva, que va desde el gen hasta el supermercado, ya que las multinacionales han logrado el reconocimiento de su derecho a patentar genes. También actúan en la manipulación genética de semillas; en la producción de insumos agrícolas (fertilizantes e insecticidas); en el procesamiento de granos; y en la producción y distribución de los derivados. La única actividad en la que no están involucradas es la producción del grano.

EMBRAPA Soja, en su condición de entidad estatal, actúa en investigaciones con soja transgénica desde 1997, cuando pasó a incorporar a sus cultivares el gen de tolerancia al herbicida glifosato. Para tener acceso a esta tecnología, EMBRAPA firmó un contrato de investigación con Monsanto y mantiene convenios similares con Basf y otras empresas.⁴ De su lado, EMBRAPA Cerrados a mediados de 2005 lanzó las primeras tres variedades de soja transgénica adaptadas al clima de la región Centro-Oeste, con la tecnología Roundup Ready (RR) de Monsanto.

GRÁFICO 1

Brasil: producción de soja y cantidad de empleos, 1985, 1986 y 2003



CUADRO 2

Brasil: Exportaciones del complejo soja, 2007

2007	Volumen (1000 toneladas)	Valor (US\$/tonelada)	Valor (US\$ millones)
Soja en grano	23.734	283	6.709
Harina de Soja	12.474	237	2.957
Aceite de Soja	2.343	707	1.656
Total	38.551		11.323

Fuente: ABIOVE (octubre de 2007).

4 <http://www.cnpsa.embrapa.br>.

Como resultado de este proceso la participación de variedades transgénicas en la producción brasileña de soja viene creciendo continuamente. De acuerdo con el estudio del Servicio Internacional para la Adquisición de Aplicaciones en Agrobiotecnología (ISAAA), en la cosecha 2006/07 el cultivo de soja transgénica en el mundo había aumentado 7,7% (58,6 millones de hectáreas), pero su participación en la producción global de soja disminuyó de 60% a 57%. En cambio, en Brasil la participación relativa de la soja transgénica en la producción total del país aumentó de 42% a 54,3%, pasando de 9,4 millones a 11,2 millones de hectáreas.⁵

En la región Sur la estrategia utilizada por Monsanto fue permitir que los agricultores incurrieran en contrabando (eludiendo el pago de los respectivos royalties) adquiriendo las semillas transgénicas producidas en Argentina. Con este procedimiento se masificó el uso de esas semillas lo que ocasionó la rápida desaparición de las semillas convencionales, haciendo imposible el retorno a ellas para los agricultores que quisiesen hacerlo. Es de esta manera que la soja cultivada por la agricultura familiar en esta región derivó en totalmente transgénica⁶.

En las demás regiones del país existe también la tendencia del dominio absoluto de las variedades transgénicas, pues a medida que este tipo de semillas producidas por EMBRAPA sean multiplicadas en cantidades suficientes, se puede esperar la repetición del proceso ocurrido en la región Sur de Brasil.

Comercialización

Las cuatro grandes multinacionales del complejo soja en Brasil –Bunge, Cargill, Dreyfus y ADM– adquieren cerca de dos tercios de la producción de granos, en promedio. Estas empresas, tradicionalmente dedicadas a la comercialización del grano, ingresaron con fuerza a su industrialización, ampliando continuamente su dominio sobre el sector. En los últimos años han venido absorbiendo empresas menores por todo el país, formando un enmarañado de adquisiciones y acuerdos de arrendamiento, con el objetivo de acercar sus operaciones al eslabón del suministro del grano. En 2005 sus exportaciones de granos, harina y aceite de soja representaron el 61% del total nacional, y procesaron (molieron) el 59% del total del país.

En 1999, según datos de la Secretaría de Comercio Exterior, esas cuatro empresas fueron responsables del 3,9% del total de las exportaciones del país; esa participación subió a 6% en 2004, con 5.700 millones de dólares.⁷ Este dominio del mercado de granos tiene que ver con su capacidad de financiar el proceso productivo –incluyendo la compra de semillas, agrotóxicos y equipos– y con el control de toda la logística de distribución (Bunge es la mayor empresa de alimentos de Brasil, con una facturación de 9 mil millones de dólares anuales). En este escenario, las empresas nacionales de la soja no tienen otra opción que negociar con las multinacionales; incluso las cooperativas, principalmente las que tienen menor poder (como las que congregan a los agricultores familiares de la región Sur), dependen de las negociaciones con esas empresas para acceder al mercado externo.

Los volúmenes de soja que operan estas grandes empresas en todo el mundo les permiten un amplio control de los precios en el mercado internacional. Argemiro Luís Brum, profesor de la Universidad de Ijuí - Unijuí, dice que “esas empresas forman un tipo de oligopolio de compras y dictan los precios del mercado”. Según este autor, la Bolsa de Mercancías de Chicago puede ser el referencial, pero en el momento de fijar los precios reales son las multinacionales las que determinan los márgenes de la negociación. “Esa determinación no es sólo para sus propios negocios, sino para todo el mercado. Al determinar las bases de una operación estructurada con las cooperativas, están determinando también los precios que se les pagarán a los socios de esas instituciones. Esas empresas dictan reglas no sólo aquí, sino también en los Estados Unidos, en Europa y en Asia”.⁸

5 Cibelle Bouças. Cai prêmio pela soja convencional no exterior. Valor Econômico, 19/03/07.

6 La previsión es que la producción de granos orgánicos y convencionales en esta región se limitará a atender la demanda de pequeños nichos del mercado mundial (con el incentivo de que los precios ofertados para los granos destinados a la alimentación humana son actualmente 8% a 10% superiores a los precios de la soja transgénica).

7 Mauro Zafalon, Folha de S. Paulo – SP, 06/03/2005, Dinheiro/Domínio Externo, B-11.

8 Multinacionais movimentam 55% da safra de soja. Folha de S. Paulo, 6-3-05.

Entre las empresas brasileñas comercializadoras de la soja y derivados destacan la Caramuru Alimentos y el Grupo André Maggi. Esta última, a diferencia de las demás, realiza también el cultivo del grano, además de adquirirlo de otros casi dos mil productores de menor porte.

ALGUNOS EFECTOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

Entre 1970 y 1973 (período en el que se dio la primera gran expansión de la producción de soja en Brasil) el aumento del área de cultivo ocurrió casi en su totalidad en tierras que hasta entonces habían estado destinadas a la producción de arroz, fríjol, mandioca, maíz y café. La valorización de las tierras originada en los incentivos oficiales y en la renta creciente del cultivo de la soja determinó el surgimiento de un proceso de expulsión de pequeños agricultores que no se ha detenido hasta hoy. En los años setenta más de 2,5 millones de personas abandonaron el campo en Paraná y 109 mil pequeñas propiedades cedieron su área a la soja. En ese mismo período, Río Grande do Sul perdió 300 mil propiedades rurales. (Fearnside, 2001)

Desde entonces la soja se expandió al resto del país; actualmente se cultiva prácticamente en todo el territorio nacional, incluyendo las regiones Norte y Noreste, y es de lejos el principal producto agrícola del país. Por otro lado, esta expansión está marcada por la concentración de la producción en grandes propiedades; los propios productores del Sur cambian su pequeña propiedad en su región por tierras más extensas y baratas en otras, viabilizando así la utilización del “paquete” tecnológico concebido para la producción en gran escala; luego de fortalecer su capital, acceden a tierras aún más extensas, multiplicando así el tamaño de sus propiedades. Esta lógica de expansión hace que, por ejemplo, en el municipio de Sorriso, región Centro-Oeste del Brasil (el municipio que más produce soja en el país), cerca del 85% de las propiedades tenga un área superior a mil Has; asimismo, explica la compra de tierras en Brasil por parte de inversionistas norteamericanos, y la compra de tierras en Paraguay (y recientemente en Bolivia) por parte de productores brasileños.

Y si bien el régimen de la agricultura familiar de la soja prevalece hasta hoy en la región Sur del Brasil, en áreas de 10 a 100 Has, de todos modos existe también un proceso de concentración de tierras, además de la mecanización del cultivo, que representa un fuerte impacto negativo sobre el empleo (se estima que actualmente el promedio de empleos es de 35 por mil Has).

La sobrevivencia de la agricultura familiar de la soja en la región Sur se explica básicamente por dos factores: las posibilidades de producir el grano en rotación con el trigo, rasgo que la distingue de las demás regiones del país, y la proximidad a los puertos de importación de insumos y de exportación de la producción, lo que supone una reducción de los costos generales del transporte. No obstante, la rentabilidad decreciente de la soja en esta región parece indicar que la producción familiar desaparecerá en los próximos años. En varios estudios recientes realizados en Paraná y Río Grande do Sul, se constató que casi la totalidad de los hijos de los agricultores familiares prefieren buscar trabajo en las ciudades, en busca de mejores ingresos. Este factor viene a constituirse también en una razón adicional para la concentración de tierras, ya que las actuales generaciones de estos agricultores —a falta de un horizonte de continuidad de su producción— optan por vender sus tierras a productores de mayor poder o capacidad.

Se constata también que los cambios climáticos ya afectan a esta región de manera clara. Las sequías, las heladas y las lluvias violentas han sido una constante en los últimos ocho años, por lo que los perjuicios van tornándose en rutina. Según EMBRAPA el aumento de la temperatura y los cambios en el régimen hídrico causados por el calentamiento global tendrán un gran impacto en la producción agrícola de Brasil. Las elevadas temperaturas de verano van a ocasionar la distorsión de ciertos cultivos como el arroz, fríjol, el maíz y la soja en la región Centro-Oeste (Belmonte, 2006). Estas previsiones coinciden con las recientes conclusiones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático que señalan una inviabilidad de la producción de granos en el Sur de Brasil en el mediano plazo.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Mecanismos de reducción de deudas

Los recursos públicos destinados al estímulo de la producción de soja siempre fueron cuantiosos en las últimas décadas. La financiación directa al productor se volvió escasa a partir de mediados de los noventa, cuando se adoptaron las políticas de liberalización. El crédito destinado por el gobierno federal al conjunto de la agricultura se redujo de 15 mil millones de dólares en 1989 a 5,8 mil millones en 1999⁹. Sin embargo, en compensación, el gobierno creó simultáneamente –sobre todo para atender a los grandes productores– mecanismos de reducción de sus deudas.

Estos mecanismos, como el recálculo y el perdón de las deudas de los grandes productores, siguen siendo formas de apoyo al agro-negocio. El Tesoro Nacional equaliza los intereses de esas deudas por un valor anual superior a 1.391 millones de dólares, pagando así parte de los intereses que estos productores no quieren hacerlo. Más de 3.300 millones de dólares de la deuda total por este concepto están vencidos e impagos; siendo que los beneficiarios de estas operaciones no sobrepasan los veinte mil grandes propietarios, se estaría transfiriendo a cada uno de ellos 6,2 mil dólares mensuales.

Según Romário Rosseto, del *Movimiento de Pequeños Agricultores (MPA)*, “la mayor parte del volumen de financiación del gobierno va hacia el agro-negocio”. En la cosecha 2004/2005 los grandes productores obtuvieron 5,6 veces (13.500 millones de dólares) más que el monto recibido por las pequeñas propiedades (2.800 millones de dólares) siendo que, según datos del IBGE, la pequeña propiedad representa el 56,8% de la agricultura brasileña, mientras que la grande y la mediana representan 13,6% y 29,6% respectivamente.

Otros mecanismos de apoyo estatal

Además de los mecanismos ya descritos de reducción de deudas, el complejo soja dispone de otras fuentes de recursos provistos por el Estado en sus diversos niveles, entre los que destacan:

a) La renuncia fiscal

La renuncia fiscal determinada por la ley Kandir desde 1996 excluye del ICMS a las exportaciones de productos primarios y semi-elaborados y de los bienes de capital adquiridos por las empresas. La pérdida para el Estado por este concepto en 2004 ha sido estimada en 3.700 millones de dólares, en tanto que en el mercado interno los impuestos pagados por el consumidor sobre el aceite de soja, alcanza actualmente a 37,18%.¹⁰

Por otra parte, en la guerra fiscal entre los estados federados de Brasil es común la exención de impuestos para atraer inversiones. En 2002, por ejemplo, el gobierno de Piauí, además de comprometerse a realizar inversiones en infraestructura, concedió a la multinacional Bunge la exención de impuestos por 15 años, a cambio de la instalación de una procesadora de soja con una capacidad de 4.000 toneladas/día.

Por último, la Medida Provisoria N° 252 de junio de 2005, bautizada como “MP del Bien” y transformada en ley en octubre del mismo año, prevé la suspensión del cobro de tributos federales por cinco años, para estimular nuevas inversiones de empresas nacionales y extranjeras que desarrollen plataformas de exportación en el país. Como el blanco de las exenciones son las empresas que exporten por lo menos un 80% de su producción, uno de los mayores beneficiarios es el agro-negocio, por ser prácticamente el único sector de la economía brasileña que exporta una proporción tan alta de su producción.

9 Ante esta situación, los privados ocupan cada vez más espacio en la financiación de la agropecuaria nacional, destacándose los proveedores de insumos y los *tradings*. El objetivo de este nuevo sistema es la atención de la agricultura moderna (“eficiente”), o sea los cultivos que presentan algún tipo de integración con una cadena agroindustrial o están insertos en los pasillos de la exportación.

10 *Alimento para o preço alto*. O Globo, 10.07.05.

b) Las obras de infraestructura

Es larga la lista de obras de infraestructura destinadas sobre todo al tránsito de la producción de soja. Parte de estos proyectos está siendo ejecutada con apoyo financiero del sector agroindustrial, incluyendo la construcción de carreteras, vías fluviales y ferrovías, comunicando el Centro-Oeste con diversos puertos en la Amazonía y en la región Noreste. La Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) es otro mega-proyecto que tiene como finalidad el transporte de productos agrícolas de Brasil (y de la región sudamericana).

El transporte por vía fluvial está en el centro de los grandes proyectos desde 1995, y es presentado como la mejor alternativa para definir la competitividad del Brasil. En la Amazonía la soja viaja principalmente por los ríos, que pueden permitir la navegación de grandes cargueros. Inversiones realizadas por el gobierno federal y por iniciativas privadas ya permiten el uso de la vía del Río Madeira, utilizada para llegar al río Amazonas, de donde salen los buques hacia el mar llevando la soja a los principales puertos de Europa. Entre las grandes obras proyectadas destaca la vía fluvial Paraná-Paraguay, que conecta el interior de América del Sur con los puertos del curso inferior del río Paraná y del Río de La Plata. En total son 3.442 kilómetros de extensión que pasa por cinco países –Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay–. Sin embargo, debido a los grandes impactos ambientales y sociales, esa obra enfrentó una fuerte oposición social en la región, coordinada desde 1994 por la Coalición Ríos Vivos, por lo que actualmente se encuentra embargada en Brasil, por decisión judicial.

Además de las vías fluviales están otros emprendimientos viales que han pasado a ser prioridad como la pavimentación de las carreteras BR-163 y 364, y la apertura de la carretera Transoceánica, que conectaría el Pacífico con el Atlántico a través de la BR-364. La vía fluvial del Araguaia viabilizaría el transporte de granos de Mato Grosso hasta el puerto de Itaquí, en São Luís (Maranhão), aunque también es objeto de fuerte movilización y resistencia de la sociedad civil de la región, lo que ha determinado la paralización de su construcción desde 1996.

Empero, la concreción de todos estos proyectos de infraestructura destinada al transporte y almacenamiento de la soja supondría otro fuerte factor de presión sobre áreas de bosque, así como un nuevo direccionamiento de la expansión del cultivo.

c) Tecnología provista por EMBRAPA

La agroindustria ha venido usufructuando de la constante inversión de EMBRAPA, lo que no ocurrió con el resto del sector industrial en general. “EMBRAPA ha seguido la línea de la exploración de nuevas fronteras agrícolas y selección de prioridades para dar abasto al proceso de industrialización y urbanización del país y la necesidad de generar excedentes exportables. La primera prioridad fue asignada a la producción de granos. Fueron seleccionadas variedades adaptables a diferentes regiones, climas y suelos, pero también se apostó al descubrimiento de resistencias a plagas”. (MB Asociados, 2004)

IMPACTOS SOCIALES Y AMBIENTALES

La producción de soja en Brasil viene provocando graves problemas sociales y ambientales, sobre todo debido a la expansión del monocultivo en áreas del Cerrado y del bosque amazónico. Si bien en el caso de la Amazonía se estima que hasta 2006 apenas 1% de la soja producida en Brasil provenía de este bioma, en cambio, el Cerrado, a pesar de su poca visibilidad nacional e internacional, es el bioma más agredido por la expansión de la soja y de las actividades pecuarias de las últimas décadas. Esta región es considerada la sabana de mayor biodiversidad en el mundo, con vegetación diversificada y excepcional variedad de aves. Esta diversidad se explica por su localización, su hidrografía, su altitud, vegetación y clima. Se trata de un bioma originado en la intersección de la Mata Atlántica, la Caatinga, el Pantanal, los Campos Sulinos y la Amazonía. El Cerrado mantiene un intenso flujo de organismos vivos con sus vecinos por medio de un complejo sistema fluvial. Es también allí donde nacen los ríos que forman las cuencas del Paraná, del Amazonas y de San Francisco.

Según el reporte “Estimación de pérdida del área del Cerrado brasileño”, elaborado por la ONG Conservación Internacional en julio de 2004, el total de soja allí plantada aumentó de 45 mil km² en 1995 a 100 mil en 2002. Esta área corresponde al 5% del Cerrado; en contraste, las áreas o Unidades de Conservación suman apenas 2,2%. Asimismo, el estudio realizado en 1998 por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales señala que quedan apenas 34,22% de áreas nativas en ese territorio. Considerando los datos actuales de deforestación —cerca de 26 mil km² por año— se estima que el bioma dejará de existir hasta el año 2030.

La ONG FASE realizó en 2006 diversos estudios de estas regiones, en los que se identificaron evidencias sobre los siguientes problemas (Schlesinger y Noronha, 2006):

La inviabilidad de la agricultura familiar

En muchas zonas la agricultura familiar de otros productos orientados a la subsistencia se convierte en inviable a causa del avance de las grandes propiedades; incluso aquellos productores que resisten a la presión inicial terminan por aislarse y se ven obligados a vender sus tierras. Si no es eso, los productos químicos usados en las grandes haciendas vecinas alcanzan a los cultivos diversificados de la agricultura familiar, que empiezan a enfrentar plagas desconocidas. Las familias sufren la contaminación causada por los agroquímicos y sus integrantes se ven forzados a buscar nuevas tierras o a dirigirse a la periferia de las ciudades.

En todos los municipios estudiados por FASE también se verificó —en paralelo a la concentración de la propiedad de la tierra— la profundización de la desigualdad de la distribución de la renta. De acuerdo al último censo agropecuario de 1995/96, en Sorriso (Mato Grosso), el municipio que produce la mayor cantidad de soja en Brasil, solamente el 0,3% de su superficie estaba ocupada por establecimientos de hasta 100 Has, mientras que el 80% correspondía a aquellos con extensiones mayores a 1.000 Has. Estudios realizados por empresas que comercializan la soja en Sorriso establecieron en 2005 que el 85% de la soja fue cultivada en propiedades con más de 1.000 Has. De esta manera se verifica la fuerte concentración del área cultivada, originada en el proceso de concentración de la tierra (Fernández, 2005).

El municipio de Sorriso, que en 2004 producía el 4% de la producción brasileña de soja, ilustra también las asimetrías y la concentración del ingreso de la actividad; el coeficiente de Gini (utilizado para medir esta concentración) pasó de 0,57 a 0,64 entre 1991 y 2001, lo que significa un aumento de 12,3%.

La introducción de la soja viene causando enormes contingentes de familias/trabajadores sin tierras. En los estados de Mato Grosso y Tocantins, las instancias oficiales o públicas retiraron a indígenas y otras poblaciones tradicionales de sus tierras, para donarlas a personas vinculadas a los gobernantes. En el mismo municipio de Sorriso, donde existen actualmente tres asentamientos de reforma agraria (además de una significativa población viviendo en favelas), la población rural se ha reducido de 30% a 11% entre 1991 y 2000.

La seguridad alimentaria de las poblaciones de estas regiones también se ve comprometida por la reducción del cultivo de productos importantes en la dieta alimenticia como el frijón, el maíz, la mandioca y diversas frutas. En el municipio de Santarém, estado de Pará, la producción de naranja se redujo 61,1% entre 2003 y 2004. Al igual que la agricultura familiar, las actividades del extractivismo, así como la pesca artesanal y la crianza de animales en pequeña escala, tienden a la inviabilidad, aumentando la inseguridad alimentaria.

La depredación del agua

Diversos países vienen pasando de la condición de grandes productores a la de grandes importadores de productos agropecuarios, debido al agotamiento de sus recursos naturales, en especial el agua. La disputa por este recurso entre el consumo humano, el industrial y el agropecuario tiende a ser cada vez más fuerte. Y precisamente este recurso es uno de los factores más determinantes de la localización de la producción de soja en Brasil.

China, gran productora e importadora de soja, en julio de 2006 anunció que reducirá los incentivos fiscales a las exportaciones cuya producción utilice de manera intensiva recursos naturales o energía.¹¹ Comparativamente al resto del mundo, la situación de los recursos hídricos del Brasil es extremadamente favorable, pues dispone del 12% del agua dulce del planeta, aunque concentrada en la región Norte del país¹²; sin embargo, la producción de soja y otros grandes monocultivos (como el del eucalipto) y la crianza de ganado en régimen intensivo, ya está causando escasez de agua en la región Sur del Brasil, no sólo por su utilización en estas actividades, sino también por la elevada contaminación, así como por las prolongadas sequías, consecuencia de la deforestación (muchas veces también en áreas de bosques filiales).

Otro problema es la contaminación de las aguas por los agrotóxicos, que origina una reducción de la disponibilidad de peces y una expulsión de las personas de sus respectivas localidades, y extinción de algunas especies de la fauna. Además, la contaminación también alcanza a la población de las áreas urbanas próximas, ya sea a través del agua utilizada para su consumo, o como resultado de aplicaciones intensivas de agrotóxicos mediante aviones.

A partir de la introducción relativamente reciente del cultivo de la soja en la región amazónica, se puede verificar la desaparición o encenagamiento de arroyos (los llamados igarapés), esenciales para las actividades agrícolas y extractivistas que tradicionalmente se realizan en esa región. En las investigaciones que efectuó FASE los testimonios recogidos destacan de manera especial las consecuencias de la utilización masiva de herbicidas en el cultivo de la soja. Efectivamente, la principal queja de la mayoría de los entrevistados fue la forma cómo se utilizan esos agroquímicos y las incomodidades sufridas por las poblaciones rurales aledañas, quienes sostienen que no es posible ni siquiera ser vecino de productores de soja.

El trabajo esclavo

La tecnología utilizada en la producción de soja (que economiza en gran medida mano de obra) no impide que los grandes productores utilicen trabajo esclavo para servicios temporales, conforme lo denuncia el Ministerio del Trabajo. “Los municipios de Sorriso, el mayor productor de soja de Brasil, y de São Desidério, el mayor productor de granos del Noreste, están en la ruta oficial del trabajo esclavo¹³. Una encuesta realizada por el periódico Folha de São Paulo (18/07/2004), con base en los informes de fiscalización del referido Ministerio, “revela que (entre 2000 y 2003) el trabajo esclavo en Brasil acompañó el avance de la frontera agrícola y de la actividades pecuarias y está presente en grandes emprendimientos agrícolas para la exportación y en modernas haciendas de ganadería que están en la cumbre de la vanguardia tecnológica” Entre 1995 y 2004 “se han rescatado a 11.969 trabajadores rurales que se encontraban en condición análoga a la de esclavos. Parte de ellos son trabajadores contratados temporalmente para la extracción de raíces en la apertura de áreas para el cultivo de soja”. La informalidad de las relaciones de trabajo, la falta de asistencia médica, las condiciones precarias de vivienda y alimentación, la coerción física o moral para impedir que los trabajadores abandonen el servicio, hasta que paguen sus “deudas”, son medios para reducir los costos de los factores de producción. Por tanto, estos recursos no pueden ser asumidos como externalidades, sino como estrategias de reproducción del capital en el área de la frontera agrícola. Son mecanismos que tienen el objetivo de minimizar los efectos de las leyes laborales y, por tanto, los costos de producción.

NEGOCIACIONES COMERCIALES

En los últimos años las negociaciones internacionales entre los países en desarrollo y los industrializados sobre la cuestión agrícola han estado marcadas por el conflicto. Países con alta participación de productos

11 China reduzirá subsídio à exportação e corte deve afetar têxteis e metais. Jornal O Globo, 24/07/06. Jornal O Globo, 24/07/06.

12 Água, mais do que um recurso natural, um fator limitante. Revista Agricultura Industrial. www.aviculturaindustrial.com.br.

13 Folha de S.Paulo, (18/07/2004).

agrícolas en su estructura de exportaciones, como Brasil¹⁴, exigen a la Unión Europea y Estados Unidos la eliminación de las barreras a la importación de esos productos, así como los subsidios a la producción y a la exportación. A cambio, los países “agrícolas” ofrecen el acceso a sus respectivos mercados de servicios, finanzas y productos industriales. En el caso de la soja en particular, al gobierno brasileño le interesa la eliminación de los subsidios norteamericanos concedidos a sus agricultores, y la supresión de las barreras arancelarias y no-arancelarias que aplican los países europeos, principales importadores de harina y aceite de soja.

Los subsidios norteamericanos

Los productores agrícolas de Estados Unidos y de la Unión Europea reciben subsidios, ya sea bajo la forma de pagos mínimos o mediante cheques complementarios en épocas de bajos precios. En 2006 la soja en Estados Unidos recibió gran parte de los subsidios globales (3.250 millones de dólares). Este incentivo (que tuvo un incremento del 246% entre 2003 y 2005) incrementado se originó en la gran cosecha estadounidense que superó en un 26,6% las previsiones del Departamento de Agricultura de aquel país (USDA), e hizo que se derrumbaran los precios de la soja en el mercado internacional. Es que en momentos como ese (de abundante cosecha) los productores norteamericanos tienen una situación tranquila porque usufructúan un precio de garantía de 12,80 dólares por bolsa, frente a sólo 6 dólares de los productores brasileños. Si el mercado funcionara sin intervenciones los productores en general reducirían la producción cuando los precios estuvieran a la baja, lo que llevaría el mercado a ajustarse a través de una elevación de los precios. En cambio, con los subsidios, el agricultor sigue produciendo con el mismo ritmo cuando el precio cae, lo que demanda más recursos económicos de los gobiernos y acentúa la caída cíclica del precio.

En Brasil existe desde 2002 una predisposición de los productores de soja para buscar la forma de reparar los daños provocados por los incentivos recibidos por los productores norteamericanos. Ese interés aumentó en 2005 debido a la caída de los precios derivada de la gran oferta mundial de soja, y a la apreciación del Real respecto al dólar. Después de los resultados favorables obtenidos en los procesos de negociación respecto al algodón norteamericano y el azúcar de la Unión Europea (ambos iniciados en 2003), los productores del Brasil –sobre todo a través de la Confederación Nacional de la Agricultura– presionan al gobierno federal para que denuncie los subsidios norteamericanos en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los subsidios a las exportaciones son, sin duda, elementos de distorsión del comercio global, porque perjudican las exportaciones de los países menos desarrollados y deprimen los precios de estos productos. Sus efectos se traducen en dificultades para el equilibrio de la balanza comercial (y de pagos) de los países menos desarrollados, y en niveles de consumo social y ambientalmente insostenibles, debido a que determinan un nivel de precios internacionales artificialmente bajos. Sin embargo, tampoco se debe hacer un ejercicio simple, pues con un análisis algo más profundo se puede obtener que el levantamiento de los incentivos gubernamentales en Estados Unidos perjudicaría a sus pequeños y medianos productores, ya que al estar concentrado el sector agrícola en grandes establecimientos y corporaciones, con el poder económico que tienen éstas podrían arbitrar el precio de las *commodities* en los mercados doméstico e internacional de una manera mucho más profunda que en la actualidad. Por otra parte, el aumento de la demanda por soja brasileña resultante de ese fenómeno, derivaría en un nuevo ciclo de expansión acelerada de su monocultivo, con los conocidos perjuicios sobre la agricultura familiar y el medio ambiente. Además, la agricultura familiar de la soja en el país seguramente estaría condenada a la extinción, porque –por reciprocidad– estaría impedida de recibir apoyo gubernamental.

Barreras arancelarias y no arancelarias

Las exportaciones de los subproductos de la soja (harina y aceite) enfrentan barreras arancelarias y no-arancelarias en los principales países importadores (China, la Unión Europea y Japón, entre otros), mientras

14 Entre 2000 y 2006 disminuyó la participación de los productos industrializados en el total de las exportaciones de Brasil, de 59% a 54,3%, en cambio, se incrementó la participación de los productos primarios de 22,8% a 29,3%. (Antonio Corrêa de Lacerda. O ocaso da indústria no Brasil? Terra Magazine, 29/03/07).

que la soja en grano, de modo general, está exenta de esas restricciones en todo el mundo. Estas barreras (a las que se suman las trabas internas derivadas de la legislación) vienen causando que las grandes industrias multinacionales de moliendo establecidas en Brasil opten por ubicarse en otros países. De ese modo, una gran parte de los granos de soja exportados por Brasil, además de molerse en otros países, es también reexportada (por ejemplo, Holanda exporta bajo la forma de subproductos de soja el equivalente en peso de cerca del 60% del grano que importa).

En consecuencia, las barreras a las exportaciones de productos industrializados basados en la soja (u otros *commodities* como el café o el cacao) limitan las posibilidades de su procesamiento en los países productores, impidiendo la generación de mayor empleo y la agregación de mayor valor a los productos exportados. Empero, por otra parte, se debe admitir que, al demandar la eliminación de estas barreras, el gobierno brasileño se obliga –por el criterio de reciprocidad– a levantar la protección de su propia producción doméstica, con todas sus consecuencias. En este sentido, los países en desarrollo deberían adoptar esta práctica como instrumento imprescindible del desarrollo, es decir, el derecho de cada país de proteger su propia producción con el objetivo de promover la agricultura familiar, la seguridad y la soberanía alimentaria y el desarrollo rural. Por tanto, debe ser un elemento central en las negociaciones internacionales, sustituyendo la lógica actual de la liberalización y la creciente desregulación del comercio.

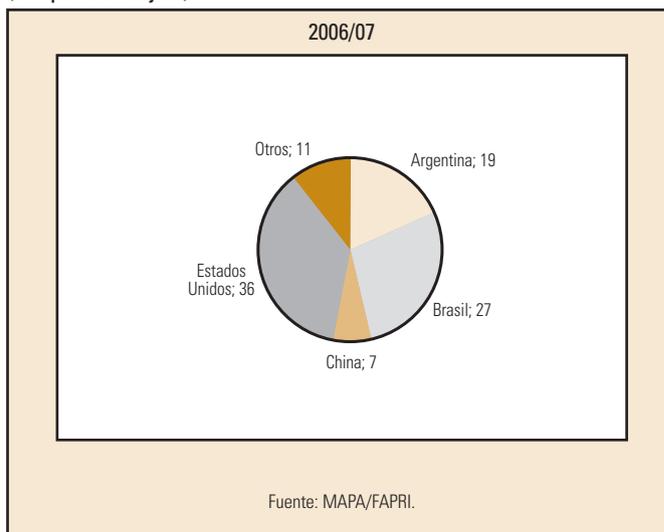
TENDENCIAS

Todas las previsiones realizadas por instituciones especializadas indican que el consumo mundial de carnes, sobre todo de pollo, seguirá creciendo por encima de la media de los demás alimentos. Proyecciones publicadas por la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, 2005) sobre el consumo de alimentos en los países más desarrollados en los próximos diez años señalan que para las poblaciones de estos países (que ya tienen su dieta básica más que satisfecha), los factores que influirán su comportamiento son la búsqueda creciente de alimentos más saludables y dietéticos, y una mayor cantidad de comidas fuera de casa. Por esas razones, la previsión es que el consumo de aves, aceites vegetales y quesos, presenten un crecimiento muy fuerte de su demanda; y este cambio en los patrones alimentarios va a reflejarse en el aumento del consumo de soja, sobre todo para la alimentación de ganado criado en régimen de estabulación.

Las previsiones de la FAO para los países en desarrollo consideran un aumento de su población en el orden de 700 millones de personas hasta 2014 y un crecimiento más acelerado de la renta. La diversificación del consumo de alimentos en estos países determinará que el consumo de las carnes, el azúcar y los lácteos sea a tasas más elevadas que en los países desarrollados. Este cambio en los patrones de consumo tiende también a acelerarse a medida que las poblaciones se concentran más en los grandes centros urbanos, muchas veces cercanos a los puertos que los conectan al mercado mundial. Por tanto, al igual que en los países ricos, el aumento del consumo de carnes y lácteos conducirá a un crecimiento más rápido de la demanda por granos destinados a la alimentación del ganado, como el maíz y la soja. Además, este cambio, aunque siempre sujeto a las limitadas posibilidades de aquellos países más pobres, también elevará las importaciones de soja en muchos de ellos porque la crianza y el consumo de ganado presentarán fuertes incrementos. En este sentido, China y los países del este y del sudeste del Asia destacarían cada vez más como grandes importadores y consumidores de oleaginosas.

GRÁFICO 2

Soja: Distribución mundial de la soja, 2006/07 y 2015/16 (en porcentajes)



El aumento de la producción de carnes para atender esta demanda se concentrará —siempre según la FAO— en Brasil y en China, que llegarían a responder por el 33% y el 10% respectivamente de ese aumento global hasta 2014. Los países desarrollados responderían con una proporción muy reducida de la producción de la soja necesaria para sostener ese incremento de la producción de carne. Estados Unidos, que paulatinamente viene perdiendo la condición de mayor exportador de soja, tiene ya casi totalmente utilizado su territorio destinado al cultivo de granos; China a su vez consolidará su posición de mayor importador mundial de soja, pues sus posibilidades de expansión de la producción agrícola están fuertemente limitadas por la degradación ambiental del país; el propio Ministro del Medio Ambiente chino, Pan Yue, informó que la mitad de las aguas de los siete mayores ríos del país ya son inutilizables. Este hecho, combinado con la reducción y contaminación de las napas freáticas, es determinante del actual estancamiento de la producción de granos en ese país¹⁵.

Por todas estas razones la creciente demanda de soja en los países y regiones tradicionalmente importadoras, como la Unión Europea, Japón, Corea y China, conducirá a una fuerte expansión de la producción global del grano y de sus subproductos. La América del Sur —particularmente Brasil y Argentina— será la gran área de expansión de esa producción. La FAO prevé que en los próximos años Brasil consolidará su posición de mayor exportador mundial de soja. Factor decisivo de esta tendencia es la superficie de tierra aún disponible para la expansión de la agricultura, estimada en 90 a 106 millones de Has por el Ministerio de la Agricultura de Brasil. Específicamente para la producción de soja, las organizaciones de productores y entidades de investigación estiman una disponibilidad adicional de cerca de 100 millones de Has.

Por consiguiente, a la luz de estas tendencias, cualquier intento de contener la expansión de la soja deberá considerar necesariamente los factores que la determinan: los patrones y tendencias de la producción y consumo de carne (que crece a un ritmo muy superior que los demás alimentos y que tienen base en la harina de soja).

El biodiesel basado en la soja tiene un papel similar, es decir, abastecer un mercado de consumidores privilegiados, estimulándolos a adoptar patrones de consumo insostenibles, en la medida que no pueden ser extendidos al conjunto de la población mundial. Además de los impactos económicos, sociales y ambientales producidos por este fenómeno, se puede prever la ocurrencia de problemas similares a los acontecidos con el alcohol combustible (debido al fuerte aumento de sus exportaciones): por una parte, un aumento de los precios domésticos del aceite comestible de soja (ítem importante de la canasta básica alimenticia del brasileño) y, por otra, mayor control de los precios de los productos agrícolas y de los combustibles por las empresas transnacionales, considerando la vinculación del biodiesel con el petróleo.

CONCLUSIONES

Los datos relativos a la creación y eliminación de empleo en el área rural originados por la presencia creciente de la producción de soja —aunque imprecisos debido a la ausencia de información oficial actualizada—, indican que el nivel de empleo disminuyó a medida que se fue expandiendo ese cultivo. Asimismo, esta actividad hace inviables otras en las que prevalece la agricultura familiar y las necesidades de alimentos del mercado interno.

Se puede constatar también que el crecimiento del agro-negocio y de sus exportaciones no está en relación con los indicadores de crecimiento económico (ni siquiera con los más tradicionales). En 2003, por ejemplo, mientras la participación del agro-negocio en el PIB brasileño subió del 39% al 41% y en las exportaciones nacionales del 42,7% al 47,3%, el PIB nacional apenas creció un 0,5%.

Concentrando la propiedad de la tierra para viabilizar su expansión, y anulando a las pequeñas y medianas empresas (más intensivas en mano de obra), el crecimiento del complejo soja tiene como única virtud el equilibrio de la balanza comercial y de pagos del país. Pero como este beneficio tampoco se traduce en

¹⁵ Economía gera desafio ambiental na China. Jornal do Brasil, 14/06/05.

una distribución más justa de la riqueza y de la renta, el mérito de la reducción de la deuda externa se contrapone a la creciente deuda social y ambiental. A continuación se mencionan algunas recomendaciones resultantes del presente análisis.

Políticas nacionales

Los recursos públicos destinados actualmente a favorecer el agro-negocio exportador bajo la forma de subsidios e incentivos fiscales, deben ser reorientados al apoyo a la agricultura familiar y la pequeña y mediana empresa de alimentos que tengan una producción diversificada y abastezcan principalmente el mercado interno. Es para estas unidades que se deben dirigir subsidios específicos y garantías efectivas de precios mínimos al productor.

Al contrario de lo que prevé la legislación actual, las exportaciones de granos deberían ser gravadas de modo que se estimule su procesamiento en el país y se generen recursos públicos adicionales para la pequeña y mediana producción. Actualmente las exportaciones brasileñas de soja representan cerca de un tercio del total mundial, por esta razón —y porque la demanda del producto es creciente— se tiene todas las condiciones para ampliar considerablemente el procesamiento del producto en el país y reducir al mínimo las exportaciones en grano. Sería apenas una primera medida para agregar mayor valor a las exportaciones y así reducir la necesidad de mayores ampliaciones del cultivo.

Seguramente Brasil seguirá siendo un gran productor de soja, no obstante, la producción en régimen de monocultivo resulta insostenible social y ambientalmente, sea en pequeñas, medianas o grandes propiedades. De la misma forma, el volumen de soja producida en el país, al ser esencialmente para la exportación, beneficia a una pequeña cantidad de grandes productores y empresas, pues la renta generada por el complejo soja es extremadamente concentrada. Por estas razones, es menester que se establezcan mecanismos de transición que:

- eliminen la producción de soja en grandes propiedades, destinando sus tierras a una reforma agraria y a una recuperación de los bosques;
- estimulen la producción agrícola diversificada en pequeñas y medianas propiedades, incluyendo la producción de soja, además de la mejora de la calidad de la producción y la preservación de los recursos naturales con el apoyo de políticas públicas específicas;
- apoyen específicamente a la reforma agraria y a la agricultura familiar orgánica y agroecológica, ampliando las áreas protegidas y delimitando las destinadas a aquel sector;
- reorienten la investigación científica y tecnológica para apoyar las actividades que permitan viabilizar la pequeña producción, desde la semilla hasta el equipamiento (se debe promover la investigación y el desarrollo para la mecanización en pequeña escala, orientado a este sector). Las nuevas tecnologías deben estar también volcadas a la preservación del medio ambiente, incluyendo el control biológico de plagas y técnicas similares.

Agricultura familiar

En el caso específico de la producción de soja en la región Sur del Brasil, deben promoverse estudios con la participación de las representaciones sindicales de la agricultura familiar, destinados a identificar las mejores alternativas para el actual modo de producción, incluyendo la reconversión de los monocultivos en una producción agroecológica y diversificada; la recuperación del medio ambiente, el reestímulo a las actividades cooperativas, la producción orgánica de ganado, y las potencialidades de venta de esta nueva producción a través de mecanismos de comercio justo ya existentes.

El apoyo efectivo a la agricultura familiar de la soja no debe pasar necesariamente por el mantenimiento del monocultivo en pequeña escala. Las mejores alternativas apuntan a la producción de una soja diferenciada

y la diversificación de la producción agropecuaria de la región, en busca de la calidad del producto. El hacer factibles estas alternativas resultaría, con seguridad, en la mejora de la calidad de vida de estos productores, de las poblaciones locales, de los consumidores en general y del medio ambiente. Algunas de estas alternativas incluyen experiencias ya desarrolladas en pequeña escala como:

- el estímulo a la creación de cooperativas de producción y comercialización, que permitan el logro de economías de escala a través del compartimiento de equipos agrícolas, insumos y otros;
- la creación a través de estas cooperativas de mejores condiciones para la comercialización del producto, que liberen al pequeño productor de la extrema dependencia de las grandes empresas de comercialización que dominan actualmente todos los eslabones de la cadena productiva del complejo soja;
- el desarrollo de la producción agroecológica (diversificada, libre de transgénicos, de abono químico y de agrotóxicos) que viene despertando crecientemente el interés de consumidores que buscan calidad y sanidad de los alimentos; este tipo de producción propone el cultivo de la soja asociado a otros cultivos, preservando o recuperando la vegetación original y permitiendo la cultura de otros alimentos de consumo local y regional;
- la crianza orgánica de animales, desvinculada de los grandes circuitos de producción, buscando igualmente la mejora de la calidad de los alimentos y el equilibrio ecológico a través de la producción de mayor valor agregado.

Los problemas ambientales provocados no sólo por la cultura de la soja sino también por otras actividades del agro-negocio, hace evidente la necesidad de que Brasil adopte medidas para regular la producción, entre las cuales de destacan:

- establecer una zonificación socio-económica-ambiental del país, delimitando claramente las áreas en que la cultura de la soja y otras actividades puedan desenvolverse con un mínimo de impactos negativos;
- implementar una legislación que prevea un riguroso control ambiental para el ejercicio de la actividad, a partir de normas sobre límites y regulación de productos tóxicos.
- La contaminación de las aguas por los agrotóxicos también deben ser objeto de legislación especial y de fiscalización efectiva, que defiendan el interés social y la preservación de todas las formas de vida.

Negociaciones internacionales

En este ámbito el gobierno brasileño debe someter su política comercial a los objetivos descritos arriba. De esta manera, en vez de buscar ventajas en el acceso a los mercados agrícolas de los países desarrollados (a cambio de abrirles los mercados de servicios, finanzas y productos industriales), debe buscar la defensa del derecho de cada nación de proteger y estimular actividades domésticas que promuevan el desarrollo económico con justicia social y preservación del medio ambiente.

Además, se debe reglamentar las inversiones directas y ejercer el derecho de dirigirlas de acuerdo con los intereses del país. Los derechos sobre la propiedad intelectual deben adecuarse a la necesidad de que la producción científica sea utilizada para reducir las desigualdades y no ampliarlas. Por tanto, estos derechos deben excluir las patentes de toda forma de vida, las especies de plantas y animales, los microorganismos, los materiales biológicos y genéticos. Especialmente deben ser protegidos los derechos de los campesinos de almacenar, usar y vender semillas de granja.

En el plano financiero, la renegociación de los compromisos de la deuda externa —aunque se haya reducido en los últimos años— sería condición para equilibrar las cuentas externas, evitando la necesidad de que este equilibrio de corto plazo se haga a través de la exportación de bienes intensivos en recursos naturales, como en el caso de la soja.

BIBLIOGRAFIA

- ASC 2002 Alternativas para as Américas. Aliança Social Continental, 2002. Belik, W. y Paulillo, L. Mudanças no Financiamento da Produção Agrícola Brasileira. <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/brasil/Belik.PDF>.
- Brum, A. 2005 Economia da soja: história e futuro. Uma visão desde o Rio Grande do Sul. www.agromil.com.br.
- Campos, A. et. al. Integração nas Américas: uma abordagem a partir do rural , in Comércio internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. Rio de Janeiro. Action Aid Brasil, 2001.
- CONAB. 2006 Indicadores da agropecuária. Brasília. Ano XIV, nº 13.
- CONAB. 2007 Oitavo levantamento de avaliação da safra 2006/2007.
- FAO. 2005 The State of Agricultural Commodity Markets. Roma.
- Fearnside, P. 2001 O cultivo da soja como ameaça para o meio ambiente na Amazônia Brasileira. Belém. Museu Emílio Goeldi.
- Fernandes, A. 2005 Estudo de caso sobre a soja no município de Sorriso. FASE, mimeo.
- Gelder, J. et al. 2005 Analysis of market chain and social impacts of Brazilian soy production. Amsterdã. IUCN.
- Belmonte, R. 2006 Mudanças do Clima, Mudanças de Vidas - Como o aquecimento global já afeta o Brasil São Paulo. Greenpeace.
- Guerrante, R. 2004 Comportamento estratégico das grandes empresas do mercado de sementes geneticamente modificadas. Rio de Janeiro. INPI.
- Machado, R. et al. 2004 Estimativas de perda da área do Cerrado brasileiro. Brasília, DF. Conservation International.
- MB Associados. 2004 O sucesso da agroindústria: o que se pode aprender? São Paulo. FIESP.
- Melo, F. 2001 Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil, in Comércio Internacional, segurança alimentar e agricultura familiar. Rio de Janeiro. Action Aid Brasil. Roessing, C. y Lazzarotto, J. 2004 Criação de empregos pelo complexo industrial da soja. Londrina. EMBRAPA.

- Santini, G. y Paulillo, L. A intensificação do comércio internacional e as mudanças institucionais da indústria de sementes do Brasil. www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irigacao/Docs/.
- Scheerer, A. y Pudwell, C. 2003 Vulnerabilidade externa e volatilidade da balança comercial brasileira: o que se pode esperar das contas externas com a nova internacionalização da economia brasileira? Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.
- Serrano, F. 2003 Uma outra estratégia é possível. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística.
- Schlesinger, S. 2006 O grão que cresceu demais. Rio de Janeiro. FASE.
- Schlesinger, S. y Noronha, S. 2006 O Brasil está nu! O avanço da monocultura da soja, o grão que cresceu demais. Rio de Janeiro. FASE.
- USDA. Oilseeds: World Markets and Trade. Febrero de 2006.

EXPANSIÓN DE LA SOJA TRANSGÉNICA EN LA ARGENTINA

Miguel Teubal*

INTRODUCCIÓN

En años recientes la opinión pública ha dado un vuelco respecto a la percepción que tuvo en la década de los noventa sobre las presuntas bondades del neoliberalismo aplicado en la Argentina, aparentemente con mayor severidad que en otros países del continente. En efecto, si bien a lo largo del período de instauración del modelo se manifestaron regularmente protestas de diversa naturaleza en contra de la política económica neoliberal, tuvo que producirse la crisis que vivió el país en 2001/2002 –considerada una de las más graves de la historia, quizás incluso mucho más que la de los años treinta– para que gran parte de esa opinión pública comenzara a cuestionar aspectos centrales de esa política. Tal incredulidad se hizo evidente y cobró importancia porque, a diferencia de las crisis asiática, brasileña o rusa, la que vivió Argentina fue efectivamente una crisis del neoliberalismo (véase Teubal, 2004 y 2007).

Privatizar, desregular, “abrirnos a la economía mundial”, en fin, ajustar las cuentas fiscales, reducir el gasto público en salud, educación, etc. fueron todas políticas que se sustentaban en preceptos que conformaban parte de un presunto *pensamiento único* que había que aceptar, sí o sí, como parte de una “verdad revelada”. Y todo en aras de impulsar una “auténtica economía de mercado” que habría de “proyectarnos hacia el primer mundo”. En lo esencial tales políticas se correspondían con la naturaleza del Estado que se fue conformando en ese período: un Estado que debía rebasar su estatus benefactor para pasar a considerar la necesidad de que las instituciones y la política económica en general se orientaran en gran medida en función de las necesidades del “mercado” y las grandes empresas (esencialmente transnacionales), en atención a los preceptos más preclaros del neoliberalismo.

Sin embargo, existe un aspecto del neoliberalismo aplicado en Argentina que se mantiene intacto: se trata del modelo agrario, de *agricultura industrial* (véase Vallianatos, 2001; Shiva, 2003), impulsado con gran ahínco durante el período de apogeo del neoliberalismo. Tal modelo se manifiesta, entre otros factores, por el auge fenomenal que ha tenido el cultivo de la soja en el país. Este cultivo, que comenzó a producirse en gran escala en los años setenta, adquiere un cariz muy especial a partir de mediados de los noventa, cuando se libera al mercado el cultivo de la soja transgénica. Rápidamente esta variedad sustituyó a la convencional, transformando a la soja en uno de los principales productos de exportación. En efecto, a partir de este desarrollo, la Argentina se ha transformado en uno de los principales países del tercer mundo en el que se impulsan los cultivos transgénicos. Todo ello de la mano de la soja transgénica, la siembra directa, la semilla RR resistente al glifosato y las empresas transnacionales, que se han convertido en sus principales beneficiarias. Nos hallamos –afirman los defensores del modelo– en una frontera tecnológica de enormes proporciones. “Quien no esté a favor de los transgénicos, está en contra del progreso”. “No matemos la gallina de los huevos de oro”, se nos dice. Se trata del *boom* de la soja transgénica que coyunturalmente permite la expansión de grandes superávits fiscales y de la balanza comercial, esenciales para el pago de los

* Economista, con doctorado en la Universidad de California (Berkeley, California, EE.UU.). Es investigador del CONICET, Instituto de Investigaciones ‘Gino Germani’ de la Universidad de Buenos Aires y profesor consultor de la Facultad de Ciencias Sociales. Publicó trabajos sobre deuda externa, crisis alimentaria, sector agropecuario y agroalimentario en América Latina y la Argentina

servicios de la deuda externa. Sin embargo, cabría preguntarse si también significa mayor bienestar para todos los ciudadanos argentinos, ahora y en el largo plazo.

Este modelo está también sustentado en un sistema de “agro-negocios”, un sistema que articula al complejo agroexportador, con grandes exportadoras a la cabeza, grandes productores sojeros, los denominados “pool de siembra” (conjuntos empresariales que financian operaciones agropecuarias comandadas por contratistas que arriendan campos), y la empresa Monsanto y sus licenciatarias que provee la semilla transgénica y que constituye la base de sustentación del sistema de siembra directa (véase Teubal, 2008; 2006; Giarracca y Teubal, 2008).

A lo largo de su período de implantación en el país que involucró la difusión masiva de los cultivos transgénicos, en particular la soja, así como el uso masivo del glifosato y otros agrotóxicos en la agricultura argentina, fueron pocas las voces que señalaban los efectos nocivos de este modelo –sociales, económicos, medio ambientales, y relativos a la salud pública, etc–. En términos generales pocas voces se preguntaban en qué medida era perjudicial una excesiva especialización en este cultivo y la gran vulnerabilidad a una excesiva dependencia de un producto casi exclusivamente de exportación. Asimismo, se hacía caso omiso de la desaparición y expulsión del sector de medianos y pequeños productores, campesinos, comunidades indígenas y trabajadores rurales debido al avance ejercido por grandes productores sojeros sobre el territorio nacional; se negaba la creciente pérdida de la soberanía alimentaria; el deterioro ambiental; el avance de la soja sobre la *yunga* norteña (zona de arbustos naturales en cálidos valles precordilleranos), así como su incidencia sobre la deforestación masiva que se produce en el país con todas las consecuencias que ello entraña, incluyendo el desplazamiento con violencia de comunidades campesinas e indígenas de sus hábitat habituales. Tampoco se consideraba la pérdida de la biodiversidad; la dependencia respecto de grandes empresas transnacionales. En fin, tampoco se hacía alusión a su incidencia sobre la desocupación, el hambre, la pobreza y la regresividad de la distribución del ingreso a nivel nacional.

Es en años recientes que se ha venido tomando más consciencia del impacto de las fumigaciones masivas por aire y a nivel local del glifosato y otros agrotóxicos sobre poblaciones locales del interior del país, y sobre las agriculturas de pequeños productores, lo cuál se manifiesta en un aumento de la incidencia de cáncer, malformaciones en niños nacidos, y otras enfermedades.¹

En este trabajo nos proponemos adelantar una evaluación crítica sobre esta cuestión, presentando algunas consideraciones generales sobre las políticas que subyacen detrás de estos procesos y sus manifestaciones en los sistemas agrarios, como parte del creciente dominio que van adquiriendo los agro-negocios en el país. Con esta base, luego se presenta una descripción de la implantación del modelo sojero, su difusión en los últimos 30 a 40 años y algunas de sus consecuencias sociales, económicas, medioambientales y sobre la salud pública.

POLÍTICAS GLOBALES Y SECTORIALES APLICABLES AL AGRO

Fueron múltiples las políticas que incidieron sobre la constitución del modelo que encarna la expansión sojera en el país. El marco general en el que se desarrolló tiene que ver con el auge del neoliberalismo, particularmente a partir de mediados de los años setenta, y con medidas vinculadas con las políticas agrarias enmarcadas en ese proceso.

Si bien a lo largo del siglo XX nunca hubo una reforma agraria integral en Argentina equiparable a las impulsadas en otros países de América Latina (Teubal, 2003), esto no significa que el acceso a la tierra no

1 Los casos se multiplican y han tomado espacio público en días recientes: véase Domínguez, Diego y Sabatino, Pablo (2005) “La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la soja transgénica en Argentina y Paraguay”. Informe final del concurso: Los impactos socioculturales y económicos de la introducción de la agricultura transgénica en América Latina y el Caribe: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/soja/domsa.pdf>

fuese regulado en función de las disputas ejercidas por múltiples sectores: terratenientes, por una parte, y campesinos, chacareros e indígenas que no accedían a la tierra o bien accedían en forma precaria a ella, por la otra. Hacia mediados del siglo, tal como lo reflejan los diversos censos agropecuarios (por ejemplo el de 1937), el régimen de tenencia de la tierra que prevaleció ampliamente en el país fue el de los arrendamientos. No obstante, tal como lo señalan numerosos trabajos, fue durante las primeras décadas después de la segunda guerra mundial que la agricultura familiar en el país llegó a tener una difusión relativamente importante, (véase Teubal, Domínguez, Sabatino, 2005).

Esta situación fue cambiando en las últimas décadas ante el embate del neoliberalismo. Durante el gobierno militar del autodenominado Proceso de reorganización nacional (1976-1983) comenzó la flexibilización de las leyes de arrendamiento que habían sido reguladas fuertemente a fin de proteger a medianos y pequeños productores agropecuarios durante el primer gobierno peronista (1946-1955). Comenzó la difusión masiva de los contratos por una cosecha, coadyuvando de este modo a la expansión del modelo sojero. Se fue modificando el tradicional esquema de diferenciación entre la ganadería y la agricultura, esta última impulsada notablemente por el sector chacarero de la región pampeana. La posibilidad de que se hicieran contratos accidentales por una cosecha, les permitió a los grandes propietarios obtener el concurso de contratistas para sembrar soja y otros cereales y oleaginosas y, por consiguiente, lograr determinadas rentas que de otro modo no hubieran podido lograr. Se trataba de sectores que vieron la posibilidad de acrecentar sus rentas arrendando tierras para la implantación de la soja que comenzaba a ser una actividad altamente rentable. Igual situación afectó a los medianos y pequeños productores que, al no poseer necesariamente los medios suficientes para impulsar una producción en escala, también arrendaron sus campos a contratistas, con lo que, en última instancia, dejaban la actividad. Asimismo, comenzaron a difundirse en los años setenta y a masificarse durante los noventa los pool de siembra, quienes acercaban fondos financieros para inversiones en el agro.

La política madre que posibilitó un cambio institucional importante en la política agraria y que fue la base de sustentación de estas transformaciones fue el Decreto de Desregulación de 1991. A partir de esa medida fueron eliminadas de cuajo los organismos que existían desde los años treinta a esta parte: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carne, la Dirección Nacional del Azúcar, etc., organismos que tenían por finalidad regular la actividad agraria (por ejemplo, manteniendo precios sostén para la producción de cereales en apoyo de los chacareros pampeanos). Desde entonces el sector agrario argentino se transformó en una de los menos regulados del mundo, sujeto como ningún otro a los vaivenes de la economía mundial. Éstas y otras medidas adoptadas durante los años noventa contribuyeron a la desaparición de numerosas explotaciones agropecuarias, fundamentalmente aquellas que tenían menos de 200 Has (véase Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005; Teubal, 2006). Otro hito importante a favor del modelo de la soja transgénica fue la liberación al mercado de la semilla transgénica round up ready RR en 1996. A partir de entonces el modelo sojero cobró impulso y se consolidan en el país los agro-negocios de las grandes empresas del sistema agroalimentario.

El embate del modelo sojero fue netamente contrario a los intereses de campesinos, comunidades indígenas, y gran parte de la agricultura familiar. Aún hoy su expansión arrasa en regiones donde prevalece el campesinado o comunidades indígenas amparadas en las denominadas leyes veinteañales (que les dan derechos propietarios a los ocupantes de tierras si permanecen en el lugar más de veinte años). Frente a la gran expansión del negocio de la soja, se nota una cierta laxitud en la aplicación de estas leyes y de otras que originariamente tuvieron la misma finalidad protectora.

Fue así como el Estado favoreció al modelo sojero. Este apoyo se extendió en el ámbito de la semilla. Si bien tradicionalmente existía un régimen jurídico que permitía a los productores agropecuarios reproducir su propia semilla, han surgido presiones de las grandes empresas semilleras internacionales (fundamentalmente Monsanto) para limitar esta prerrogativa, obligando al productor agropecuario a pagar royalties por su utilización, y prohibiéndole la posibilidad de reproducirla incluso para uso propio. Esta situación comenzó a manifestarse particularmente a partir de la difusión masiva de la semilla transgénica en el país en 1996.

El conflicto agrario que se desató en 2008 y que sigue inconcluso en la actualidad (2009) fue importante para que gran parte de la opinión pública nacional tomara consciencia de aspectos importantes que atañen al sector agropecuario argentino. Sin embargo, el debate giró fundamentalmente en torno a la aplicación de retenciones por parte del gobierno sobre las exportaciones agropecuarias que en última instancia eran trasladadas a los productores agropecuarios. No fue objeto de controversia el modelo sojero en sí ya que tanto el gobierno como el campo (en realidad una parte del campo: ni el campesinado ni las comunidades indígenas del interior, ni gran parte de la agricultura familiar participaron en la controversia) siguieron en lo esencial aceptando e incluso defendiendo al modelo sojero, con todas las implicaciones que esta tesitura pudiera tener. Sin embargo, en 2009 cobra intensidad la crítica al modelo debido, entre otras razones, por las consecuencias que ejerce sobre la salud humana el uso masivo del glifosato en nuestro país.

EL NUEVO PERFIL PRODUCTIVO EN LA ARGENTINA: DE LOS ALIMENTOS A LOS *COMMODITIES*

Durante el siglo XX la Argentina –junto a países como Australia, Canadá, Nueva Zelanda e, incluso, Estados Unidos– se constituyó en un importante exportador de carne vacuna y cereales (trigo, maíz, girasol, entre otros granos) a la economía mundial. Al mismo tiempo, esos productos eran alimentos básicos de consumo popular en el mercado interno. Se trataba de una producción centrada en la región pampeana, ya que en las regiones extra pampeanas se producían los tradicionales *cultivos industriales*, orientados en su mayor parte hacia el mercado interno: caña de azúcar en el Noroeste (provincias de Tucumán y Salta); algodón, yerba mate en el Noreste; frutales diversos (manzanas, peras, uvas) en el Valle del Río Negro, y Cuyo, que, hacia mediados y fines del siglo, comenzaron también a exportarse. En la Argentina se producía la casi totalidad de los alimentos que consumía su población, salvo algunos productos tropicales como el café, los palmitos, etc.

Este potencial productivo lo concretaban fundamentalmente medianos y pequeños productores, que constituían una parte importante del conjunto de los productores agropecuarios nacionales. Si bien en 1960 las denominadas “propiedades rurales multifamiliares medianas y grandes” (sector que podía ser asemejado al *latifundio*) controlaban más de la mitad de la superficie y producción agropecuaria (en Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala controlaban una proporción aún mayor), las “propiedades rurales familiares” (productores medianos y pequeños) ocupaban el 45% de la superficie y producían el 47% de la producción nacional, proporciones mayores a las que expresaba este estrato de productores en otros países de América Latina. Asimismo, la economía campesina ocupaba sólo el 3% de la tierra frente al 17% que ocupaba en el Ecuador y el 14% en Guatemala (Feder, 1975: 102). Estos datos indican la mayor importancia relativa que tuvieron en Argentina los productores familiares de tipo *farmery* y el poco significado relativo del campesinado tradicional, salvo en regiones extra pampeanas (véase Archetti y Stölen, 1975 para un análisis del sector *farmer* o *chacarero* de la Argentina).

En la década de los setenta se establecieron nuevas variedades de cereales y oleaginosas en el campo pampeano y se introdujo la doble cosecha. Esto es, en vez de alternar la producción agrícola con la ganadería, se originó una mayor “agriculturización” expresada en la siembra de dos cultivos agrícolas anuales. Ello fue posible debido a la utilización de nuevas variedades, que permitieron sembrar cultivos “de segunda” y que comenzaron a tener preeminencia al ser combinados con la producción triguera. Surgió pues la producción sojera que, junto con la introducción del “germoplasma mexicano” en el trigo, permitió el desarrollo del doble cultivo trigo-soja. Esta técnica se difundió rápidamente en la región pampeana, especialmente en la zona maicera típica, provocando una parcial sustitución del maíz y del sorgo, así como de actividades ganaderas que anteriormente participaban con estos cultivos en sistemas de explotación mixta.

El campo argentino comenzó a sustentarse en la soja y en el paquete tecnológico que la acompaña, a costa de la ganadería y la producción de otros cereales tradicionales. Algunos autores perciben en este proceso la aplicación tardía en Argentina de la denominada “Revolución Verde”. A partir de entonces, el país emergió, en los términos acuñados por Friedmann (1993: 45), como un “nuevo país agropecuario”, en una analogía con los denominados “nuevos países industrializados” del Sudeste asiático. Si bien esta autora se refiere fundamentalmente al Brasil, su percepción es perfectamente aplicable a la Argentina, ya que ambos países,

conjuntamente con Estados Unidos, se fueron transformando rápidamente en los principales productores y exportadores de soja en el nivel mundial.

En 1996 comenzó la implantación de la semilla transgénica de la soja, comercialmente llamada "RR" (*Roundup Ready*²). El paquete tecnológico consiste en combinar esta semilla con el sistema de la "siembra directa", complementado con el glifosato (para la eliminación de las malezas que quedan). Tanto la semilla RR como el glifosato son producidos por Monsanto, pero la distribución de la semilla luego fue transferida a su licenciataria Asgrow, la que a su vez fue adquirida por Nidera. Con esta base, Monsanto y sus licenciatarias en la Argentina han logrado inducir a los productores agrícolas a incorporar el paquete tecnológico controlado por ellas, lo que determinó la dependencia de los agricultores nacionales respecto de estas grandes empresas transnacionales.

Dada la difusión que tuvieron estas tecnologías en Argentina, el glifosato llegó convertirse en el principal insumo fitosanitario empleado, con ventas totales que pasaron de 1,3 millones de litros en 1991 a 8,2 millones en 1995, y a más de 30 millones en 1997. Hacia el 2008 se utilizaba ente 160 y 180 millones de litros de glifosato. Su facturación en 2000 fue de 263 millones de dólares, representando el 42% del mercado agroquímico total. En 2003 el glifosato representó un mercado de 350 millones de dólares, cifra que se incrementará en la medida en que el maíz RR –cuya comercialización fue aprobada en 1996– también reemplazaba a las variedades convencionales. Hacia el 2008 se facturó más de 600 millones de dólares.

La crisis de 2001/02 no modificó en lo sustancial estas tendencias. Sin embargo, la devaluación del tipo de cambio de la moneda nacional, junto a mejoras en los precios internacionales de la soja, significaron un aumento de los ingresos globales del sector. Por lo tanto, el modelo de *agricultura industrial*, centrado en la soja, siguió expandiéndose, favorecido por diversas políticas públicas.

Con frecuencia se señalan las consecuencias benéficas, incluyendo los sustanciales superávits de la balanza comercial y fiscal que generó el modelo sojero. La prosperidad que originó benefició fundamentalmente a un segmento de productores agropecuarios pampeanos y extra pampeanos; y contribuyó incluso a que muchos productores agropecuarios que durante la década de los noventa se habían endeudado y se encontraban al borde de la quiebra, pudieran recuperarse. Es más, al expandirse sobre nuevos territorios, el negocio de la soja impulsó el desplazamiento de productores marginales, comunidades indígenas y campesinas del interior del país.

Sin embargo, también comenzaron a manifestarse presiones al alza de los precios alimentarios en el mercado interno, potenciados por el incremento de la demanda internacional de los productos de exportación argentinos, el alza de los precios alimentarios mundiales, y (a nivel interno) el aumento del tipo de cambio y una mayor concentración en el ámbito de la industria alimentaria y de los canales de distribución final de alimentos.

EL BOOM SOJERO

Desde los años setenta el cultivo de la soja ha crecido sostenidamente en la Argentina. La producción pasó de 3,7 millones de toneladas en 1980/81 a 10,8 en 1990/91 y a 35 en 2002/03. En la campaña del 2006 alcanzó 40 millones de toneladas. Se estima que en 2007 fueron sembradas 16,5 millones de Has para producir unas 49 millones de toneladas y así "responder a las expectativas internacionales". Esto significó que la soja pasó de representar 10,6% de la producción de cereales y oleaginosas en 1980/81 a 28,4% en 1990/91 y a más del 50% en el período 2002/03. Otro tanto ocurrió con la superficie destinada a la producción sojera, pues en 1980/81 representaba el 9,1% del total del área cultivada con cereales y oleaginosas, en la campaña 1990/91 pasó al 24,8%, y en 2002/03 a más del 46%. En la actualidad los 16,5 millones de Has que ocupa la producción de soja constituyen más de la mitad de la superficie que se destina a la producción de granos en el país. (véase Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005 y datos oficiales recientes). Asimismo, la casi totalidad de la producción sojera es transgénica y se destina a exportación. En 2005 las exportaciones del complejo sojero representaron 8.460 millones de dólares (24,5% del total nacional). La mayor parte de estas exportaciones fueron harinas y otros subproductos de la soja, destinados fundamentalmente al consumo del

2 Roundup es la marca comercial del glifosato, herbicida o agrotóxicos al que es resistente la soja "RR"/

ganado de los países europeos, ya que después de la crisis de la “vaca loca”, la soja se transformó en uno de los alimentos balanceados más apetecibles para alimentar los pollos, las vacas y los cerdos del antiguo continente. Ciertamente no es un cultivo que por definición contribuye a paliar el hambre en el mundo y, menos aún, en Argentina, como sostienen sus defensores.

Estas tendencias se han dado en detrimento de la producción ganadera, de otros cereales tradicionales, de los *tambos* (productores de ganadería lechera) de las explotaciones que producen frutales y los tradicionales cultivos industriales del interior del país. En efecto, entre las campañas agrícolas de 1997/98 y 2004/05 la producción sojera aumentó casi 20 millones de toneladas, mientras que la de girasol cayó 2 millones, la de arroz 0,5 millones y la de maíz se mantuvo más o menos constante. En la provincia de Córdoba el auge de la soja fue acompañado por la pérdida del 17% de las cabezas de ganado. A nivel nacional, de 1988 a 2003, la cantidad de *tambos* pasó de 30.141 a aproximadamente 15.000 establecimientos. Estimaciones recientes plantean que en la actualidad los productores de lácteos no superan los 11.500 productores. También cayó la producción de frutales y de los cultivos industriales tradicionales (por ejemplo el algodón) del interior del país. En los últimos años el auge de la soja también ha desplazado a frutas y hortalizas producidas en los entornos de las grandes ciudades, incidiendo en el alza de los precios de productos básicos de consumo popular, como el tomate y la papa.

La soja transgénica arrasa: de haber sido uno de los “graneros del mundo” la Argentina se ha transformado en una “república sojera”. Rápidamente la economía se ha “reprimarizado” (retornado a actividades primarias), y más que en cualquier otra época de la historia del siglo XX, depende de un sólo producto de exportación, con todo lo que ello significa en términos de vulnerabilidad externa. Es más, tal como lo señalan los defensores del modelo, el auge de la producción de biodiesel y otros biocombustibles, así como la demanda sostenida que parece generarán China y la India en el futuro, podrían darle nuevo oxígeno al modelo sojero.

Constituye un modelo que tiende a menoscabar la tradicional agricultura familiar. Entre los censos de 1960 y 1988 desaparecieron 51.000 explotaciones agropecuarias, 1.800 por año. Entre los censos de 1988 y 2002 —en plena era neoliberal— desaparecieron 87.000 explotaciones agropecuarias, esto es, 6.263 por año. Y las que desaparecieron fueron fundamentalmente las de menos de 200 Has (75.293 explotaciones) mientras que en el estrato de 200 a 500 Has, desaparecieron 7.561. En cambio, aumentaron las de más de 500 Has, particularmente las del estrato de entre 1.000 a 2.500 Has. Se fue ejecutando inexorablemente la propuesta de los funcionarios públicos del “menemismo” (seguidores del ex Presidente Menem) en el sentido de que indefectiblemente debían desaparecer 200.000 productores agropecuarios, considerados “ineficientes” por naturaleza. El agro argentino se fue transformando a paso acelerado en una *agricultura sin agricultores*, ya que las explotaciones que desaparecieron fueron principalmente las medianas y las pequeñas. (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).

Los productores que han logrado sobrevivir y mantenerse en el sector se ven sujetos más que nunca a las pautas impuestas por las transnacionales que proveen no sólo la semilla, sino también el paquete tecnológico involucrado en el modelo. Por tanto, el qué, cómo y con qué tecnología producir tienden a ser cuestiones dictaminadas cada vez más por estas empresas.

En definitiva, algunas de las consecuencias de estos procesos son: la desaparición de la agricultura familiar, la transformación del sector en una *agricultura sin agricultores*, la creciente dependencia del productor agropecuario de las transnacionales, y la pérdida de soberanía alimentaria (dejar de producir los alimentos básicos de consumo popular masivo).

EFFECTOS AMBIENTALES DEL MODELO

El modelo trajo aparejada una serie de consecuencias en la biodiversidad, en los ecosistemas naturales y en las especies vegetales y animales que son parte de ellos, todos esenciales para sustentar la vida humana

y su calidad. Por ejemplo, se van perdiendo los efectos benéficos de la existencia de pastizales (Camadro y Cauhepé, 2003)³. A ello se debe agregar sus posibles efectos sobre la salud humana, no sólo de los productores agropecuarios que manipulan los agrotóxicos requeridos por este modelo, sino también la del público en general que consume alimentos transgénicos, es afectado por la fumigación del glifosato, o por los depósitos de los agrotóxicos en los poblados del interior. Existen consecuencias ambientales y sanitarias cuando se rocían campos enteros con glifosato desde el aire, que perjudican tanto la producción como la salud de miles de vecinos linderos en Formosa (véase Domínguez, Lapegna y Sabatino, 2005); cuando se hace tabla rasa con la yunga del Norte del país (valles cálidos con arbustos naturales) y se impulsa la pérdida de la biodiversidad; cuando se desplaza con extrema violencia a miles de productores agropecuarios de la tierra en la que habitaron durante décadas en Córdoba, Santiago del Estero, Salta y otras regiones del país.

HACIA UNA AGRICULTURA SIN AGRICULTORES

Uno de los argumentos esgrimidos para impulsar los transgénicos en Argentina es que son necesarios para acabar con el hambre. Sin embargo, el período de implantación de la soja transgénica —de 1996 a 2003 aproximadamente— coincide con la época de mayor aumento de la pobreza e indigencia en el país ¿Existe una relación causal entre ambas tendencias? En otros trabajos señalamos cómo una mayor especialización en los cultivos transgénicos, conjuntamente con otros elementos inherentes a una *agricultura industrial* y a transformaciones operadas en el sistema agroalimentario en su conjunto, han contribuido a la expulsión de productores y trabajadores rurales del sector y a la pérdida de la soberanía alimentaria, así como a una mayor regresividad en la distribución del ingreso debido al aumento de los precios de los alimentos básicos. No es difícil inferir que éstos son factores que ha tenido que ver con el hambre y la miseria que imperan en el país que no necesariamente ha desaparecido con el *boom* de la producción cerealera y oleaginosa de los últimos años (véase Giarracca y Teubal, 2005; en especial Teubal, Domínguez y Sabatino; Giarracca, Gras y Barbetta; y Aparicio).

Hasta hace dos décadas las tierras en las que vivían y trabajaban muchos de los pequeños productores agrarios de Argentina —que producían en gran medida para autoconsumo y/o el mercado interno local— eran consideradas marginales. Sin embargo, con los cambios climáticos de los últimos tiempos, particularmente con los cambios en el régimen de lluvias, estas tierras de bajo valor productivo se transformaron en tierras aptas para el cultivo de la soja y se revalorizaron. Asimismo, a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia de Desregulación de 1991, se cambiaron los arreglos institucionales que habían permitido durante el siglo XX la coexistencia de la pequeña unidad agraria con la gran explotación ganadera y agraria (véase Giarracca, Gras y Barbetta, 2005: 104). Tales arreglos institucionales tenían que ver con la existencia y el funcionamiento de la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes y las otras entidades reguladoras de la actividad agropecuaria. A partir de la desregulación de 1991 los pequeños productores quedaron enfrentados a los grandes productores y a las grandes empresas agroindustriales transnacionales.

El Censo Agropecuario de 1947 mostró que el 22,4% de la superficie censada eran tierras fiscales y el 17% bosques y montes naturales. Junto al núcleo capitalista pervivían diversidades productivas y culturales: pequeños agricultores capitalizados, comunidades de campesinos que practicaban transhumancia, etc (véase Domínguez, 2005). La preocupación de los sectores dirigentes en ese entonces era la integración de este conjunto heterogéneo al desarrollo capitalista y que éste se acelerara en consonancia con la modernización internacional surgida en el marco de la llamada “Revolución Verde” (véase Giarracca, 1999). La producción pampeana fue receptora de los agroquímicos, las semillas híbridas y de una fuerte mecanización. El “interior agrario” lo fue en forma dispareja y siempre pervivió un sector campesino que raramente accedía a la agroindustrialización.

4 Según González, Janke y Rapoport (2003: 40), “una maleza es una planta que crece en un sitio que el hombre considera inadecuado”. Podemos, por lo tanto, considerar que, debido al sistema de siembra directa, todas las plantas que quedan en pie son malezas susceptibles de ser eliminadas con el uso del glifosato.

Tal como fuera señalado más arriba, los campesinos constituían un pequeño núcleo dentro del gran estrato de explotaciones familiares capitalizadas (EAP pequeñas en el Cuadro 1) cuyo corte en superficie de tierra se establecía “hasta 200 Has”. Con este corte, el estrato llegaba al 80% de las explotaciones en el período anterior a 1960 y dinamizaba la economía agraria como productor de agroalimentos para el mercado interno y como exportador (y generador de divisas) acompañando a los sectores más capitalistas.

CUADRO 1

Argentina: Peso relativo de las EAP por estratos, según censos (en porcentaje)

	CNA 1947	CNA 1960	CAN 1969	CNA 1988	CNA 2002
EAPs Pequeñas	79,91	80,42	79,60	74,54	69,51
EAPs Medianas	14,27	13,81	14,31	18,20	20,73
EAPs Grandes	5,82	5,77	6,09	7,26	9,76
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: tomado de Teubal, et al., 2005: 62

militar, célebre por la represión salvaje que ejerció para disciplinar a la población en función de lo que serían los mandatos del Consenso de Washington. Luego, ya en la etapa de las democracias formales, se llevó a cabo la total desregulación económica. Ambos acontecimientos, uno preparando al otro, desataron procesos de concentración y control de la tierra productiva en una medida desconocida durante todo el siglo XX. De esa manera, no sólo disminuyó drásticamente las unidades de la pequeña producción (de hasta 25 Has) sino las de hasta 500 Has, mientras que aumentaron los llamados estratos medios y altos (véase el Cuadro 2).

CUADRO 2

Argentina: Estratos de explotaciones agropecuarias, según Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1988 y 2002

Estratos (Has)	CNA 1988		CNA 2002		Variación CNA 1988-CNA 2002	
	EAPs	Sup. (Has)	EAPs	Sup. (Has)	EAPs	Sup. (Has)
0-5	57.057	148.000,30	40.957	105.895,1	-16.100	-42.105,20
5,1-10	31.680	247.140,20	22.664	177.973,5	-9.016	-69.166,70
10,1-25	52.938	942.054,40	39.833	714.584,2	-13.105	-227.470,20
25,1-50	45.265	1.724.033,10	33.787	1.290.129,1	-11.478	-433.904,00
51-100	48.006	3.646.959,60	34.881	2.660.005,5	-13.125	-986.954,10
100,1-200	47.083	6.929.412,30	34.614	5.150.390,1	-12.469	-1.779.022,20
200,1-500	47.772	15.290.154,60	40.211	13.113.229,4	-7.561	-2.176.925,20
500,1-1000	21.101	14.870.541,20	21.441	15.261.566,5	340	391.025,30
1000,1-2500	15.296	24.230.238,90	16.621	26.489.560,0	1.325	2.259.321,10
2500,1-5000	5.958	21.461.108,00	6.256	22.525.345,1	298	1.064.237,10
5000,1-10000	3.339	24.513.555,40	3.373	24.509.127,4	34	-4.428,00
10000,1-20000	1.938	28.756.624,70	1.851	27.296.370,2	-87	-1.460.254,50
más de 20000	924	34.677.575,00	936	35.514.388,0	12	836.813,00
	378.357	177.437.397,70	297.425	174.808.564,1	-80.932	-2.628.833,60

Fuente: tomado de Teubal, et al., 2005:65

Dentro de este estrato estaba el subsector denominado “minifundista”. Se trataba de unidades que no sobrepasaban las 25 Has, producían para la subsistencia o estaban articuladas a las agroindustrias regionales desarrolladas al calor de la expansión del mercado interno: caña de azúcar, té, yerba mate, tung, algodón, tabaco, algunos productos de la fruticultura, etc. Esta articulación a los mercados agroindustriales conducía a considerar a estas unidades como pequeños productores capitalistas, faltos de recursos productivos, por lo que la política pública se veía ante una disyuntiva: que el mercado se encargara de ellos haciéndolos desaparecer (con retirar las medidas proteccionistas bastaba) o aplicar medidas desarrollistas para capitalizarlos. Una u otra posibilidad estaba generalmente asociada a la alternancia de gobiernos militares o democráticos. Esta oscilación terminó en 1976 con el golpe de estado

Desde mediados de los noventa se llevó a cabo la gran expansión sojera con la semilla transgénica. Todo ello refleja la desaparición de la agricultura familiar en el país. A medida que avanzaba la “agriculturización” y se expandió la frontera agrícola, se acentuó el “arrinconamiento” de los pequeños productores o campesinos. Tierras consideradas “marginales” para el modelo de agricultura industrial asentado en la pampa húmeda comenzaron a ser de interés para grandes productores agropecuarios y fondos de inversión volcados al agro. Con esto, la disputa por el control de la tierra hizo crecer los conflictos en el medio rural, que se manifestaron fundamentalmente –pero no exclusivamente– en regiones “extra-pampeanas”, como Santiago del Estero, Salta, Chaco, Formosa y zonas de Córdoba.

Los dispositivos utilizados fueron variados. En algunos casos, donde las familias estaban asentadas desde hacía décadas pero sin tener regularizada la tenencia, se presentaban los “nuevos dueños” esgrimiendo los

títulos u órdenes judiciales y exigiendo el desalojo de los campos. En otros casos se producía el desmonte de campos para destinarlos a la agricultura, impidiendo la tradicional utilización como zonas de pastoreo de las comunidades indígenas y campesinas.

A comienzos de los noventa muchos productores agropecuarios pampeanos se endeudaron para comprar maquinaria y equipo a fin de poder adaptarse al nuevo patrón de “agricultura profesional” propiciado desde sectores oficiales. Pero pronto ese endeudamiento se transformó en una rémora. Se fue multiplicando la deuda ante la imposibilidad de generar los ingresos necesarios para pagarla y, mediante punitivos y demás elementos inherentes al modelo financiero vigente, pronto se transformó en una bola de nieve de imposible abordaje. De este modo deudas originarias de, por ejemplo, 15.000 pesos/dólar⁴, en pocos años se transformaron en 150.000/200.000 pesos/dólar. En algún momento, 12 millones de Has en la pampa estaban hipotecadas. Fue en este contexto que surgió el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha, una organización dedicada a parar los remates de los campos. En lo esencial, se trataba de defender la tierra que habían heredado de sus antepasados, colonos inmigrantes y arrendatarios que, tras arduas luchas, finalmente habían accedido a ella (véase, entre otros trabajos, Giarracca y Teubal, 2001). También está el caso del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), conformado por campesinos (muchos de ellos ocupantes de tierras veinteañales) que repentinamente comenzaron a ser desalojados (otra de las consecuencias del *boom* sojero). Asimismo, en la zona del Noroeste, las comunidades indígenas luchan para no ser desalojadas de sus tierras, al igual que en el Sur lo hacen aquellas desplazadas por Benetton (y otros grandes compradores de tierras patagónicas).

En años recientes han cobrado relevancia dentro de estos procesos de “arrinconamiento” dos mecanismos cada vez más recurrentes: la violencia rural por parte de “policías” o guardias privados al servicio de particulares, contra los bienes y la seguridad personal de los campesinos y pequeños productores; y los casos de contaminación, en los que el paquete tecnológico utilizado en los grandes emprendimientos agrícolas perjudican directamente la viabilidad de los cultivos y la salud de las familias campesinas. Estos dos mecanismos expresan de forma dramática la expulsión de agricultores de sus tierras y constituyen el escenario más frecuente en el que se desenvuelve la desarticulación de la agricultura familiar.

NEOLIBERALISMO Y SISTEMA AGROALIMENTARIO

Los ajustes estructurales de corte neoliberal aplicados a la economía argentina incidieron no sólo sobre el sector agropecuario sino también sobre el agroalimentario en su conjunto⁵. Las privatizaciones, desregulaciones y la apertura casi indiscriminada al exterior, aplicadas al conjunto de la economía en aras de lograr “una mayor integración a la economía mundial”, repercutieron de forma considerable sobre las tendencias y la variabilidad de la actividad agropecuaria, los precios de su producción y de sus insumos, el acceso al crédito, la rentabilidad general de la actividad y las condiciones de vida de los grupos mayoritarios del sector. También incidieron sobre el sector agropecuario las transformaciones del sistema agroalimentario, es decir, el procesamiento industrial, la comercialización y la distribución final de alimentos, orientados tanto al mercado interno como a las exportaciones, así como el sector de provisión de insumos (en particular, el semillero).

Los ajustes estructurales originaron cambios en el sistema agroalimentario con incidencia sobre el sector agropecuario. Se produjeron procesos de concentración y centralización de capital en la agroindustria y la distribución final de los alimentos (por ejemplo, el denominado “supermercadismo”) y en la provisión de semillas y otros insumos a los productores agropecuarios (un número muy limitado de empresas se ocupa de

5 En esa década la política cambiaria determinó que el peso argentino mantuviera el mismo valor que la moneda estadounidense.

6 Entendemos por *sistema agroalimentario* el espacio socioeconómico que incluye la producción agropecuaria, la provisión de insumos agropecuarios y la comercialización, el procesamiento industrial, la distribución y el consumo final de alimentos, o bien, sucintamente, la red de relaciones que se gestan en torno a la producción y el acceso a la alimentación (véase Teubal y Rodríguez, 2002: 65).

ello casi con exclusividad). Estas tendencias se dieron junto a una fuerte extranjerización en estos sectores a partir de fines de los noventa. Como consecuencia de la intensificación de los procesos de integración vertical, fueron modificándose notablemente las articulaciones en el interior de los complejos que integran el sistema agroalimentario (Teubal y Rodríguez, 2002; Teubal y Pastore, 1995). Creció la *agricultura de contrato* y otras formas de articulación “agroindustrial” y adquirieron mayor poder las grandes empresas extra-agrarias con relación a los medianos y pequeños productores agropecuarios, quienes comenzaron a perder significativamente su autonomía de decisión. Lo mismo ocurrió en la industria semillera, pues el medio agropecuario rápidamente se transformó en un sector cautivo de las grandes y pocas empresas proveedoras de la semilla transgénica.

Los procesos de liberalización, apertura y desregulación les brindaron a las grandes empresas el marco propicio para expandir su control sobre distintas áreas del sistema agroalimentario y obtener así una posición dominante en lo referido al almacenaje, procesamiento, comercialización, producción y provisión de semillas e insumos para la actividad agrícola. Estas innovaciones facilitaron la consolidación de oligopsonios y oligopolios en segmentos clave de diversos complejos agroindustriales. Por ejemplo, en el complejo lácteo siete compañías –entre las que se destacan SanCor y Mastellone (La Serenísima)– controlan el 80% del mercado; el 90% de las ventas de aceite refinado de girasol es manejado por apenas seis empresas lideradas por Molinos Río de la Plata y Aceitera General Deheza. En panificación, Fargo, Bimbo y La Veneciana acumulan el 85% de las ventas; en el negocio de galletitas, la francesa Danone (Bagley), la estadounidense Nabisco (Terrabusi, Mayco, Capri y Canale) y Arcor concentran el 80% del mercado (“Cash”, suplemento económico de *Página/12*, 6/6/2004). Recientemente se han fusionado Arcor y Danone. En otros casos, la concentración y centralización del capital facilitó la captura de negocios altamente rentables, como es el caso de la cuota Hilton⁶, donde cinco empresas (Swift Armour, Quickfood, Friar, Gorina y Finexcor) dominan el 55% del mercado (si se toma a las diez primeras empresas del sector, el control asciende al 77%).

Al analizar el caso de las empresas multinacionales dedicadas a la exportación de cereales, se observa que siete empresas (Cargill, Bunge, Nidera, Vincentín, Dreyfus, Pecom-Agra y AGD) concentran el 60% del volumen de granos exportados. En consonancia con lo anterior, también se observa que creció la concentración en el mercado de insumos (dependencia de las semillas y del “paquete tecnológico” de Monsanto en la producción de soja y maíz). A su vez, creció la concentración de la comercialización con el auge del “supermercado”, y se introdujeron nuevas dinámicas en los sistemas agroalimentarios.

En el sector oleaginoso, fundamentalmente sojero, también hubo una creciente concentración del capital. El complejo oleaginoso es el segundo más importante del país después del cerealero, pero se ha transformado en el principal grupo exportador. Sin embargo, el sector del procesamiento industrial de oleaginosas genera muy poco empleo, menos aún que el tabacalero (Teubal y Rodríguez, 2002: 70/71). Un dato central a considerar referido al complejo sojero tiene que ver con la concentración que se ha dado a nivel de las empresas exportadoras, tanto de aceite como de harinas de soja. En efecto, para describir el grado de concentración se toman las cinco firmas más importantes que dominan el mercado de la harina de soja o bien, las ocho más importantes. Las cinco primeras pasaron de exportar el 50% del total de exportaciones de harina de soja en 1990 al 79% en 2002. Tomando las ocho primeras se constata que pasaron de exportar el 67% en 1990 al 92% en 2002. Otro tanto ocurrió con las exportaciones de aceite de soja: en 1990 las cinco y ocho primeras exportaron el 53% y el 72% respectivamente del total de ese rubro, en tanto que en 2002 lo hicieron 80% y 92% (CIARA, 2004).

En conclusión, los cambios profundos que se han dado en el sistema agroalimentario del país han cercenado la capacidad de decisión del productor agropecuario sobre su producción y han incidido sobre los insumos utilizados y las técnicas productivas desarrolladas. A ello se suma una merma de la capacidad de negociación del precio de venta que tiene el productor frente a la industria o al acopiador y, en el caso de los transgénicos, frente a su proveedor de semilla. Se agrega también la imprevisión que genera la gran

6 La cuota Hilton representa la posibilidad de colocar en el mercado europeo 28.000 toneladas de carne bovina. Se trata de cortes de alta calidad cuyo valor aproximado es de siete dólares el kilo.

variabilidad de los precios agrícolas internacionales, que afectan directamente al productor agropecuario a partir de la desregulación y apertura externa. El aumento de la concentración del capital en cada uno de los complejos que integran el sistema agroalimentario hizo que, a partir del Decreto de Desregulación de 1991, quedara eliminada, entre otros factores, toda reglamentación que establecía un precio mínimo o sostén para los productores agropecuarios. Ello le permitió al polo integrador de cada complejo agroindustrial incrementar su rentabilidad y reducir los precios agropecuarios percibidos por los medianos y pequeños productores, así como imponer condiciones de calidad, presentación y traslado del producto e incluso de la variedad del cultivo y de los insumos que debe usar el productor. La situación se hizo más grave aún a partir de la introducción de los transgénicos (véase Teubal y Rodríguez, 2002: cap. 6 y 7; Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).

IMPACTOS SOBRE LA ESTRUCTURA AGRARIA Y OTRAS CONSECUENCIAS

Desde mediados de los años setenta, potenciado por el cambiante marco institucional que refleja el Decreto de Desregulación y las demás disposiciones legales, surgió un nuevo régimen de acumulación y de política económica, denominado de “apertura”, reforzado por los “ajustes estructurales” aplicados cada vez con mayor severidad en el país. A partir de entonces son los *agro-negocios* los que influyen en forma destacada sobre el sector agropecuario. Operan mediante la provisión de insumos, la compra de tierras en algunas regiones, el control del procesamiento industrial y la comercialización de la producción local, tanto para el mercado interno como para la exportación.

Una parte importante de este vasto sistema que hemos denominado “*de agro-negocios*” (Giarracca y Teubal, 2008) se manifiesta en función de la primacía que adquiere la producción sojera y el paquete tecnológico que la acompaña. Las grandes empresas semilleras, combinadas con las que venden los agrotóxicos —introducidos en forma creciente en el sector— adquieren una preeminencia inusitada en el sistema agroindustrial de Argentina, en gran medida potenciada inicialmente por las denominadas revoluciones tecnológicas de los híbridos (la “Revolución Verde”) y, más recientemente, por la revolución biotecnológica (transgénicos).

Son grandes empresas que se conectan con el sector financiero, formando los denominados “pools de siembra”, transformando al sector en un negocio financiero. Algunas veces compran tierras, otras operan con “contratistas” que arriendan tierras y proveen la maquinaria, el equipo y los agroquímicos necesarios para impulsar la producción de los *commodities* requeridos por el mercado (fundamentalmente externo). El agro se transforma cada vez más en productor de *commodities* y cada vez menos en medio de vida para la mayoría de los productores agropecuarios, especialmente para los familiares. Asimismo, tal cual ya se destacó, el país va perdiendo su calidad de productor de alimentos básicos. Se van conformando los denominados complejos agroindustriales, con grandes empresas que extienden su poderío “hacia adelante” y “hacia atrás” en la cadena agroindustrial, integrándose verticalmente, sea en forma directa o mediante alguna forma de agricultura de contrato. (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005).

EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA DE LA SEMILLA

Históricamente, desde que se “inventó” la agricultura hace diez mil años, los productores agropecuarios reproducen su propia semilla e impulsan su mejoramiento genético mediante los cruces de las diversas variedades de una misma especie. Como consecuencia, surgió un consenso mundial para defender ese potencial del productor agropecuario y, por ende, su existencia como tal. En efecto, una de las demandas que impulsan organizaciones como Vía Campesina es la defensa de la prerrogativa del productor de reproducir su semilla, estableciéndose que ésta debe ser considerada patrimonio de la humanidad. Es de notar que los diferentes sistemas de crianza de animales, así como las diferentes formas de obtener semillas, fueron surgiendo a lo largo del tiempo como producto de la observación y experimentación que campesinos y pastores realizaron durante milenios.

Durante el siglo XX, el Estado argentino (a través de sus respectivos organismos) impulsó el mejoramiento genético de la semilla y, años más tarde, también algunas empresas privadas comenzaron a hacerlo. La creciente participación privada en la investigación agropecuaria —que surge de la capacidad de apropiación de los bienes creados que antes habían sido de libre disponibilidad— fue acompañada paulatinamente por la implementación de sistemas legales de patentamiento de seres vivos, en varios países. En 1935 se promulgó la Ley 12.253 (Ley de Granos), que creó el organismo antecesor de la Junta Nacional de Granos. Un capítulo

de esta ley, denominado “Fomento a la Genética”, establece la prohibición de lanzar nuevas variedades sin autorización del Ministerio de Agricultura, debiéndose ensayar previamente las características de estas semillas en estaciones experimentales, escuelas agrícolas, etc. Se dispuso que los agentes que deseen difundir nuevas variedades deben indicar el lugar donde realicen las siembras para que el ente gubernamental pueda fiscalizarlas. Asimismo, se creó un registro de entidades productoras de semillas y se estableció que se venderán en bolsas precintadas y rotuladas por el organismo oficial. Aun cuando los agricultores podían multiplicar la semilla para uso propio –hecho que no prohíbe ninguna ley en ningún país del mundo–, el nuevo sistema de fiscalización tenía la finalidad de controlar el comercio “no legal” de la semilla a fin de proteger al creador de las variedades, que serían identificadas según su nombre comercial (a la manera de las marcas registradas). La nueva ley tenía varios objetivos además de evitar la difusión de semillas pertenecientes a una variedad no lo suficientemente probada fuera de la región ecológica donde se obtuvo. Tenía por finalidad garantizarle al obtentor de la nueva variedad una cierta rentabilidad, asegurándole que “por tres años el único abastecedor teórico de esa semilla fuera su creador” (Gutiérrez y Jacobs, 1986: 11).

La primera iniciativa para establecer una protección legal de las variedades de plantas en Argentina data de 1936, cuando se propuso al Congreso la Ley de Patentes de Plantas, que fue aprobada cuarenta años después como parte de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (Ley 20.247), promulgada en 1973 y regulada en 1978. Dicha ley se asemejaba a la legislación nacional e internacional de la Plant Breeders’ Rights. En 1994 Argentina accedió a la Unión Internacional de Protección de Obtentores de Variedades (UPOV), como forma de darle cierta seguridad y credibilidad a la industria semillera extranjera (Jacobs y González, 1986; van Wijk, 1995). Como lo señala van Wijk, la existencia de un sistema de Plant Breeders’ Rights influye sobre la forma en que el productor puede proveerse de la semilla, quien tiene tres opciones: a) obtener semillas para cada ciclo de cultivo a través de los canales oficiales de institutos públicos, las compañías semilleras o sus licenciatarias; b) intercambiar granos por semilla, a través de canales de intercambio informales o no oficiales, con otros productores, comercializadores o elevadores de granos; y c) ahorrar una porción de su propia cosecha para sembrar en su propio campo. Según van Wijk, en los países en desarrollo más del 80% de las semillas requeridas por los agricultores es provisto por semilla ahorrada u obtenida por canales no oficiales. Evidentemente, la legislación instituida a favor de los Plant Breeders’ Rights tiende a restringir estas formas de provisión de la semilla e induce a los productores a abastecerse año tras año en las semilleras oficiales privadas. De allí que en los últimos años, en especial a partir de la generación de los híbridos y los transgénicos, esta cuestión haya generado un conflicto de intereses de enormes proporciones.

Con el surgimiento de los transgénicos comenzaron a tener una enorme primacía a escala mundial las grandes empresas semilleras transnacionales, que combinan su producción o difusión de semilla con la de los agroquímicos producidos por ellas. Es el caso de Monsanto, empresa tradicionalmente productora de agroquímicos que paulatinamente fue entrando en el negocio altamente lucrativo de la semilla transgénica. Según algunos agricultores⁷, el propósito sería el control absoluto del suministro de semillas⁸.

7 La información sobre los transgénicos y los derechos de los agricultores canadienses que han sido demandados por Monsanto proviene de la entrevista realizada a uno de ellos, Percy Schmeiser. Véase www.percyschmeiser.com y el Fondo de Defensa de Percy Schmeiser, Box 400, Bruno, Saskatchewan, Canadá, SOK OSO.

8 Según Schmeiser un productor agropecuario en los últimos años Monsanto ha gastado más de 8000 millones de dólares estadounidenses en la adquisición de empresas semilleras por todo el mundo. Era una empresa química y ahora es la segunda compañía de semillas más grande del mundo. Eso nos dice exactamente cuáles son sus intenciones. Cuando controlen las semillas, les dirán a los agricultores que tienen que pagar 15 dólares por acre cada año a cargo de la biotecnología, y éstos tendrán que comprar tanto las semillas como los plaguicidas de Monsanto. Esto es importante porque los derechos de Monsanto sobre las patentes de sus productos químicos han caducado en Estados Unidos y Canadá, por lo que tienen que encontrar una nueva manera de vender el herbicida Roundup Ready (glifosato) a los agricultores. Pueden lograrlo controlando el suministro de la semilla. Si usted no compra su herbicida, no consigue las semillas.

La Argentina, segundo productor mundial de transgénicos y tercero en la producción mundial de soja, sufre los ataques cada vez más agresivos de Monsanto para cobrar lo que –según la multinacional– “le pertenece” en concepto de regalías por el uso de su patente sobre la soja transgénica. Afirmación temeraria, según Ribeiro (2005), ya que Monsanto ¡no tiene patente de soja válida en Argentina! Esto no le impidió, sin embargo, amenazar al país con cobrarle una “multa” de 15 dólares por cada tonelada de soja argentina exportada a Europa. Ribeiro señala que el caso argentino es paradigmático porque muestra claramente tanto las estrategias –legales e ilegales– de los gigantes genéticos, como los riesgos a los que se exponen los países que permiten los transgénicos. La investigadora declara: “en la práctica Monsanto adquirió así el monopolio mundial de la soja transgénica, ya que, aunque su patente no tenga validez legal en muchos países, actúa agresivamente para lograr los mismos resultados. En Argentina, por ejemplo, la patente nunca tuvo validez, ya que Monsanto no cumplió con los trámites de registro nacional en el plazo requerido. Esto no impidió a Monsanto haber cobrado compulsivamente regalías, porque al vender la semilla cobra un porcentaje incluido en el precio. Se estima, aunque nunca fue corroborada la fuente, que en la Argentina solamente el 18% de la soja transgénica es comprada a distribuidores, el resto se vende sin certificación o es producto de lo que los propios agricultores guardan de su cosecha como semilla para la próxima siembra”⁹ (Ribeiro, 2005). Por tanto, en opinión de Ribeiro, los reclamos de Monsanto son ilegales. La secuencia en el accionar de la Monsanto respecto de la difusión de la semilla transgénica en la Argentina tiene, los siguientes pasos¹⁰: primero, en 1996, Argentina aprobó el cultivo comercial de la soja RR y, a partir de allí, la multiplicación de la semilla por parte de los agricultores creció al mismo ritmo geométrico que lo hizo el cultivo de la soja RR. La expansión del cultivo de soja RR pasó de una superficie de menos de 1 millón de Has en 1996 a más de 9 millones en 2001. Se supone que gran parte de esta expansión tiene que ver con la multiplicación y venta “ilegal” de la semilla a través de la llamada “bolsa blanca”.¹¹ Y que por esta misma vía se expande el cultivo de la soja RR a Brasil, Paraguay y Bolivia, donde los transgénicos estaban prohibidos.

Monsanto permaneció en silencio frente a todo este proceso de difusión de la soja transgénica, observando cómo “su” tecnología se expande por todo el Cono Sur de Sudamérica. Ningún reclamo se escuchó en esos años de parte de la empresa, confirmando lo que muchos sospechaban: la expansión de los cultivos transgénicos a través de la “contaminación” y la violación de las leyes en algunos países “fue una estrategia conciente e intencional de las grandes corporaciones y se repitió con diversas variantes en diferentes regiones del mundo” (Ribeiro, 2005). Recién hacia el 2001, cuando ya estaba plenamente establecida la soja transgénica en el país, Monsanto comenzó a amenazar a los productores agropecuarios por el uso presuntamente “ilegal” de su semilla y a exigirle al gobierno argentino que haga “cumplir la ley”. En ese momento se realizaron varios operativos policiales, pero la práctica de comercializar la semilla de producción propia no se interrumpió. De la misma manera, continuó la expansión del cultivo de soja en el país, y la producción agrícola avanzó sobre los bosques existentes en la región chaqueña y otros ecosistemas frágiles de Argentina, pero también hacia Paraguay y Brasil. Ya para entonces se hablaba de la soja “Maradona”, nombre que se le dio a la semilla presuntamente traficada ilegalmente desde Argentina al Brasil y a otros países del Cono Sur. Al mismo tiempo, desde 1999, Monsanto aplica a través de las licenciatarias de sus semillas (Nidera, por ejemplo) y con la anuencia del gobierno argentino, el cobro de las “regalías extendidas”. Les cobra a los agricultores 2 dólares más IVA e impuestos por cada bolsa de 50 kg de semillas que se guardan para uso propio. Esta cláusula de los contratos de venta va en contra de la misma Ley de Semillas que, como se señaló anteriormente, permite el uso de semilla apartada por el productor para su propio uso sin condicionamientos de ningún tipo. Ninguna voz se escuchó desde el gobierno argentino sobre la ilegalidad de este tipo de exigencias.

9 En realidad, éste es un porcentaje establecido por Monsanto. No existe una investigación seria que haya estimado fehacientemente los porcentajes correspondientes a la semilla certificada, aquellos provistos por el ahorro de semilla del productor o comprado/vendido “ilegalmente” incluso al Brasil.

10 Tomado de Argenpress, en base a un trabajo de Grain-Biodiversidad, 02/10/2004).

11 Estas cifras podrían dar la idea engañosa de aumentos substanciales de productividad. No es así: las plantaciones de soja ya establecidas fueron siendo sustituidas por soja transgénica, así como las de otros cultivos y rebaños de ganado.

Hacia 2004 el accionar de Monsanto se volvió más agresivo aún. En febrero de ese año amenazó con salir del mercado de la soja en Argentina “porque para nosotros no es rentable”. Señala que la principal razón de la retirada es la alta difusión entre los agricultores de las semillas ‘ilegales’ conocidas como ‘bolsa blanca’”. Pocos días después, el Secretario de Agricultura de la Argentina, como por casualidad dio a conocer que el gobierno está estudiando la creación de una ley de “regalías globales”, por la que se crearía un Fondo de Compensación Tecnológica. Este Fondo, manejado por la misma Secretaría, consistiría en una alícuota que los agricultores pagarían con la venta de la soja a acopiadores y exportadores de entre el 0,35% y el 0,95% del precio de venta, que se destinaría a la(s) empresa(s) semillera(s). Tal propuesta, sin embargo, no logró la aceptación de los productores agropecuarios argentinos.

El conflicto ha ganado virulencia en los primeros meses de 2006, luego de que la compañía estadounidense lograra que la justicia europea interceptara varios barcos cargados con soja argentina que llegaban al Viejo Continente, poniendo en peligro el principal negocio de exportación del país: la venta de harinas a Europa por 2.500 millones de dólares anuales. La estrategia de Monsanto es muy clara: como no puede cobrar en Argentina regalías por su transgénico –de 15 millones de Has–, intenta hacerlo a quienes compran la cosecha.

La cuestión semillera entraña todo un modelo agrario basado en grandes empresas semilleras, agropecuarias y de comercialización y distribución de productos e insumos al sector. Frente a esto, Vía Campesina propone una alternativa como parte de la Campaña Mundial de Semillas, al sostener que: “Las semillas son el inicio y fin de los ciclos de producción campesina. La diversidad y existencia de semillas campesinas permite asegurar la abundancia y la diversidad alimentaria en cada localidad, sirviendo de base para una nutrición adecuada y permitiendo el desarrollo de las formas culinarias culturalmente adecuadas y deseadas. Por tanto, las semillas y el conocimiento asociado a ellas son parte fundamental e insustituible de la soberanía alimentaria de los pueblos. Las semillas son obra campesina e indígena, una creación colectiva que refleja la historia de los pueblos y especialmente de sus mujeres, quienes fueron sus creadoras iniciales y se han mantenido a través de la historia como sus principales guardianas y mejoradoras. Entendemos que la semilla es muchísimo más que un recurso productivo. Las semillas son simultáneamente fundamento y producto de culturas y sociedades a través de la historia. En ellas se incorporan valores, afectos, visiones, y formas de vida que las ligan al ámbito de lo sagrado. Sin las semillas, es imposible el sustento y la soberanía de los pueblos. Al desaparecer las semillas, desaparecen las culturas y los pueblos rurales y comunidades; la desaparición de las culturas, a su vez, lleva a la desaparición de las semillas. Por lo anterior, las semillas no son apropiables. Ellas deben mantener en todo momento su carácter de patrimonio colectivo, frente al cual hay deberes ineludibles que cumplir, incluso sobre el derecho a gozar de él. La Campaña (Mundial de la Semilla de Vía Campesina), por lo tanto, se opone a la propiedad intelectual y a toda forma de apropiación de la vida” (Vía Campesina, 2005).

REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se ha mostrado cómo la expansión del modelo sojero puede considerarse en gran medida un caso paradigmático del crecimiento de los agro-negocios en Argentina. La consolidación de este modelo va acompañada por la difusión de los denominados “pool de siembra” no sólo a grandes propietarios, sino también, en gran medida, a campos pertenecientes a medianos y pequeños productores agropecuarios. El sector se transforma cada vez más en un negocio de unos pocos, perdiendo su capacidad histórica de constituirse en un medio de vida para vastos sectores sociales: rápidamente se transforma en una *agricultura sin agricultores*.

Son múltiples las consecuencias de este modelo. Se constata cómo el país va perdiendo su capacidad para producir los alimentos básicos de consumo popular masivo, o sea, va perdiendo su *soberanía alimentaria*. Por otra parte, están sus efectos medioambientales de largo plazo altamente perjudiciales como el avance de la soja hacia la *yunga*, su impacto sobre la deforestación, la pérdida de la biodiversidad, etc. Puede incluso señalarse su impacto sobre otros aspectos (por ejemplo, las inundaciones en vastas regiones de Santa Fe y Salta, entre otras provincias). Se señala también que la soja enmarcada en la “siembra directa” genera

una capa impermeable sobre el suelo que hace escurrir el agua hacia los ríos en vez de que sea retenido. Todo ello contribuye significativamente a que se produzca el aumento inusitado de los caudales de los ríos en el Norte del país. Simultáneamente la deforestación impulsada por la expansión sojera contribuye a un acrecentamiento de sequías en diversas regiones del país.

En lo esencial el cultivo de la soja transgénica se asemeja cada vez más a la explotación minera a cielo abierto con cianuro, o a la que involucra a las papeleras en el país, actividades que son altamente contaminantes, que no guardan respeto por el medio ambiente, y que han generado importantes protestas de vecinos y ambientalistas.

Son estas protestas las que han incidido, aunque sea en mínima medida, sobre una cierta conciencia ambiental en el país. Si bien ésta no estuvo en general presente a lo largo de la historia nacional —siempre se pensó que Argentina era un país con enormes recursos naturales y que no importaba si la explotación de algunos de esos recursos fuese altamente contaminantes— esta perspectiva ha ido cambiando en los últimos tiempos, quizás como consecuencia de las múltiples protestas y nuevos movimientos sociales surgidos en el país. Sin embargo, cabe destacar que la protesta referida a la expansión de los cultivos transgénicos en general, y de la soja transgénica en particular, es mucho más débil que las realizadas en contra de las papeleras, o las mineras en el interior del país.

Cabría preguntarse acerca de las perspectivas que tiene el modelo para seguir impulsándose en el futuro. Existen dos factores que señalan elementos “auspiciosos” para el modelo y los intereses involucrados en su expansión continua: a) la nueva “revolución” que se impulsa en América Latina en torno a los biocombustibles debido al interés de Estados Unidos y demás potencias mundiales de sustituir su dependencia del petróleo por otras fuentes energéticas. No cabe duda de que podría constituirse en un elemento externo adicional que tendería a apuntalar el modelo tal como se viene desarrollando en la actualidad, o sea, podría darle un nuevo aire o impulso; y b) el papel que comienza a ejercer China en el panorama mundial. A medida que este gran país va adoptando una serie de pautas productivas para ir transformándose en una potencia mundial, su sistema económico y productivo (incluyendo su agro y sistema agroalimentario) también sería transformado substancialmente. No es difícil de percibir que China va a tener nuevas necesidades y demandas a medida que su economía vaya creciendo a tasas exorbitantes, y que, como consecuencia, va a ir pautando en la economía mundial una creciente demanda de *commodities*, entre ellos la soja. Es probable que ello incida significativamente sobre la demanda futura de soja y otros recursos naturales de la región.

No cabe duda de que si se concretan estas tendencias se va a acrecentar la conflictividad manifiesta entre el modelo de los agro-negocios, los grandes intereses vinculados a los recursos naturales en general, y los del campesinado, productores agropecuarios y vecinos y ambientalistas. Es importante que se extienda lo más posible el debate en torno a las características esencialmente contradictorias que manifiestan ambos modelos. Se trata de una cuestión que va más allá de lo meramente “sectorial”. Tiene que ver con el futuro de nuestras sociedades y la forma de convivencia que se establezca (si es posible) entre ellas en el futuro.

Sin embargo, los efectos negativos del modelo también se manifiestan en forma creciente. Recientemente ha impactado significativamente sobre la opinión pública la difusión de los resultados de una investigación bio médica que muestra que el glifosato incide directamente sobre la formación de malformaciones en anfibios. Dada la difusión masiva del glifosato y de otros agrotóxicos se ha tomado conciencia de que, contrariamente a lo que sostienen oficiales de gobierno e investigadores de que se trata de un agro-tóxico esencialmente inocuo, se lo vislumbra con un factor que ha generado enormes perjuicios sobre la salud humana. (Véase Página 12, 13/05/09, Domínguez y Sabatino).¹²

12 A partir de esta entrevista al Dr. Carrasco, se ha suscitado una importante controversia en Argentina, no sólo respecto del uso del glifosato, sino también a favor de la autonomía universitaria y científica sin presiones de los grandes poderes económicos, véase el blog: www.voces-de-alerta-blogspot.com.

BIBLIOGRAFIA

- Archetti, Eduardo y Stölen, Katherine 1975 Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Camadro, Elsa y Cauhepé (2003), "¿Conservación o explotación? Las pampas intangibles", *Ciencia Hoy*, Vol. 13, N° 76, agosto-septiembre.
- Ciencia Hoy 2005 La transformación de la agricultura argentina, Vol. 15, N° 87, Buenos Aires, Asociación Ciencia Hoy, junio-julio.
- CIARA (Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina) (2004), en <http://www.ciara.com.ar>
- Feder, Ernest 1975 Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina, México, España, Argentina, Siglo XXI.
- Fernández-Cornejo, Jorge y David Schimmelpfennig 2004 "Have Seed Industry Changes Affected Research Effort", *Amber Waves*, publicación del United States Department of Agriculture. Economic Research Service, Vol. 2, N° 1, febrero.
- Foro de la Tierra y la Alimentación 2002 Argentina: de granero del mundo a "republicueta sojera", octubre.
- Friedmann, Harriet 1993 "The Political Economy of Food: a Global Crisis," *New Left Review*, N° 197, Londres, enero-febrero.
- Friedmann, Harriet 1992 "Distance and Durability: Shaky Foundations of the World Food Economy", *Third World Quarterly*, Vol. 13, N° 2.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel 2006 "Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil" en Hubert C. de Grammont (Compilador), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural, Buenos Aires, CLACSO.
- Giarracca, Norma 2001 "El movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina", en Giarracca, Norma (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO.
- Giarracca, Norma y Miguel Teubal (Coordinadores) 2005 *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Giarracca, Norma; Gras, Carla y Barbeta, Pablo 2005 "De colonos a sojeros. Imágenes de la estructura social del Sur de Santa Fe", en Giarracca, N. y Teubal, M. (Coordinadores).

- Giarracca, Norma 2001 "El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha", en Giarracca, N. y colaboradores, La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Jacobs, Eduardo y Marta Gutiérrez 1986 La industria de semillas en la Argentina, Buenos Aires, CISEA.
- Mooney, Pat Roy 2002 El Siglo ETC, Erosión, Transformación Tecnológica Concentración Corporativa en el Siglo XXI, Winnipeg (Canadá), Grupo ETC (antes RAFI), Dag Hammarskjöld Foundation y Editorial Nordan- Comunidad.
- Ribeiro, Silvia 2005 "Monsanto y la soya argentina", disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/mar05/05032/023ª2pol.php>
- Shiva, Vandana 2003 Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos, Buenos Aires, Paidós.
- Teubal, Miguel 2003 "Soja transgénica y la crisis del modelo agroalimentario argentino", Realidad Económica, N° 196, mayo-junio.
- Teubal, Miguel y otros 1995 Globalización y expansión agroindustrial. ¿Superación de la pobreza en América Latina?, Buenos Aires, Editorial El Corregidor.
- Teubal, Miguel 2000/2001 "Structural Adjustment and Social Disarticulation: The Case of Argentina", Science & Society, vol.64, N° 4, invierno, Nueva York.
- Teubal, Miguel 1999 "Complejos y sistemas agroalimentarios: aspectos teórico-metodológicos", en Giarracca, Norma (Coordinadora), Estudios Rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas. Buenos Aires: La Colmena
- Teubal, Miguel 2003 "Tierra y reforma agraria en América Latina", Realidad Económica, N°200, noviembre-diciembre.
- Teubal, Miguel 2004 "Rise and Collapse of Neoliberalism in Argentina. The Role of Economic Groups", Journal of Developing Societies, Vol. 20 (3-4), Londres, Thousand Oaks y Nueva Delhi, Sage Publications.
- Teubal, Miguel 2006 "Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities". Realidad Económica, N° 220, mayo-junio.
- Teubal, Miguel 2006 "Agricultura sin agricultores: expansión del modelo sojero", Cash-Suplemento Económico de Página 12, 30 de Julio.
- Teubal, Miguel 2007 "Economic groups and the rise and collapse of neoliberalism in Argentina", en Fernández Jilberto, Alex E., y Hogenboom, Barbara, Big Business and Economic Development. Conglomerates and Economic Groups in Developing Countries and Transition Economies under Globalisation, London y Nueva York, Routledge.
- Teubal, Miguel y Rodríguez, Javier 2002 Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica, Buenos Aires, Editorial La Colmena.
- Teubal, Miguel, Domínguez, Diego y Sabatino Pablo 2005 "Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentarios" en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores), El campo argentino en la encrucijada, Buenos Aires, Alianza Editorial.

- Vallianatos, E. G. 2001 "All of Africa's gods are weeping" en *Race and Class* Volume 43, N° 1 Sage Publications, EEUU.
- Vallianatos, E.G. 2003 "American Cataclism", *Race & Class* (Institute of Race Relations, Londres), Vol. 44 (3), enero-marzo.
- Van Wijk, Jeroen 1995 Plant Breeders'Rights and Farmers: The impact of PBR on the diffusion of seed in Argentina, Trabajo preparado para ser presentado en el Congreso Internacional sobre "Agrarian Questions", Wageningen, Países Bajos.
- Vía Campesina 2003 Campaña Mundial de Semillas de Vía Campesina, disponible en <http://www.biodiversidadla.org/article/articleview>

LA SOYA EN BOLIVIA, ¿EL "GRANO DE ORO" QUE NO BRILLA?

Mamerto Pérez*

El *boom* de la producción y exportación de soya y sus subproductos en Bolivia proviene de los primeros años de la década de los noventa, cuando comenzó a crecer a ritmos acelerados, hasta llegar a ocupar los primeros puestos entre los rubros de exportación de la economía boliviana y convertirla en la cuarta potencia sudamericana de producción de soya, después de Brasil, Argentina y Paraguay, aunque a considerable distancia, especialmente de los dos primeros.

Todos los actores que han venido promoviendo incondicionalmente esta actividad (gobiernos, empresarios y organismos multilaterales de financiamiento) no dudan en señalar que el complejo sojero en Bolivia es la máxima expresión del modelo de libre mercado (neoliberalismo) que rige en el país desde 1985 y que es un expediente de solvencia incluso en la eventualidad de una mayor liberalización comercial en el hemisferio americano. En cambio, otras apreciaciones independientes han denunciado que su crecimiento y logros —medido principalmente en volúmenes y valores de exportación— estarían ocultando una serie de consecuencias ambientales, sociales e incluso económicas para el país, poniendo en entredicho su valoración favorable.

El presente artículo plantea algunos elementos tendientes a discernir esta confrontación, esto es, contraponer análisis respecto a las bases y a las implicaciones sociales, económicas y ambientales que el cultivo del "grano de oro" (término utilizado por sus partidarios incondicionales en el país) tiene para Bolivia. En función de este propósito el artículo aborda tres grandes temas: en primer lugar, a manera de antecedentes, se explica brevemente el origen del complejo sojero en el país y su desempeño antes de la adopción del modelo de "libre mercado" en 1985; la segunda parte es una descripción resumida del desarrollo cuantitativo y cualitativo del complejo en el marco de las políticas de liberalización comercial, para pasar a la parte central del artículo que consiste en ensayar análisis acerca de las implicaciones sociales y económicas que acompañan el desenvolvimiento del complejo sojero, y cerrar el artículo con una sección de conclusiones y recomendaciones.

ORIGEN DEL COMPLEJO SOJERO

Kreidler et al (2004:132), con datos procesados hasta el 2003, resume la importancia económica del complejo sojero en los siguientes términos¹:

- 1 Aunque se debe aclarar que en 2007 este sítil cambió en contra, especialmente en los aspectos macroeconómicos, como consecuencia de la gran alza de los precios internacionales de las materias primas y *commodities* (incluyendo obviamente la soya) que se presentó entre 2004 y 2008. Es que al haber subido desproporcionadamente los precios de los hidrocarburos, esta situación no sólo se reflejó en un sustancial incremento del valor de las exportaciones bolivianas, sino en su estructura, pues han sido los valores de las exportaciones de gas natural las que se incrementaron en mayor proporción. De ahí que los 607 millones de dólares de exportación del complejo sojero en 2007, apenas representaron el 13% del total nacional, por lo que su aporte al PIB nacional, con seguridad, también se redujo.

* Boliviano, investigador independiente y consultor internacional de temas de desarrollo rural y agricultura. Tiene varias publicaciones sobre estos temas.

- contribuye con el 6% en la formación del Producto Interno Bruto (PIB) nacional;
- aporta con la cuarta parte del valor de las exportaciones bolivianas;
- genera 45 mil empleos directos, con tendencia a aumentar en función del área cultivada;
- representa más de un tercio de la superficie sembrada en Bolivia moviliza el transporte interno en forma significativa, desencadenando otros efectos multiplicadores en la economía;
- las inversiones en el sector alcanzan los 700 millones de dólares.²

Este sitio del complejo sojero es el resultado de un largo proceso de construcción del desarrollo agrícola en gran escala que se remonta a la Revolución Nacional de 1952 y a políticas de Estado emergentes de ella, desmintiendo las convicciones del actual poderoso gremio de los agro-empresarios bolivianos que sostienen que el actual desarrollo del complejo sojero es el resultado exclusivo de su esfuerzo. La historia económica del país demuestra que no sólo ese grano, sino el conjunto de la agricultura empresarial de las Tierras Bajas³ del país (y especialmente del departamento de Santa Cruz), no hubiera sido posible sin las políticas ejecutadas luego de la Revolución Nacional, cuando se puso en práctica la “marcha hacia el oriente” con el propósito de concretar la ambiciosa meta de sustituir las importaciones de alimentos y promover la exportación de los excedentes, sobre la base de la conformación de un sector agro-empresarial, prácticamente inexistente hasta ese entonces.

En efecto, fue en este marco que desde mediados de la década de los años cincuenta se definieron y concretaron planes de integración física del departamento de Santa Cruz con el occidente del país y de vinculación con países limítrofes (Brasil y Argentina) a través de la conclusión de vías de ferrocarril, y se decidió la habilitación económica de la zona norte –contigua a la ciudad de Santa Cruz– a través de la construcción de caminos de penetración. Como complemento se puso en práctica una agresiva política de ocupación poblacional de la región a través de planes de colonización interna (de campesinos originarios de la región andina) y de atracción de colonias extranjeras, a cuyo amparo llegó un grupo del Japón y otro menonita, proveniente de Paraguay. Fue parte de esta política estatal la instalación de infraestructura de transformación y la ampliación y fortalecimiento de los servicios de asistencia técnica y extensión agropecuaria que ya realizaba el SAI (Servicio Agrícola Internacional), agencia de Estados Unidos (Arrieta et al., 1990). Adicionalmente, se adoptó una política de financiamiento estatal para operaciones de créditos al sector agropecuario de la región, especialmente el segmento empresarial.

La base de este gran proyecto fue una política agraria dirigida a fomentar la conformación y/o consolidación de grandes explotaciones agropecuarias. Esta política (que ya no fue sólo gubernamental, sino estatal porque se prolongó hasta comienzos de la década de los noventa) determinó, por ejemplo, que la aplicación de la Reforma Agraria de 1953 fuese radicalmente distinta entre la región de las Tierras Bajas y la andina, pues mientras en esta última se afectó la gran propiedad, en aquella no sólo se la dejó intacta, sino que se ofreció adjudicaciones gratuitas de grandes extensiones de tierra fiscales al sector empresarial (llamado a ser el responsable del desarrollo capitalista del agro boliviano, en la visión de los gobiernos surgidos que se sucedieron luego de la Revolución Nacional).

2 Esta cifra en el texto original figura así (700.000 millones); seguramente representa un error de edición, pues es absolutamente irreal.

3 La región de las Tierras Bajas (en el oriente del país) tiene ese denominativo en alusión a su ubicación media sobre el nivel del mar (no mayor a los 600 metros). Esta vasta región, que ocupa dos tercios de la superficie nacional, se caracteriza por ser fundamentalmente plana y por tener un clima tropical y subtropical, en función de las varias zonas que la conforman (amazonia, Chaco y llano). La soja se cultiva esencialmente en esta última, ubicada en el departamento de Santa Cruz. Históricamente esta región ha sido la menos poblada, pues desde la Colonia la de mayor interés económico y político siempre fue el occidente del país, esto es, la región Andina o Tierras Altas, en el occidente del país (a una altura promedio de 3.000 msnm).

EL COMPLEJO SOYERO EN EL MODELO DE “LIBRE MERCADO”

El escenario

Entonces, al inicio de la “marcha al oriente”, el núcleo de desarrollo productivo agrícola se concentró en la zona norte, contigua a la ciudad de Santa Cruz, la que posteriormente pasó a denominarse zona “Integrada”⁴, desde donde se inició el proceso de expansión de la frontera agrícola hasta llegar a la situación actual. Y es también aquí donde se inició el cultivo de la soya en Bolivia, más o menos a partir de fines de la década de los cincuenta. Sus pioneros fueron las colonias japonesa y menonita. Desde 313 Has registradas oficialmente en 1967, se llegó a 70 mil en 1985 (año en que se adoptó el ajuste estructural y, como parte de él, la apertura comercial) incluyendo exportaciones por 30 mil dólares anuales, y pasando airoosamente la crisis generalizada de la economía que se presentó entre 1982-1985 debido al proceso hiperinflacionario. Es más, al parecer, ese período configura una de las bases de la actual capacidad patrimonial y financiera (al menos) del subsector primario del actual complejo sojero boliviano, porque durante esa crisis, el “tipo de cambio subvaluado (...) creó condiciones favorables para el reinicio de un proceso de formación de capital fijo en el agro, al constatar un importante flujo de importaciones de bienes de capital facilitado por una tasa de cambio subvencionada. Este proceso de formación de capital fijo, aunque insuficiente, creó las bases para la renovación de activos en el sector primario” (Montenegro, 2000: 310).

Cuando se instauró el modelo de “libre mercado” (1985), se fueron adoptando una serie de reformas en todos los ámbitos del andamiaje estatal. En el plano económico se impuso una política de liberalización que llegó hasta la extrema ortodoxia en un proceso que tuvo su cúspide a mediados de los noventa con la privatización de la totalidad de las grandes empresas estatales. Los resultados de este período reformista que ha vivido Bolivia son aún motivo de evaluación y debate en el país, aunque el pobre desempeño macroeconómico de las dos últimas décadas da pie a los críticos a afirmar que dicho proceso ha fracasado y que su sostenimiento no es el camino más indicado para una revitalización de la economía nacional y, mucho menos, para un mejoramiento de las condiciones de vida de la población empobrecida, que es la mayoría nacional.

Empero, más allá de sus resultados, es innegable que el proceso de liberalización económica y comercial ha determinado transformaciones de la economía nacional, algunas bastante profundas. La irrestricta apertura y el drástico retiro del Estado de la actividad productiva, han sido los pilares de estas transformaciones. En efecto, a diferencia de otros países de la región, Bolivia privatizó absolutamente todas sus grandes y pequeñas empresas estatales de producción. Por otro lado, la amplia apertura unilateral e irrestricta a las importaciones fue adoptada desde el primer momento, como parte de las reformas estructurales de “primera generación”, aplicando tarifas arancelarias que en muy poco tiempo fueron reduciéndose hasta llegar al nivel actual, que es considerado –junto al de Chile– uno de los más bajos del hemisferio americano.

Con la instauración del modelo de economía abierta desde 1985 y la urgente necesidad de una reactivación económica luego de haberse frenado la hiperinflación, fue imprescindible un incremento acelerado y sostenido de las exportaciones para reponer y mantener el equilibrio del sector externo de la economía nacional. Esta necesidad condujo a un proceso de reasignación de recursos productivos que comenzó a transformar la estructura económica nacional y sectorial, al privilegiarse los sectores y las actividades productivas que expresaran las mayores ventajas comparativas para un airoso desempeño en los mercados externos⁵.

4 La literatura sobre la actividad agrícola en el departamento de Santa Cruz admite dos grandes zonas: la “Integrada”, situada al Norte del departamento de Santa Cruz y que es la más antigua, pues comenzó a abrirse con las primeras medidas de la “marcha al oriente”; se asume que los predios aquí no son tan extensos. Luego está la zona de “Expansión”, que comenzó a abrirse (y poblarse) desde fines de los ochenta y más plenamente desde mediados de los noventa cuando se concluyó la carretera hacia esa zona; está situada al Este de la ciudad de Santa Cruz y es considerada mucho más fértil que la otra, pasible de establecer predios extensos y planos, pero es también donde más expuestos están los bosques primarios a la apertura de frontera agrícola.

5 Esta necesidad (o convicción) adquirió perentoriedad en el caso boliviano por cuanto en 1986, a los pocos meses de haberse adoptado las primeras medidas de la liberalización económica, el precio internacional del estaño –principal producto de exportación de ese entonces– cayó hasta niveles que hicieron insostenible su producción.

Uno de los sectores económicos que más nítidamente expresa o refleja las transformaciones de la economía boliviana en el marco de la liberalización comercial es el de la agricultura. En él se sintetizan el trayecto y los efectos del proceso de reasignación de los recursos productivos, y sus repercusiones económicas y sociales en su interior y en la economía nacional. Efectivamente, desde 1953, a pesar de la importancia que adquirieron algunos cultivos de las Tierras Bajas y del escaso apoyo técnico y financiero recibido del Estado, la primacía de la agricultura campesina siempre fue patente⁶. Esta situación comenzó a invertirse acelerada y dramáticamente a partir de los primeros años de los noventa, que en la actualidad se sintetiza en el dinamismo del subsector agro-empresarial (y exportador) y el estancamiento del campesino orientado al mercado doméstico (con profundas reorientaciones de su condición productiva). Empero, el dinamismo de aquél se explica en gran medida por el crecimiento del cultivo de la soya y no por su diversificación; por el contrario, el estancamiento de éste se explica por un mínimo crecimiento (sino disminución) de los niveles de producción de sus cultivos que siempre tuvieron importancia social (en términos de empleo rural) y económica (significaban gran parte de sus ingresos).

También se debe anotar que estos cambios no obedecieron exclusivamente al mercado y/o al mayor o menor interés y esfuerzo de la inversión privada (nacional o extranjera). Ha sido el Estado boliviano quien desempeñó un papel decisivo en la reasignación de los recursos productivos, ya sea promoviendo y orientando la inversión privada hacia las actividades con mayores “ventajas comparativas”, o haciéndose cargo directamente de la construcción de bases productivas (principalmente infraestructura) mediante la inversión pública. En algunos casos, este rol estatal incluso ha significado el apoyo directo al sector agro-exportador a través de la transferencia de recursos financieros a la banca privada (para el financiamiento de créditos y aún el soporte de situaciones de crisis). Simultáneamente, este mismo Estado ha limitado y hasta cancelado todo apoyo a la agricultura campesina, considerada inviable en el marco de “libre mercado”.

Evolución cuantitativa y cualitativa del complejo sojero en el “libre mercado”

En el escenario del “libre mercado” que comenzó a regir la economía nacional desde mediados de los ochenta, se puede distinguir varias etapas de desarrollo del complejo sojero, signadas por acontecimientos nacionales e internacionales que definieron su auge, su estructura, y sus problemas.

Una primera etapa, entre 1986 y más o menos 1992, se caracterizó por los primeros esfuerzos estatales de apuntalamiento en gran escala de esa actividad. Esta decisión surgió luego de que la actividad minera tocó fondo en 1986, cuando se derrumbó el mercado internacional del estaño, amenazando no sólo la lenta estabilización y reactivación productiva que se había generado en el país como consecuencia de las medidas de ajuste estructural de 1985, sino la viabilidad misma de la economía nacional, ya que la minería estatal de ese metal había sido el sostén fundamental del Presupuesto General de la Nación desde 1952. En tales circunstancias, el sector oleaginoso aparecía como el más factible y promisorio en consideración a: a) su permanente crecimiento productivo y exportador incluso en el período hiperinflacionario; b) las potencialidades de expansión que ofrecía la amplia frontera agrícola de los llanos del departamento de Santa Cruz, aunque con poca comunicación vial hasta esos momentos; y c) un mercado internacional de la soya que había comenzado a adquirir gran importancia, especialmente en los países desarrollados.

En esta etapa el cultivo y la exportación de la soya y de sus subproductos mejoró su tendencia creciente, registrando incrementos sostenidos y tasas de crecimiento inter-anales mayores que el período inmediatamente anterior. Así, entre 1986 y 1992, la superficie cultivada de soya subió de 63 mil a 217 mil Has, mientras que el valor de las exportaciones del grano y sus derivados subió de 19 a 57 millones de dólares, marcando el inicio de la inserción del complejo sojero en el mercado internacional.

6 El vigor de la producción agropecuaria campesina también se puso de manifiesto cuando, a partir de los años sesenta, gradualmente miles de productores andinos incursionaron en las Tierras Bajas para desplazar en gran medida a los productores agro-empresariales en cultivos fundamentales como el arroz.

No se debe desdeñar la importancia que tuvo en este comportamiento los altos precios internacionales que registró el grano, en especial entre 1987 y 1990, lo que obviamente originó presiones e incentivos a los países que ya habían expresado alguna condición de competitividad para un desarrollo mayor de la producción del grano. Pero también desempeñaron un rol importante las políticas públicas que comenzaron o poner en práctica los gobiernos en apoyo a los sectores exportadores en especial, entre las que sobresalen la devolución de impuestos y algunos subsidios indirectos a través de las empresas estatales de servicios de transporte⁷.

La segunda etapa se inició aproximadamente en 1993, año en que casi simultáneamente se sucedieron dos acontecimientos que imprimieron un cambio fundamental al escenario en el que se desenvolvía el creciente complejo sojero: el inicio de la ejecución del proyecto “Tierras Bajas del Este” (o simplemente “Tierras Bajas”) y la declaratoria de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como Unión Aduanera.

El proyecto “Tierras Bajas” fue financiado por el Banco Mundial, y en lo fundamental sirvió para ampliar la frontera agrícola de la soya en una zona fértil, amplia, plana, apropiada para la producción en gran escala, pero frágil. Contrariando sus alcances y definiciones originales, es probable que los recursos financieros de ese préstamo incluso hubieran servido para la tala de grandes áreas de bosque primario, según denuncias de esa época.

De su lado, la declaratoria de Unión Aduanera por la CAN —en el plano comercial— supuso el levantamiento de las barreras arancelarias de todos los productos originarios de los países miembros y la fijación de un Arancel Externo Común y Bandas de Precios, con el fin de resguardar el mercado regional de la competencia de terceros. Si bien Perú rehusó a ser partícipe de esta decisión, el mismo año 1992 Bolivia logró establecer un acuerdo bilateral con ese país, con alcances cercanos a los de una zona de libre comercio. Esta decisión integracionista favoreció enormemente al naciente sector sojero boliviano, primero porque Bolivia era (y es) el único país con esa base productiva en la CAN; segundo, porque ha supuesto la configuración de un mercado amplio y relativamente protegido de competidores poderosos en la producción de soya como Brasil y Argentina y, tercero, porque las facilidades arancelarias concedidas por ese bloque de integración a los productores nativos significaron un importante factor de su viabilidad económica⁸.

Estos dos acontecimientos desataron el denominado *boom* de la soya en Bolivia, el cual se reflejó en el afianzamiento del complejo sojero y en su definitiva inserción en el mercado internacional, pues la superficie cultivada subió de 210 a 630 mil Has en ese período, en tanto que el valor de todas las exportaciones oleaginosas creció de 74 a 244 millones de dólares. No obstante, este *boom* no fue ajeno al comportamiento de los precios internacionales de la soya de ese período, pues mientras entre 1990 y 1992 oscilaron entre 229 y 221 dólares por tonelada métrica (TM), entre 1993 y 1997 siempre estuvieron por encima de 240 dólares; incluso el último año de esa serie llegó casi a 300 dólares, para comenzar a declinar bruscamente a partir de 1998. En el nivel internacional, tampoco se debe hacer abstracción de la vigencia del Acuerdo para la Conformación de una Zona de Libre Comercio entre Bolivia y el MERCOSUR, situación que tuvo influencia en el surgimiento de un comercio creciente de productos oleaginosos entre ambas partes. Por último, no fue menor la influencia de las reformas estatales de “segunda generación” aprobadas en esos años (no sólo para el comportamiento del complejo sojero de esa etapa, sino de su desarrollo posterior en general), y las políticas públicas de promoción específica de las exportaciones (no tradicionales, en especial).

7 Kreidler et al (op cit.) también destaca la ejecución del proyecto relacionado con el sistema de semillas, ejecutado entre 1984 y 1987, con apoyo de USAID a través del programa PL-480. A decir de este autor, el conjunto de las actividades desarrolladas en el marco de este proyecto dio como resultado la mejora en los índices de productividad.

8 Varios estudios respecto a la competitividad del complejo sojero boliviano (ver, por ejemplo, Kreidler, op cit) sostienen que su viabilidad no sería posible fuera de la CAN, ya que la protección que rige en este mercado compensaría los costos extraordinarios en que incurren las exportaciones bolivianas en general debido a su mediterraneidad (falta de acceso a costas marinas).

En términos cualitativos, esta segunda etapa comenzó a definir las características y la orientación futura del complejo sojero boliviano, esto es: a) la producción en gran escala (entendiéndose por tal el cultivo en áreas continuas de hasta más de mil hectáreas continuas), la mecanización del cultivo, la doble siembra y la introducción de la técnica de la “siembra directa”, que ha estado asociada al crecimiento inusitado del uso del célebre herbicida glifosato; b) la redefinición de las categorías de productores “medianos” y “grandes”; c) la ampliación de la participación de pequeños productores nacionales, compuesto básicamente por los “colonizadores” (pequeños productores campesinos de origen alto-andino asentados en las Tierras Bajas); d) la incursión del capital transnacional, especialmente en el subsector de la transformación y la exportación del grano⁹; e) la naturaleza esencialmente primaria de la inserción del complejo sojero en el mercado externo; y d) los cambios en el destino de las exportaciones, por los que además de la CAN, comienzan a cobrar importancia el MERCOSUR, Chile y hasta Estados Unidos.

La tercera etapa del desarrollo de la actividad sojera en el marco del “libre mercado” se inició más o menos en 1998, cuando comenzó a sumirse en la peor de sus crisis debido a las repercusiones directas de la caída del precio internacional del producto, factores climáticos y también a las primeras consecuencias drásticas de la práctica del monocultivo¹⁰. Después de caer el precio de manera brusca a 224 dólares por TM promedio en 1998, al año siguiente registró el nivel más bajo de las dos décadas anteriores (176 dólares por TM), para iniciar una lenta recuperación el 2000 y llegar recién en 2003 a casi 250 dólares por TM, aliviando la crisis.

Obviamente esta situación constituyó un desincentivo a la actividad, desatando además una serie de consecuencias económicas en la región (departamento de Santa Cruz) y en el país, como la peligrosa mora en el sistema bancario nacional¹¹. Empero, el sector logró apoyo financiero del Estado a través de programas de reactivación económica, con garantías públicas y fiscales. Las cifras oficiales son elocuentes: después de haber llegado a un máximo de extensión cultivada de su historia, en 2001 bajó a 555 mil Has, la superficie más baja de esos años, para comenzar a recuperarse bruscamente en 2004 con 890 mil Has. Por el contrario, el valor de las exportaciones no dejó de crecer en este período, pues de 255 millones de dólares registrados en 1999, subió a 445 millones en 2004, efecto no sólo del incremento del área cultivada, sino de una mejora de los rendimientos, (probablemente debido a la masificación de la “siembra directa” y al inicio del cultivo de soya transgénica y/o a la apertura de nuevas sub-zonas altamente productivas¹²). Este año marca el inicio de un nuevo período de auge del complejo sojero, pero determinado básicamente por el alza persistente de los precios internacionales de los *commodities*, ya que el crecimiento de la superficie cultivada de soya entre 2004 y 2007 fue de 7%, mientras que el del valor de las exportaciones sojeras entre esos mismos años fue de 36%.

9 Si bien en Bolivia no están presentes todas las grandes transnacionales del sector agro-alimentario como en Argentina o Brasil, ni en las mismas dimensiones, de todos modos son compañías con capital externo que dominan estos dos subsectores.

10 Los estudios que promueven el complejo oleaginoso mencionan la recurrencia de estos fenómenos climáticos entre 1998 y 2001 como causa importante de la crisis, pero omiten mencionar lo que el *Informe Temático sobre Desarrollo Humano. La economía más allá del gas* de 2005, realizado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), destaca (tomando datos de la propia ANAPO): que entre 1998 y 2002 el rendimiento de la producción de soya en la zona de Pailón (considerada el “corazón” de la actividad sojera en la etapa del *boom*) había bajado de 2,0 Tn/Has a 1,4 Tn/Has, no sólo por los fenómenos climáticos, sino básicamente por las consecuencias del monocultivo.

11 Montenegro y Guzmán (2000) sostienen que el estancamiento del sector productivo de la soya (y de otros productos agrícolas de la economía cruceña) de esos años, influyó decisivamente en el incremento del índice de mora bancaria de 3 a 12 por ciento, entre noviembre de 1998 y junio de 1999.

12 Son áreas ubicadas al norte de las zonas “Integrada” y de “Expansión”, las que habrían desatado un segundo *boom* de la producción de soya, pues en este momento son consideradas las mejores tierras.

ACTORES Y PROCESOS DEL COMPLEJO SOYERO BOLIVIANO

Los productores agrícolas según su nacionalidad y su participación en el cultivo de la soya

Los gremios empresariales del sector agrícola reconocen la participación de cinco grupos de productores de soya según su nacionalidad y la importancia de la superficie de sus cultivos en el total: los productores nacionales, los menonita, los japoneses, los brasileños y otros extranjeros (entre los que destacarían los rusos, pero con una creciente participación de argentinos, colombianos y peruanos en los últimos años).

Esta estructura tiene un origen complejo, no es resultado únicamente de las políticas públicas de inmigración externa e interna promovidas activamente después de la Revolución Nacional, sino también de procesos e intereses económicos y políticos dentro y fuera del país, por lo que conlleva algunas tendencias relativas a su conformación y —como consecuencia— a la posibilidad de cambios respecto a la propiedad o el acceso a la tierra en esa gran región del departamento de Santa Cruz, a las tecnologías productivas, al medio ambiente e, incluso, al control mismo del complejo sojero boliviano. Por eso es muy importante considerarlo.

Analizando la participación de estos grupos de productores en el total del área cultivada de soya, en el período 1980–2002 (no ha sido posible acceder a datos posteriores a este período), se puede constatar que en la etapa 1980–1985 la primacía la tuvieron los productores menonita, detentando casi invariablemente más del 50% del área total cultivada, seguidos de los japoneses y de varios otros productores de origen extranjero. Por tanto, es gracias a los productores no nacionales que el área cultivada de la soya registró un crecimiento sostenido en pleno período de la hiperinflación. La primera etapa de la era del “libre mercado” (1986–1992), se caracterizó por un repunte notable de la participación de los productores nacionales en el área cultivada y una disminución relativa de los menonita; no obstante, estos últimos nunca dejaron de aumentar su área cultivada¹³. En la etapa del *boom* (1993–1998) destaca la incursión súbita pero aceleradamente creciente de los productores brasileños, quienes llegaron para dedicarse abierta y directamente a la producción de soya. En el lapso de seis años este grupo pasó a superar a todos los demás grupos, por lo que la expansión del cultivo en esos años se debió en gran medida a ellos. En esta etapa llama también la atención el comportamiento del grupo de productores nacionales, porque además de disminuir su participación relativa, el aumento de la extensión de sus cultivos (en términos absolutos) fue moderado, desmintiendo de esta manera la idea más o menos extendida de que fueron ellos los protagonistas centrales del *boom*. Esta etapa también comenzó a registrar el ingreso del estrato de los “pequeños” productores de soya, compuesto por campesinos de origen alto-andino (“colonizadores”) y algunos productores originarios de la región. La última etapa considerada por este artículo (1999–2004), en esencia, no modifica la estructura de participación de los grupos de productores que se había configurado en la etapa anterior. No obstante, destaca el incremento del área cultivada de los productores nacionales, pasando a liderarla en términos relativos; pero es posible que una parte de esa expansión se hubiera debido al aporte de los “pequeños” productores.

Del análisis previo resulta inevitable destacar que los productores nacionales (“grandes”, “medianos” y “pequeños”), nunca sobrepasaron el 50% del total del área cultivada. Es más, aun considerando a los japoneses y menonita como productores nacionales (tal cual lo reclaman los directivos del gremio empresarial Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas, ANAPO), los extranjeros han detentado por lo menos un 40% de la superficie cultivada en los últimos años. Por consiguiente, desde siempre, han sido los productores extranjeros (de reciente o de antigua inmigración) quienes han sido el sostén del cultivo de la soya en Bolivia, y expresan una tendencia al crecimiento de su participación.

Entre los productores extranjeros de reciente inmigración, sin duda, destacan los brasileños, a quienes se estarían sumando de manera nítida los argentinos. La presencia de los primeros surgió a fines de la década

13 En esta etapa los nacionales ya practicaban dos siembras anuales. Por otro lado, Vilar y Kupfer (1995) sostienen que en esos años llegaron al país los primeros grandes productores brasileños, aunque básicamente para producir en asociación con grandes productores nacionales. En cambio, los índices de crecimiento de sus cultivos de los menonita pudo deberse a que nunca asimilaron sostenidamente la práctica de la siembra de invierno.

de ochenta. En cambio, la incursión del grueso de los argentinos es relativamente nueva y tendría que ver –según el boletín electrónico “E–campo” (s/f)– con una expansión que parece ya no ser posible en su país, pues “hace tiempo que la Argentina quedó chica. Llegó el momento de buscar nuevas tierras. Uruguay ya está abarrotado de argentinos. Por eso muchos comenzaron a mirar hacia el norte”.

Sin duda, el atractivo mayor para brasileños y argentinos ha sido y es la amplia disponibilidad de tierras en el país (que ya no sería sólo en el departamento de Santa Cruz, sino en el Beni, según las tendencias de expansión y las propias referencias de quienes identifican el interés de los productores argentinos) y sus precios relativamente mucho más bajos que en sus países de origen. Los propios directivos del gremio empresarial de los sojeros bolivianos (que acoge a los brasileños y a la mayoría de los argentinos) admiten que “a los forasteros que llegaron en la década de los noventa, cuando la superficie bordeaba las 140 mil Has, los atrajeron las tierras baratas y fértiles de Santa Cruz”¹⁴. Pero además, jugaron y juegan un rol importante en la atracción de ambos tipos de productores los factores del contexto institucional que prevalece en Bolivia, como la flexibilización de facto que supone la aplicación de la normativa ambiental e impositiva en materia de exportación de ganancias.

Los productores brasileños, a pesar de su decisiva importancia en la superficie cultivada, aparentemente nunca fueron numerosos. De acuerdo a un reportaje realizado por el diario *La Prensa* de La Paz (7/6/2004), estos productores no suman más de 250, es decir, no más del 2% de los 14 mil productores de soya que la ANAPO sostiene que existen en el país. Estas cifras obtenidas por ese diario en fuentes oficiales del gremio empresarial permiten deducir que cada productor brasileño cultiva en promedio 1.000 Has de soya, con lo que se confirma que la mayoría de ellos corresponden a la categoría de ‘grandes’. En cambio, oficialmente no se sabe cuántos son los productores argentinos actualmente asentados en el país. Ciertamente deben ser menos que los brasileños, aunque en constante crecimiento y con acceso a grandes extensiones, si es que se considera sus expectativas respecto a su ingreso a Bolivia. Entre estos productores –de acuerdo al boletín “E–campo” (op cit)– se encuentra la empresa agroindustrial “El Tejar”, uno de los “mega-productores” de Argentina (en palabras de Teubal, 2005).

Pero toda esta información no sólo refleja el dominio que van consolidando los extranjeros en la producción de la soya boliviana, sino el fenómeno de la concentración de la tierra en este tipo de productores, ya que, apelando a información de ANAPO, se puede deducir que la cantidad de grandes productores (que cultivan más de 1.000 Has) no supera los 300, la mayoría brasileños, con un núcleo poderoso no mayor de 100 productores, quienes poseerían predios de entre 3.500 a 8.000 Has¹⁵. Los máximos de extensión de tierras (en manos de productores extranjeros) parecen ser mucho mayores de acuerdo a las declaraciones del presidente de Unisoya (consorcio empresarial dedicado a la producción de soya) obtenidas por ese mismo reportaje periodístico de *La Prensa*: “los tres mayores productores de soya de la zona son extranjeros, y entre ellos cultivan 180 mil toneladas de soya, que representa el 15% de la producción nacional” (promedio de 20 mil Has por productor¹⁶).

14 Declaraciones del presidente de la ANAPO, al diario *El Deber* de 15/4/2005.

15 Según ANAPO existen tres categorías de productores en función del área que cultivan: los “pequeños” (básicamente los “colonizadores” campesinos y algunos productores japoneses y menonita), cuyas superficies no exceden las 50 Has; los “medianos” (básicamente el grueso de los menonita y japoneses y el segmento mayor de los productores nacionales), que cultivan de 51 a 1000 Has, y los “grandes” (fundamentalmente las corporaciones y los productores extranjeros y un reducido grupo de nacionales), con más de 1000 Has. Según la misma fuente, de los 14 mil productores sojeros un 2% son “grandes”, 20% “medianos” y 78% “pequeños”. Y si bien la ANAPO no publica información que permita conocer la distribución de los productores según su nacionalidad en cada una de las categorías de productores, es posible deducir la participación de productores brasileños en la superficie cultivada de soya en el país.

16 Se asume que los rendimientos obtenidos por estos productores oscilan entre 2,5 y 3 toneladas por Ha, por tanto, las 180 mil toneladas de soya producidas por ellos han sido obtenidas en un mínimo de 60 mil Has.

Los “pequeños” productores

En Bolivia la participación de los ‘pequeños’ productores en el cultivo de la soya proviene aproximadamente de mediados de los noventa, y desde ese momento fue en aumento, hasta llegar a constituir la mayoría absoluta de los productores, según la información ya referida de la ANAPO. Este fenómeno puede permitir sugerir que el incremento de la participación de los ‘grandes’ productores en el área cultivada, no está ocurriendo a costa de las tierras de los ‘pequeños’ productores, sino de la “habilitación” de nuevas tierras y –posiblemente– de los ‘medianos’.

Ahora bien, ¿por qué no nació la actividad sojera con los ‘pequeños’ productores?, ¿por qué su incorporación es tardía y por qué no se presenta el proceso de reducción de su cantidad como en el resto de los países sojeros de la región?

Como ya se ha mencionado, la mayor parte de los ‘pequeños’ productores asentados en las zonas sojeras de Bolivia, son los inmigrantes y sus descendientes de la región andina. Desde su llegada en la década de los sesenta sus cultivos mayores fueron el arroz y el maíz, además de aquellos de menor cuantía como la yuca, algunas legumbres y frutas. Esta estructura productiva devino en una suerte de “especialización” rígida de ese tipo de cultivos. Por lo demás, el tamaño de sus predios relativamente pequeños en comparación con el de las empresas agrícolas, más sus restricciones económicas, no les hacía pensar en su incursión en rubros productivos eminentemente comerciales. Es por ello que las primeras etapas del desarrollo del sector sojero trascendieron a los pequeños productores. Sin duda, contribuyó también a esta situación el mercado asegurado para sus excedentes de algunos productos de gran consumo nacional, como consecuencia de la protección estatal que se ejercía para la producción doméstica.

Una vez que entró en vigencia la apertura comercial en 1985, el incentivo del mercado asegurado para sus productos comenzó a desaparecer, aunque la competencia de los sustitutos importados aún no fue tan fuerte en esos primeros años (Pérez, 2004). De ahí que –por lo menos en esa primera etapa del desarrollo del sector sojero en el “libre mercado”– la estructura productiva campesina de las áreas de producción sojera, prácticamente no se modificó. Fue al inicio de los noventa que se comenzó a sentir con más fuerza los efectos de la apertura comercial, a través de la persistente reducción de los precios reales de los productos agrícolas campesinos. Sin embargo, a diferencia de la región andina, el efecto previsto de la desaparición de productores campesinos (por su supuesta falta de competitividad en la nueva situación) traducido en emigraciones, no se presentó con demasiada intensidad en las Tierras Bajas.

Por tanto, lo más probable es que ya en esos primeros años de los noventa los productores campesinos de las zonas sojeras se hubieran visto impelidos a cambiar a rubros productivos agrícolas más competitivos (entre los cuales estaba sin duda la soya), pero de una manera lenta y discriminada (en función de su grado de capitalización previa). Empero, en el segundo quinquenio de los noventa su producción tradicional se hizo francamente crítica debido a los efectos de la liberalización y a la vigencia del ACE (Acuerdo de Complementación Económica) Bolivia–MERCOSUR en 1997, ya que ese acuerdo ha determinado el ingreso desgravado al país de productos que provienen de Brasil y Argentina, que compiten con los cultivos campesinos de las Tierras Bajas. Ello determinó que, en definitiva, un estrato de campesinos pasaran a adoptar el cultivo de la soya, conformando la categoría de los pequeños productores.

Empero, es muy importante señalar que la importancia cuantitativa de estos productores no necesariamente se traduce en similares beneficios para ellos, tal cual se ve a continuación.

En general los ‘pequeños’ productores enfrentan las condiciones más adversas en comparación con los otros tipos de productores. Esta situación se debe a “sus relativamente mayores costos de producción y menores precios recibidos por su producto. Esto se explica por el menor poder de negociación de los pequeños productores al comercializar su producción o comprar insumos en volúmenes pequeños y también por realizar sus labores agrícolas con maquinaria alquilada” (Montenegro y Guzmán, 2000: 347). Los ‘pequeños’

productores deben incurrir en costos extraordinarios debido a la diversidad de trámites a cumplir ante varias fuentes de financiamiento, pues al no poseer bienes hipotecables se ven obligados a recurrir a una fuente para la obtención de semilla, a otra para los agroquímicos y a otra para el combustible. Por otro lado, es usual que pongan como garantía de sus préstamos la cosecha a través de “contratos de propiedad de siembra” (hipoteca de la cosecha) y que paguen intereses mayores que los `medianos` y `grandes` productores. Por último, a la hora de entregar su producción a los acopiadores, los `pequeños` productores deben aceptar los resultados de los análisis físicos realizados por aquellos, que suelen suponer castigos altos del valor de la producción (por humedad e impurezas).

Estos mecanismos de exacción, más la participación cuantitativamente significativa en comparación con las otras categorías de productores, permite una importante apropiación del valor del excedente generado por los `pequeños` productores por otros actores y subsectores del complejo sojero. Por tanto, se puede conjeturar que la participación de los `pequeños` productores en el complejo sojero interesa y conviene a los actores y subsectores más poderosos de la cadena. Y considerando la profundización de la crisis de la agricultura campesina tradicional en general, y de las Tierras Bajas en particular, de no mediar un alivio para esa situación en el próximo futuro, es posible que la cantidad de `pequeños` productores que cultivan soya se incremente en un corto y mediano plazo. De ser así, Bolivia marcaría un comportamiento opuesto al que están siguiendo los demás países sojeros sudamericanos en referencia a la participación cuantitativa de ese tipo de productores.

El significado económico y social del complejo sojero

La indudable importancia que ha cobrado el complejo sojero en la economía regional (del departamento de Santa Cruz) y nacional (especialmente a través del valor de sus exportaciones), ha conducido a que los promotores y defensores del “libre mercado”, no duden en ponderarlo como la mejor muestra de sus bondades, pasando por alto análisis y discusiones respecto a los reales alcances de su contribución al país, tales como su aporte más específico y directo traducido en el pago de impuestos al Estado; las dimensiones del empleo que genera, o la distribución de sus beneficios entre los actores que hacen parte de la actividad; mucho menos se encara los aspectos vinculados con los “costos” ambientales del crecimiento incontrolado del cultivo de la soya.

CUADRO 1

Magnitud de los beneficios de grupos de productores, según su nacionalidad, campaña 2003-2004

Tipo de Productor	Campaña verano		Campaña verano e invierno			
	Superficie Sembrada (miles de Has)	Beneficios Netos (en millones de \$us)	Superficie Sembrada		Beneficios netos	
			Miles de Has	%	Millones de \$us	%
Menonita	145,8	23,9	160,4	19	26,3	19
Japoneses	40,5	6,0	66,4	8	9,9	7
Nacionales	189,7	27,6	321,7	37	46,7	34
Brasileños	185,5	34,0	253,7	29	46,5	34
Otros	40,5	5,9	60,4	7	8,8	6
TOTAL	602,0	97,4	862,6	100	138,2	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de CAO-ANAPO

En los siguientes párrafos se presenta ensayos respecto a tres aspectos vinculados a dimensiones poco a nada analizados en la lectura usual del complejo sojero.

La distribución de los beneficios entre los productores

El Valor Bruto de la Producción (VBP) del subsector agrícola del complejo sojero representa aproximadamente los ingresos brutos generados por él, que se distribuye entre los actores que participan en la producción del grano en función de una serie de mecanismos que responden a las relaciones económicas y políticas que intervienen entre ellos. Obviamente, es sólo una parte de estos ingresos que se distribuye entre los productores agrícolas, ya que la otra se dirige en calidad de remuneración a los otros actores y factores que participan directa e indirectamente en el proceso. Por consiguiente, en definitiva, son los beneficios netos de la producción primaria del complejo los que son objeto de una distribución efectiva entre los productores.

Es bajo esta noción, y apelando siempre a la información disponible, se ha ensayado una estimación de la distribución de los beneficios creados por el subsector agrícola entre las cinco categorías de productores según nacionalidad¹⁷, tomando como referencia la campaña 2003-2004. El resultado de este ejercicio se presenta en el Cuadro 1.

Los datos obtenidos permiten concluir que el factor determinante de la distribución de los beneficios según la nacionalidad de los productores no es únicamente la magnitud de la superficie cultivada por cada grupo, sino también la técnica utilizada por la mayoría de los productores de ellos; la modalidad de acceso a la maquinaria agrícola y el tipo de suelos en el que se cultiva (zona de producción). Es por eso que el grupo de los brasileños puede lograr prácticamente la misma cantidad de beneficios que los productores nacionales siendo que éstos han cultivado 27% más de superficie, pues se entiende que la mayoría de los brasileños utilizaron técnicas y modalidades que potencialmente les garantiza el máximo de rentabilidad, en tanto que el grupo de productores nacionales es más heterogéneo en esos términos porque participan ‘grandes’, ‘medianos’ y ‘pequeños’ productores, cada uno con distintas tecnologías productivas.

También se procedió a calcular la magnitud de los beneficios de las tres categorías de productores según el tamaño de su predio (Cuadro 2). El 78% de los productores (los “pequeños”) percibió algo menos del 10% de los beneficios económicos generados por el subsector agrícola del complejo sojero en la campaña 2003–2004. En contrapartida, no más del 2% de los productores “grandes” (conformado esencialmente por brasileños, otros extranjeros y unos pocos nacionales) recibieron aproximadamente el 37% de esos beneficios. Estas evidencias contrastan radicalmente con la idea sugerida por los promotores del complejo sojero en sentido de que al ser mayoría los ‘pequeños’ productores son al mismo tiempo los más beneficiados. Por el contrario, denuncian el carácter regresivo de la distribución de los beneficios del cultivo de la soya y plantean con más fuerza las interrogantes acerca del destino de las significativas ganancias que los productores extranjeros perciben.

La racionalidad “extractiva” del complejo sojero

Muchas denuncias, especialmente referidas a la zona de “Expansión”, permiten deducir que —al menos un sector de los productores de soya— ha venido operando bajo la lógica del “extractivismo”, es decir, el aprovechamiento intensivo bajo la práctica del monocultivo de un predio (agotando su riqueza productiva, literalmente), para luego asentarse en uno nuevo, repetir la práctica, y así sucesivamente, pasando por alto cualquier consideración sobre sostenibilidad y mucho más sobre las consecuencias para las poblaciones locales.

Esta práctica aprovecha los relativos bajos precios de la tierra en el país, los controles ambientales absolutamente laxos y una estructura agraria regional que permite la gran propiedad ociosa (en muchos casos, de tierras obtenidas gratuitamente del Estado) y su aprovechamiento especulativo. En este sentido, evidentemente los productores que incurren en esta práctica buscan “optimizar” sus ganancias sobre la base de una reducción de sus costos fijos, pero a costa de los recursos naturales, de ahí que esta práctica esté íntimamente asociada a la del monocultivo (especialmente en la zona de “Expansión”, donde documentalmente se ha probado su existencia).

CUADRO 2

Magnitud de los beneficios de grupos de productores, según tamaño de su predio, campaña 2003-2004

Tipo de Productor	Campaña verano e invierno			
	Superficie Sembrada		Beneficios netos	
	Miles de Has	%	Millones de \$us	%
Grandes	300,0	35	51,2	37
Medianos	482,6	56	75,0 *	54
Pequeños	80,0	9	12,0	9
TOTAL	862,6	100	138,2	100

Fuente: Elaboración propia con base en información de CAO-ANAPO
 * en realidad, con el procedimiento empleado se obtuvo un monto de 72 millones de dólares para esta categoría, pero fue ajustado para llegar al total de 138,2 millones de dólares que se obtuvo en el análisis según nacionalidad porque éste tiene mayores fundamentos cuantitativos.

17 El trayecto completo de este ejercicio se puede encontrar en el estudio original.

Sin embargo, el “extractivismo” no sólo tiene consecuencias en la depredación de los recursos naturales, sino en las poblaciones locales donde se la practica, pues la lógica que prevalece en él hace abstracción de este factor y mucho más del legítimo derecho de estas poblaciones a los beneficios que reporta la actividad sojera. A este respecto es ilustrativo mencionar lo acontecido en el municipio de Pailón (zona de “Expansión”), que por varios años durante el *boom* fue considerado el “corazón” de la actividad sojera. Si bien en ese período virtualmente se eliminó la *extrema pobreza* de la población de este municipio, la mayoría vive aún en el *umbral de la pobreza* (según datos del Atlas Estadístico de Municipios de 2005 para los años 1992 y 2001), situación que no condice en absoluto con la riqueza que generó para los demás actores y sectores de la cadena productiva del complejo sojero, en especial para los ‘grandes’ productores y, dentro de ellos, los extranjeros.

Por consiguiente, si la racionalidad “extractiva” prevalece en la actividad sojera, es lógico esperar no sólo un agotamiento acelerado de las tierras de la región, sino un relativo empobrecimiento de las poblaciones locales, porque esta práctica genera para ellas beneficios efímeros, reversibles y concentrados, ya que el “extractivista” no llega a una zona para establecerse, sino permanecer en ella sólo hasta agotar su riqueza.

La generación de empleo

No existen estadísticas oficiales del gobierno central referidas al empleo en el complejo sojero del país. Estos datos provienen en general de la ANAPO y/o de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO). Incluso los múltiples estudios que se han realizado en los últimos años toman como base la información de estos gremios empresariales. Quizás por esta dependencia, el manejo de estas magnitudes se ha tornado particularmente arbitrario en los últimos años, pues en ese corto período los gremios empresariales, e incluso funcionarios gubernamentales, han ido mencionando cifras cada vez más infladas de generación de empleo por parte del complejo sojero, originando desconfianza de su propio trabajo estadístico¹⁸. Con todo, el reciente estudio realizado por Kreidler et al. (op cit), contiene las referencias más razonables respecto al empleo generado por el complejo oleaginoso (no se hace una referencia específica al sojero), ya que, además de basarse en estimaciones oficiales de la CAO—ANAPO, consigna información para un período de algo más de una década (1992–2003), lo cual evita admitir datos inmediatamente posteriores a esa serie que no sean coherentes con su tendencia. Su única limitación es que aborda sólo el empleo directo del subsector agrícola.

El Gráfico 1 ha sido extractado del trabajo de Kreidler et al. A través de él se puede constatar que, hasta 2003, el subsector agrícola del complejo oleaginoso nunca ha generado más de 41 mil empleos directos. Con relación al empleo generado por el subsector industrial del complejo oleaginoso, lamentablemente el autor citado no presenta una serie, sino sólo una cifra puntual, señalando que en la gestión 2003 ese subsector generó cerca de 5 mil empleos directos. Aceptando que este dato es también el máximo registrado en toda el período, se puede concluir que la generación total de empleos directos del complejo oleaginoso, hasta el año 2003, en ningún momento ha sobrepasado los 46 mil anuales, y si lo hizo después de ese año, como tope tendría que haber sido proporcional al crecimiento del área cultivada y del procesamiento, esto es, unos pocos miles y no las monumentales cifras que se vienen mencionando últimamente.

18 Mientras en 2004 remarcaban la existencia de 45 mil empleos directos generados por el cultivo de las oleaginosas y por su procesamiento, a comienzos de 2005 hablaban de 100 mil y, recientemente, de 150 mil (diario “La Razón” de 11/12/2005, suplemento Ejecutivos, páginas 10-11 y periódico “El Juquete Rabioso” de marzo de 2006, quincena del 5-18, página 8).

Sin embargo, teniendo como referencia la situación de otros países sojeros de la región sudamericana respecto a este tema, incluso estos datos del complejo oleaginoso boliviano generan cuando menos algunas interrogantes, como se ve a continuación.

En el caso concreto de Argentina, por ejemplo, Teubal et al (op cit.) sostiene que la irrupción masiva y acelerada de la soya transgénica ha ocasionado el desplazamiento de fuerza de trabajo. En particular el uso de la soya resistente al glifosato sería un poderoso “ahorrador” de ese factor. A decir de este autor, estos elementos marcan el rumbo de una “agricultura sin agricultores”, es decir, con escasa demanda de fuerza de trabajo.

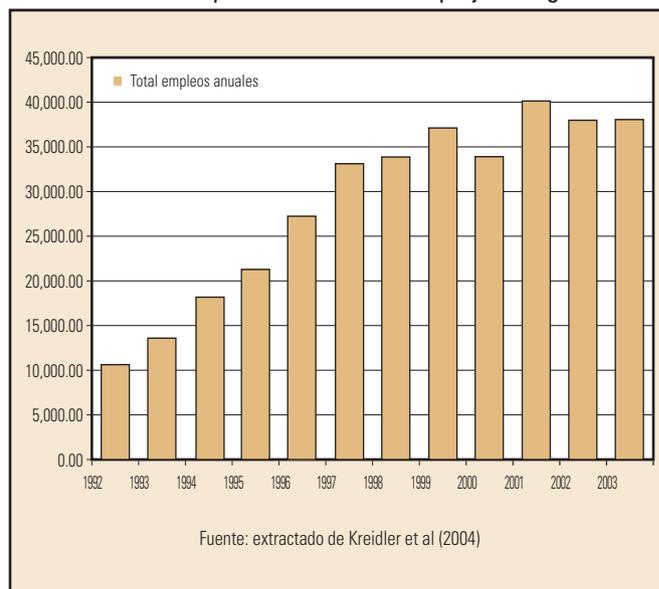
En este contexto, no resulta sorprendente encontrar que “los cereales y las oleaginosas anuales pueden estar ocupando no más del 5% de la mano de obra en el sector agropecuario” de la Argentina (Aparicio (2005:207, en Teubal y Giarracca, Coordinadores), esto es, entre 45.000 y 50.000 empleos anuales. Tampoco debería sorprender enterarse que “la industria aceitera (del complejo oleaginoso de Argentina) presenta una alta productividad de la mano de obra y emplea en forma directa aproximadamente a 5.000 personas” (Ministerio de Economía de Argentina, 2002: 7).

En el caso de Brasil, Schelesinger (2006), apelando a datos de FIBGE (1985) y Gelder et al (2005), señala que la cantidad de empleos del complejo sojero de Brasil ha disminuido de 1.694.000 personas en 1985 a 335.000 en 2004, por lo que se puede concluir que su tendencia declinante en el empleo de fuerza de trabajo es un hecho incontrastable en el tiempo a pesar del constante crecimiento del área cultivada. En consecuencia, es altamente probable que la magnitud más próxima a la realidad se sitúe en una cantidad de 335.000 a 370.000 empleos anuales en los últimos años.

Con toda esta información es inevitable preguntarse si el complejo sojero boliviano tecnológicamente es absolutamente rezagado e ineficiente o si ha logrado una competitividad particular, sobre la base de un empleo intensivo de fuerza de trabajo tanto en su subsector primario agricultor, como en su subsector industrial procesador. Una explicación (concerniente a posibles particularidades del complejo sojero boliviano) podría ser la participación cuantitativamente importante de los ‘pequeños’ productores. Sin embargo, si bien son mayoría absoluta en cantidad, al mismo tiempo son minoría absoluta en área cultivada (apenas aportan con el 10% de la superficie total), por lo que su incidencia en el empleo no tendría que ser decisiva. Así es que, considerando el contexto político que viene acompañando el debate nacional acerca de los beneficios (y costos) del complejo sojero en Bolivia, lo más razonable es asumir que el gremio empresarial está tratando de demostrar la contundencia de esos beneficios en el plano social, a partir de datos (exagerados) de empleo, pues resultaría sorprendente encontrar un tipo de competitividad basado en empleo intensivo en un mundo globalizado. Y si se quisiese encontrar otra explicación que no modifique las magnitudes esgrimidas por los empresarios sojeros, se llegaría a la conclusión de que sus costos en mano de obra son bajos a pesar de la cantidad de obreros que contratan, lo que equivale a niveles bajos de sueldos.

GRÁFICO 1

Generación de empleo directo del complejo oleaginoso



Las tendencias del monocultivo

Estudios referidos a los otros países sudamericanos productores de soya dan cuenta que uno de los efectos de su expansión es la disminución del área cultivada de otros productos agrícolas y/o de otras actividades agropecuarias, generando las bases de una tendencia al monocultivo de la soya, con todas sus consecuencias negativas, especialmente sobre la calidad de los suelos y la oferta nacional de alimentos. Los casos más notables parecen ser los de Paraguay y Argentina.

CUADRO 3

Santa Cruz: Superficie cultivada de productos seleccionados competitivos (en porcentajes)

Período	Soya/total Dpto.	Productos que compiten con la soya/total Dpto.	Demás productos / total Dpto.
1991-92	35,9	38,6	25,5
1992-93	33,5	44,3	22,2
1993-94	44,2	35,0	20,8
1994-95	48,0	29,6	22,4
1995-96	48,3	29,8	21,9
1996-07	47,6	28,3	24,1
1997-98	47,2	27,3	25,5
1998-99	48,3	29,9	21,8
1999-00	52,3	26,1	21,6
2000-01	48,9	25,5	25,6
2001-02	49,6	25,1	25,2
2002-03	50,0	23,0	26,9

Fuente: Elaboración propia con base a datos de CAO

En Bolivia no existen aún denuncias abiertas o documentadas respecto a la presencia del fenómeno de reconversión productiva de algunas zonas por efecto de la ampliación del cultivo de la soya. Sin embargo, existen indicios de que esta reconversión es un fenómeno en crecimiento, es decir, que la expansión del cultivo de soya no sólo se está realizando en nuevas tierras, sino que también está cubriendo áreas que anteriormente estuvieron con otros productos. A través del análisis de algunos datos estadísticos oficiales es posible por lo menos indagar su existencia. En particular se debe analizar el comportamiento de aquellos productos agrícolas que se desarrollan exclusiva o fundamentalmente en los lugares donde también está la soya, supuesto que es allí donde se escenifica una disputa de las tierras entre la soya y los demás cultivos.

Entonces, para este objeto, se han seleccionado sólo los productos que tendrían plena coincidencia de cultivo con la soya en las zonas de producción "Integrada" y de "Expansión" (trigo, el maíz, el sorgo y el arroz). Así es que en el Cuadro 3 se presenta las proporciones (porcentajes) del área cultivada de soya, de los cuatro productos que compiten o disputan a la soya la tierra, y de los demás productos, respecto del total cultivado en el nivel departamental.

Estas cifras muestran de manera clara el lento pero persistente proceso de "especialización" en el cultivo de soya que está viviendo la agricultura del departamento de Santa Cruz, pues desde un poco más de un tercio que representaba su cultivo en 1992, quince años después pasó a ser la mitad, en tanto que el conjunto de los cuatro productos que le "disputan" la tierra redujeron su participación relativa casi en relación directa al incremento de la soya, quedando el resto de los productos en el mismo nivel en el período considerado.

Pero hay más, aplicando estas operaciones a la superficie de las zonas "Integrada" y de "Expansión", que es donde conviven la soya y los productos "competitivos", los resultados son más elocuentes, ya que muestran el índice de "especialización" o de monocultivo de la soya en esas zonas. A simple modo de ejemplo: en la campaña 1991-1992 el conjunto de los cuatro cultivos "competitivos" representaba el 52% del área total cultivada en dichas zonas; en la campaña 1998-1999 ya era la soya la que detentaba el 62% del total cultivado, para pasar en 2002-2003 al 68%.

En síntesis, la expansión explosiva del cultivo de la soya en Bolivia, marca una innegable tendencia hacia el monocultivo en el conjunto del sector agrícola boliviano. Si bien este fenómeno aún no es tan pronunciado como en otros países sudamericanos productores de soya, ya se trata de un fenómeno amenazante, cuyo avance –de no mediar factores que contraigan sus exportaciones– parece ser inexorable. Este proceso afecta directa y fundamentalmente a los productos agrícolas destinados a la alimentación de la población nacional, algunos de ellos de carácter básico como el trigo y el arroz; pero no sería raro que en el futuro relativamente próximo afecte también a otros cultivos esenciales para la alimentación nacional que se encuentran en otras sub-zonas (o “enclaves”) dentro de las zonas soyeras, tales como las legumbres y la misma caña de azúcar, acentuando la actual pérdida de capacidad de autoabastecimiento del país de los alimentos básicos, originada en la apertura comercial y la liberalización.

CONCLUSIONES

1. Queda fuera de dudas el espectacular desarrollo del complejo sojero boliviano en el relativo corto plazo de una década. Tampoco caben dudas acerca de la enorme contribución privada a este desarrollo, promovida por la vigencia de las políticas de “libre mercado”, escenario principal del desarrollo del complejo sojero. No obstante, este logro no puede ser entendido aislado de los esfuerzos estatales que a través de sucesivos gobiernos hizo de la “marcha al oriente” una causa nacional luego de la Revolución Nacional de 1952.

2. La base interna de la competitividad del complejo sojero boliviano es, sin duda, el precio bajo de la tierra en comparación con el que prevalece en los demás países productores de la región sudamericana, fundado en la amplia disponibilidad de este recurso en el departamento de Santa Cruz y –desde la perspectiva de no pocos sectores productivos empresariales– en el del Beni. A esta condición se suman un régimen de impuestos que también comparativamente es el más bajo entre todos los países soyeros; los bajos costos de la fuerza de trabajo y una flexibilidad institucional y normativa de facto en los aspectos que conciernen al control ambiental.

Contribuyen a esta competitividad las transformaciones que adoptó la CAN en 1992, las cuales han supuesto simultáneamente la liberalización total del comercio intra-regional y la protección de dicho mercado frente a terceros países, por lo que el desarrollo del complejo sojero boliviano tuvo un marco de “libre mercado” regional y no abiertamente internacional.

Sin embargo, al menos parte de esta competitividad debe ser catalogada de espuria porque se base en la aplicación de una lógica “extractiva”, esto es, en un aprovechamiento intensivo y bajo el régimen de monocultivo de la tierra (hasta agotarla) para luego abandonarla y acceder a otra, y así sucesivamente, con todas sus consecuencias de depredación de este recurso.

3. La “extranjerización” del complejo sojero boliviano es un hecho innegable. Aún aceptando que los productores japoneses y menonita no deben ser considerados extranjeros, por su establecimiento antiguo en el país, queda sin discusión la creciente presencia de otros productores y consorcios extranjeros en el cultivo, en el procesamiento y en la exportación de la soya y de sus subproductos. Con las tendencias actuales, incluso en el corto plazo estos productores (particularmente de origen brasileño) pueden pasar a detentar la mayor parte del área cultivada de la soya en el país.

Pero además, esa “extranjerización” está estrechamente asociada a otros fenómenos. Desde el punto de vista político y social el fenómeno más importante es el de la concentración del acceso a la tierra que

conlleva ese proceso. Si bien este fenómeno es común a todos los países sudamericanos productores de soya, la diferencia en el caso de Bolivia (y de Paraguay) es que se lleva a cabo con el protagonismo de productores extranjeros.

Desde el punto de vista productivo, alimentario y ambiental, la consecuencia más importante de la “extranjerización” del cultivo de la soya en Bolivia es el monocultivo, ya que los productores extranjeros detentan la superficie mayor de cultivo, aunque ciertamente no se lo puede atribuir exclusivamente a ellos. El monocultivo se expresa en una “especialización” productiva básicamente en función estricta del logro de beneficios económicos para los productores en el plazo más breve posible, ajeno a la consideración de cualquier otro factor y menos a sus consecuencias; por tanto, no repara en el desplazamiento de otros productos esenciales para la seguridad alimentaria del país ni en sus severas consecuencias ambientales.

Desde el punto de vista económico el fenómeno más importante que conlleva la “extranjerización” es la dependencia respecto de la inversión extranjera, con los riesgos de volatilidad que ya ha manifestado en ocasión de la profunda crisis que vivió el complejo sojero a fines de la década anterior, y con los costos en materia de expatriación de las utilidades que genera la actividad en condiciones muy favorables para los productores extranjeros.

4. Los ‘pequeños’ productores cuantitativamente son muy importantes en el complejo sojero boliviano, rasgo que comparte con los demás países sudamericanos. Sin embargo, su cantidad no tiende a la disminución como en el resto de países productores de la región; al contrario, es probable incluso que se vaya incrementando en los próximos años, si es que determinadas políticas comerciales no se modifican, ya que han contribuido a desincentivar la producción tradicional campesina en las zonas de producción de la soya al permitir el indiscriminado ingreso de productos competitivos de su producción, generando de esta manera las condiciones para un tránsito al cultivo del grano.

No obstante, el estrato de los ‘pequeños’ productores tiene una importancia menor en la superficie cultivada y en la producción misma. Es más, su participación en los beneficios globales del subsector agrícola del complejo sojero incluso es proporcionalmente menor a su participación en la superficie cultivada. De ahí que el ‘pequeño’ productor común no es “especializado” en la producción de soya en el sentido de dedicar todo su predio a ese cultivo, esto es, “no vive de la soya” y debe buscar ingresos complementarios con la venta de su fuerza de trabajo, incluso eventualmente para los ‘medianos’ y ‘grandes’ productores, además de mantener algunos cultivos tradicionales.

5. Los indudables beneficios económicos que genera el complejo sojero para sus actores tienen un patrón de distribución regresivo. Por lo menos en lo que concierne al subsector agrícola, donde concurren la mayor parte de los actores, la distribución de los beneficios tiende a la concentración en muy pocos productores (fundamentalmente los ‘grandes’ que a su vez son casi exclusivamente extranjeros) y donde obviamente los ‘pequeños’ (los más numerosos) son los menos favorecidos. Pero en el plano social los beneficios tampoco son mejor distribuidos, debido a la lógica “extractiva” que prevalece en el accionar del complejo sojero.

El empleo directo que genera el complejo sojero cuantitativamente es mucho menos de lo que usualmente difunden sus dirigentes y portavoces en los últimos años; la misma información oficial de los productores sojeros corrobora esta convicción. Y la mayor parte de este empleo lo genera el estrato de los ‘pequeños’ productores, precisamente por su gran cantidad y por el uso intensivo de fuerza de trabajo que caracteriza a este tipo de unidades productivas.

6. El escenario internacional en el que se desenvuelve el complejo sojero boliviano es altamente favorable en la medida en que las concesiones arancelarias vigentes en el mercado de la CAN se mantengan, a pesar de los resquebrajamientos que algunos países de este bloque (incluyendo Bolivia) han causado a este acuerdo a través de la aprobación de concesiones a terceros países. No obstante, las perspectivas de mantenimiento de esas condiciones son remotas, pues al margen de las amenazas ciertas que suponen los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados entre dos socios de la CAN (Colombia y Perú) y Estados Unidos están las negociaciones entre la CAN y el MERCOSUR, además de una serie de acuerdos comerciales de diversa amplitud y profundidad liberalizadora entre los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de otros esquemas comerciales. Estos acuerdos y negociaciones prevén calendarios de liberalización plena para un universo amplio de productos (entre los que está obviamente la soya) que involucran a los países de la CAN y a los grandes países productores sojeros de la región, por lo que las perspectivas de una liberalización comercial en un relativo corto plazo, que elimine las actuales ventajas arancelarias que aprovecha el complejo sojero boliviano, parecen ser inminentes.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

- No es posible que el complejo sojero boliviano sea desmantelado ni mucho menos, pues de todos modos supone una dinámica económica que involucra a toda una región. Identificar sus debilidades y sus impactos negativos para acometer semejante intención sencillamente es improcedente. En cambio, es posible intentar que su futuro desarrollo se enmarque al menos en criterios de sostenibilidad ambiental, ajustando los respectivos controles para evitar el “extractivismo” y el monocultivo. En esta línea también correspondería que el gobierno promueva de manera más activa (incluso con incentivos y/o normas) el retorno a la práctica de la rotación entre la soya y el trigo, modelo que fue promovido inicialmente, en los albores del *boom* sojero. Un modelo de estas características evidentemente reduciría las ganancias de los productores, pero podría contribuir, no sólo a superar las prácticas insostenibles de la actualidad, sino también a la superación de una situación estructural de dependencia de Bolivia respecto del trigo importado.
- Es necesario y posible restringir el fenómeno de la concentración de la tierra (especialmente en el sector de productores extranjeros), como mecanismo de democratización de la distribución del excedente que genera la actividad.
- El fenómeno de la “extranjerización” del complejo sojero, especialmente en su segmento de la producción del grano, conlleva un evidente riesgo político para el país y una sangría de los excedentes que genera la actividad. En consecuencia, se hace necesario que el país apruebe normativas, al menos de preservación de la soberanía nacional y de una mayor contribución impositiva de ese estrato de productores, supuesto que en el momento actual son tratados como cualquier productor nacional, sin mayor control respecto a la repatriación de utilidades.
- Sabiendo que la incursión de los “pequeños” productores en la producción de soya ha estado inducida por las consecuencias de las políticas de liberalización comercial y del acuerdo con el MERCOSUR (que han afectado drásticamente su tradicional producción de alimentos), corresponde que el gobierno revise estas políticas y este acuerdo para que estos productores retornen a esa producción tradicional, levantando las presiones que actualmente ejercen sobre sus tierras para ser competitivos.

- Siendo que la globalización y la liberalización “obliga” a una competencia “encarnizada” de los países productores de soya sudamericanos, tratando cada uno de ofrecer el máximo de facilidades a la inversión privada, las consecuencias sociales, ambientales, económicas y políticas de esta disputa, en última instancia, se constituyen en pasivos de los países, mientras que los réditos son para el sector privado, especialmente las transnacionales. Ante esta situación, no debía ser imposible legalmente (y menos políticamente) la conformación de un bloque productor de países (intergubernamental) para la armonización de las políticas y estándares mínimos necesarios de orden ambiental, laboral y social, a ser cumplidos necesariamente por el sector privado de los complejos sojeros de estos países. Es más, siendo que esta región es la que aporta con los mayores volúmenes al mercado internacional, en perspectiva, no sería imposible pensar en establecer mecanismos que les permitan incidir en los precios internacionales del grano. Desde ya, la aprobación de una normativa regional dirigida a controlar la difusión de la soya transgénica, resulta de urgente necesidad. Asimismo, el último remesón causado por el fenómeno de los agro-combustibles debía ser motivo de un debate y acuerdos de ese orden (regional).
- Sobre la base de los acuerdos sugeridos en el punto anterior, es posible pensar en otros acuerdos específicos en cada país (particularmente en Bolivia) entre el gobierno y los agro-empresarios de la soya para que se definan planes concertados de producción que garantice la provisión de alimentos para la población nacional, pero que al mismo tiempo no desincentive la producción sostenible de soya a cargo de ese sector, pues es evidente que la provisión de alimentos para el mercado nacional no puede ni es posible que sólo sea una atribución de la agricultura familiar.

BIBLIOGRAFIA

- ALADI 2002 Convergencia Gradual de los Programas de Liberación de los Distintos Acuerdos de Libre Comercio (ALADI/SEC/Estudio 129)
- Aparicio, Susana 2005 “Trabajos y Trabajadores en el Sector Agropecuario de la Argentina” en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores) El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad (Buenos Aires: Alianza)
- Arano, Lorgio y Rodriguez, Gary 2003 Análisis del Comercio Exterior de Bolivia y Aprovechamiento de Acuerdos Preferenciales (Santa Cruz: IBCE)
- Arrieta, Mario et al 1990 Agricultura en Santa Cruz: de la Encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985) (La Paz: ILDIS)
- Bocchetto, Marcela 2005 “Características, transformaciones y sustentabilidad de la expansión de la soja en el MERCOSUR” (www.rlc.fao.org)
- Boy, Adolfo 2005 “Cambios productivos y sus repercusiones en el nivel agronómico”, en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores) El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad (Buenos Aires: Alianza)
- CAO (Cámara Agropecuaria del Oriente) 1995 a 2003 Números de Nuestra Tierra (Santa Cruz)
- CIPCA, CORDECRUZ, SACOA 1992 Diagnóstico Socioeconómico de la Colonia San Julián (Santa Cruz)
- De Campo “La frontera menos pensada” (www.aacrea.org.ar)
- Fogel, Ramón y Riquelme, Miguel 2005 (Compiladores) Enclave Sojero, merma de soberanía y pobreza (Asunción: CERI)
- INE 2004 Anuario Estadístico 2004 (versión digital)
- INE–PNUD 2005 Bolivia, Atlas Estadístico de Municipios (La Paz: INE)
- Kreidler, Alfonso et al 2004 La Soja Boliviana Hacia el Mercado Libre en las Américas (La Paz: USAID/ Bolivia, Economic Opportunities Office)
- Lapitz, Rocío et al 2004 Soja y Carne en el MERCOSUR, Comercio, ambiente y desarrollo agropecuario (Montevideo: Editorial Coscoroba)

- Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, República de Argentina 2002 Sector Oleaginoso, Soja – Girasol (Argentina)
- Montenegro, Diego y Guzmán, Alvaro “Inversión y Productividad en el Sector Agrícola-Agroindustrial Boliviano” en Jemio, Luis y Antelo, Eduardo (Editores) Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad (La Paz: CEPAL-UCB/IISEC).
- Müller y Asociados 1985–2004 Estadísticas Socioeconómicas (La Paz)
- Pacheco, Pablo 1996 Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia (La Paz: CIFOR/CEDLA/TIERRA)
- Pérez, Mamerto 2004 ¿El Último Capítulo?, Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia (La Paz: CEDLA)
- Schlesinger, Sergio 2006 O gráo que cresceu demais, A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente (Brasil: FASE)
- Teubal, Miguel et al 2005 “Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema alimentario”, en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (Coordinadores) El campo argentino en la encrucijada, Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad (Buenos Aires: Alianza)
- Urioste, Miguel “El monocultivo de la soja en el municipio de Pailón” en Urioste, Miguel y Pacheco, Diego Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX (La Paz: PIEB)
- Vilar, Roberto y Kupfer, Bárbara 1995 “Cambios en la agricultura comercial de Santa Cruz en el período de ajuste estructural”. (La Paz: CEDLA, borrador no publicado)
- Zommers, Annelies “El mercado rural de la tierra en Santa Cruz” en Urioste, Miguel y Pacheco, Diego Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX (La Paz: PIEB)

LOS PELIGROS
DE LA AGRICULTURA
FAMILIAR

LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y AGRICULTURA FAMILIAR EN BRASIL. LA EXPERIENCIA DE LAS DÉCADAS DE LOS OCHENTA Y NOVENTA

Nelson G. Delgado*

INTRODUCCIÓN

El análisis de los efectos de las políticas de liberalización comercial sobre la agricultura familiar en Brasil es un tema muy difícil, pues la bibliografía al respecto es muy escasa y, por otro lado, la complejidad del sector agrícola brasileño —como se verá más adelante— no permite que se pueda realizar una división estricta de la agricultura familiar del resto del sector.

El interés sobre este tema comenzó con el ajuste que la economía brasileña se vio obligada a realizar durante la crisis externa de la década de los ochenta, cuando el modelo de crecimiento económico prevaleciente en la posguerra fue abandonado y se inició un período de transición orientado a la integración de la economía brasileña al proceso de “globalización” dominante desde el inicio de esa década. Ese proceso de ajuste de la economía brasileña provocó grandes transformaciones en el sistema de intervención pública del Estado, en función de la profunda crisis financiera a la que fue conducido durante esos años, y de la adopción del recetario neoliberal, que hacía un énfasis obsesivo en la liberalización financiera y comercial, y en la desregulación y la privatización.

Fue ante esta primera pero dura etapa de transición que en los años noventa cobraron gran impulso las investigaciones (especialmente económicas) dirigidas a establecer las consecuencias de ese proceso de ajuste macroeconómico. Lamentablemente, luego de este momento de gran interés en el tema, inopinadamente bajó de un modo casi violento, hasta el punto que —excepto algunos estudios focalizados en áreas muy específicas del sector— prácticamente se ha dejado de investigar el tema en cuestión en lo que va de la actual década.

Es por ello que el presente ensayo se ha visto obligado a tomar como base estos estudios, algunos más que otros, teniendo que aceptar sus límites de temporalidad; de ahí que el análisis de la experiencia de política económica y de apertura comercial ejecutada en Brasil se remite a las décadas de los ochenta y noventa.

El ensayo se inicia con la caracterización del ajuste de la economía brasileña en respuesta a la crisis externa de los años ochenta, pasando luego a la descripción y el análisis de las políticas de apertura económica (desregulación y liberalización comercial) puestas en práctica a fines de esa década y en la primera mitad de los noventa. En una siguiente sección se presenta los efectos de esas políticas sobre el comportamiento de la agricultura, en especial de la agricultura familiar, comparando su evolución en las décadas de los años setenta, ochenta y noventa. El ensayo concluye con unos breves comentarios finales sobre el tema analizado.

* Economista, con maestría de la Universidad de Nueva York, y Doctor en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. Profesor e investigador del curso de Post grado de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, Brasil. Autor de artículos sobre temas referidos a agricultura y economía, desarrollo rural, y comercio e integración regional.

En este trabajo el concepto de agricultura familiar utilizado implícitamente está condicionado por la bibliografía utilizada, que asume que la agricultura familiar está directamente asociada a la producción para el mercado interno, mientras que la agricultura patronal (o más recientemente, el llamado agro-negocio) está vinculada a la producción para la exportación¹. De modo general, esta tipificación es correcta y útil, pero resulta limitada cuando se aborda la agricultura desde la perspectiva de las cadenas productivas –que la bibliografía consultada **no** realiza–, pues en algunas cadenas del agro-negocio la presencia de los agricultores familiares puede ser relevante, como es el caso de la cadena productiva de la soja (uno de los puntales del agro-negocio brasileño), donde existe una presencia importante de agricultores familiares tecnificados, especialmente en la región Sur del país.

Al anterior criterio se suma el expuesto por Melo (2001) quien define como productos de la agricultura familiar aquellos producidos predominantemente en establecimientos de hasta 100 Has. En función de este criterio, según este autor, el Censo Agropecuario de 1995/96 registró la existencia de cerca de 4,9 millones de establecimientos agropecuarios en el país, de los cuales 89% (aproximadamente 4,3 millones de establecimientos) correspondían a la agricultura familiar (predios menores a 100 Has). Para este autor esos datos son coherentes con un estudio del INCRA (2000) que definió la agricultura familiar como aquella que cumple dos condiciones necesarias: a) los establecimientos están dirigidos por el productor; b) el trabajo familiar en el establecimiento es mayor que el asalariado.

Ese estudio del INCRA al buscar cuantificar la agricultura familiar en el Brasil a partir de la información censal de 1995/96, llegó a la conclusión de que este sector significaba: a) el 85% (4,1 millones) del total de los establecimientos del país; b) el 30,5% (107,8 millones de Has) del área total de los establecimientos; c) 38% (R\$ 18,1 billones) del valor bruto de la producción agropecuaria (vBP); y d) fuente de empleo para cerca de 13,8 millones de trabajadores². Además, estimaciones divulgadas por el Proyecto de Cooperación Técnica INCRA/FAO, a partir de datos del mismo censo, sugieren que “los agricultores familiares producen 24% del valor bruto de la producción de la pecuaria de corte, 52% de la pecuaria de leche, 58% de los porcinos y 40% de las aves y huevos. Además, la agricultura familiar producía 33% del algodón, 31% del arroz, 72% de la cebolla, 67% del frijol, 97% del tabaco, 84% de la yuca, 49% del maíz, 32% de la soja, 46% del trigo, 58% de la banana, 27% de la naranja, 47% de la uva, 25% del café y 10% del vBP de la caña de azúcar” (Melo, 2001: 17).

EL AJUSTE DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA A LA CRISIS EXTERNA DE LOS AÑOS OCHENTA

Convencionalmente –en especial entre los economistas– se considera que el período entre las dos grandes crisis del siglo XX –la gran depresión de los años treinta y la deuda externa de inicios de los ochenta– predominó el llamado “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”³ en la economía

1 El concepto de agro-negocio adquirió en el caso brasileño connotaciones políticas importantes, además de su caracterización económica. El que estamos utilizando no es equivalente al de agroindustria, ni al de cadena productiva inserta integralmente en el mercado. El agro-negocio brasileño es para nosotros un bloque económico y de poder amplio e internacionalizado, ligado a las actividades agrícolas y agrarias domésticas, y que incluye empresarios capitalistas, latifundistas y sectores industriales y financieros nacionales y extranjeros. La división de la agricultura brasileña en familiar y patronal es utilizada por el trabajo del INCRA (2000), siguiendo una tradición muy común entre las organizaciones del sindicalismo rural brasileño.

2 Para mayores detalles al respecto, consultar, por ejemplo, Soares, Romano & Delgado (2004).

3 Es bastante discutible que la industrialización brasileña de todo ese periodo pueda ser caracterizada como parte de ese modelo, como sugieren los críticos adeptos del “capitalismo tardío” (Mello, 1982). Sin embargo, hay un consenso que la crisis de 1930 inició una etapa industrial vía sustitución de importaciones de bienes de consumo, y que la segunda mitad de los setenta hubo un esfuerzo gubernamental –vía II Plan Nacional de Desarrollo– para completar la sustitución de bienes de capital y, en especial, de insumos básicos. De cualquier forma, aquí nos referimos al “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”, por el carácter paradigmático que asumió en la literatura sobre Brasil y América Latina en general. Para una profundización de esa discusión ver, por ejemplo, Furtado (2007), Tavares (1981 y 1985) y Castro (1985 y 1992), además de Mello (1982).

brasileña. Este modelo, que representó la tentativa de introducir en el país los principales sectores productivos característicos de la industrialización de los países capitalistas avanzados, tuvo algunas particularidades bien marcadas, entre las cuales destaca la importancia decisiva del Estado en su implementación.

Ese patrón de crecimiento económico fue desplazado definitivamente a partir de inicios de la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis de la deuda externa originada por la imposibilidad del acceso a fuentes internacionales de crédito, combinada con la brusca elevación de los pagos por intereses de la deuda externa, la profunda crisis institucional y financiera del Estado nacional, y la aceleración de la inflación. Frente a ello la política macroeconómica —especialmente monetaria, fiscal y comercial— estableció la necesidad de viabilizar internamente los pagos relativos al servicio de la deuda externa y de impedir que el agravamiento del endeudamiento público externo y del índice de crecimiento de los precios, empujase a la economía a la hiperinflación. Todo este proceso de ajuste tuvo lugar desde 1983, con el monitoreo y la fiscalización del Fondo Monetario Internacional (FMI).

El resultado fue la vigencia de una política económica recesiva, con un doble objetivo: a) lograr una amplia reasignación de recursos de los sectores productores de bienes no-comerciables (no transables) a los comerciables (transables), de modo que la posibilidad de retomar el crecimiento económico pase a depender del mercado externo; y b) viabilizar una transferencia significativa de divisas al exterior a través de la obtención de superávits crecientes de la balanza comercial, la transferencia de renta de los asalariados por medio de la aceleración inflacionaria, y del desequilibrio financiero progresivo del sector público⁴.

La magnitud de la crisis externa de comienzos de los ochenta puede ser mejor dimensionada con ayuda del Cuadro 1, que presenta algunos indicadores del relacionamiento de la economía brasileña con el exterior en el período 1978/82.

Debido al shock ocasionado por el alza de los precios del petróleo en 1979 y del deterioro de los términos de intercambio —cerca de 30% entre 1979 y 1982—, la balanza comercial brasileña acumuló un déficit de US\$ 6,6 billones en el trienio 1978/80, a pesar del buen desempeño de las exportaciones (no sólo registraron un índice de crecimiento de 34% en el período, sino que en 1981 la balanza comercial pasó a registrar superávit, principalmente por el aumento de las exportaciones de productos manufacturados y de la reducción de las importaciones⁵).

Sin embargo, en el período 1978/82 los intereses pagados por el Brasil sumaron US\$ 39 billones, representando un 282% de incremento como consecuencia de la fuerte elevación de las tasas de

CUADRO 1

Brasil: Balanza de pagos, 1978/82 (billones de dólares)

Año	Saldo de la balanza comercial	Intereses pagados	Saldo de transacciones corrientes	Deuda externa bruta (*)	Reservas internacionales	Deuda externa líquida
1978	-1,0	3,3	-5,9	43,5	11,9	31,6
1979	-2,8	5,3	-10,7	49,9	9,7	40,2
1980	-2,8	7,5	-12,8	53,8	5,8	48,0
1981	1,2	10,3	-11,7	61,4	6,7	54,7
1982	0,8	12,6	-16,3	69,7	4,0	65,7

(*) De mediano y largo plazo.
Fuente: Conjuntura Económica (1989: 80-82).

4 Nótese que en la década de los setenta Brasil ya inició una política más sistemática de estímulo a las exportaciones, a través del sistema de las mini-devaluaciones de la tasa de cambio que duró de agosto de 1968 a marzo de 1990. Según Zini Jr. (1993: 30), esta política “consistía en devaluar la tasa de cambio nominal en intervalos frecuentes y a tasas pequeñas, corrigiendo la tasa de cambio por el valor de la diferencia entre la inflación doméstica y la inflación internacional”.

5 Recordemos que en el Cuadro 1: saldo de la balanza comercial es igual a valor de las exportaciones menos el valor de las importaciones; saldo de la balanza de transacciones corrientes es (aproximadamente) igual al saldo de la balanza comercial menos transportes y seguros pagados, menos ganancias remitidas, menos intereses pagados; y deuda externa líquida es igual a deuda externa bruta menos reservas internacionales.

interés internacionales. Esta situación se reflejó en un notable déficit acumulado en la cuenta corriente de la balanza de pagos, del orden de US\$ 57,4 billones. Debido a ello la deuda externa bruta de mediano y largo plazo aumentó 60%, y las reservas internacionales se redujeron 66% en ese período.

Si se suma a esa coyuntura el colapso del mercado internacional de crédito a partir de septiembre de 1982 (debido a la moratoria mexicana) y, al mismo tiempo, la posición de los bancos internacionales que dejaron de interesarse por el suministro de préstamos, se puede tener una idea de la dimensión del drama de la crisis externa brasileña en esos años. Sólo así se puede entender cómo la economía brasileña fue obligada, en un cortísimo plazo, a ajustarse unilateralmente a esa situación, poniendo en práctica una política económica dirigida a eliminar el considerable déficit de la cuenta corriente, por medio de la obtención de grandes superávits en la balanza comercial.

LA POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL EN LA SEGUNDA MITAD DE LOS OCHENTA Y COMIENZOS DE LOS NOVENTA

En el caso brasileño la política macroeconómica de ajuste de la crisis externa de comienzos de los ochenta trató de articular dos tipos de medidas con el objetivo de modificar la composición de la demanda agregada doméstica, para contribuir a un cambio drástico del comportamiento de la balanza comercial del país: a) las medidas de reducción de la demanda agregada (vía políticas fiscal y monetaria), y b) las de sustitución de los gastos (vía políticas comerciales y cambiarias)⁶.

Las medidas de reducción de la demanda agregada determinaron la aplicación de una política macroeconómica altamente recesiva consistente, por un lado, en una alta contracción del gasto público que afectó a todos los sectores, incluso al agrícola; y, por otro, en una fuerte reducción de la oferta monetaria a través de la elevación de las tasas de intereses, lo que restringió el crédito bancario privado y estatal, y originó una disminución de la inversión privada doméstica y del consumo.

De su lado, las medidas de sustitución del gasto agregado concedieron especial importancia al manejo de la llamada tasa de cambio real. En países como Brasil esta variable es considerada estratégica para combatir las crisis de la balanza de pagos, pues mide la competitividad de los productos de exportación del país en relación a sus similares en el mercado externo. De ahí que una de las características de la política macroeconómica de ajuste externo en los ochenta fue precisamente la utilización de la tasa de cambio nominal como instrumento de política económica, lo que llevó a una alternancia permanente de la tasa de cambio real entre períodos de devaluación y de revaluación, con consecuencias sobre la economía y, en particular, sobre la agricultura.

La apertura comercial comenzó a regir a partir de la segunda mitad de los ochenta; fue dividida en dos componentes: la liberalización comercial propiamente dicha —expresada principalmente por la reducción de los aranceles⁷—, y la desregulación de algunos sectores o productos económicos para los cuales la intervención estatal en la organización de la producción, la industrialización y la comercialización, fue históricamente muy significativa (como es el caso del trigo⁸). Previamente, durante el período 1981-1987, la política comercial estuvo totalmente subordinada a los objetivos macroeconómicos de enfrentamiento de la

6 Para más detalles respecto a la política macroeconómica de ajuste de la crisis externa, ver, por ejemplo, Delgado (2001).

7 Los tributos que incidían sobre el sector externo de la agricultura brasileña incluían los aranceles aduaneros, el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), cobrado por los estados de la federación, y otros impuestos específicos, como el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF), etc. (Burnquist, 1994: 7).

8 Cabe añadir que hubo también un proceso de desregulación y de liberalización comercial de la cadena productiva de leche a partir del mismo período, abriendo camino para su dominio por empresas multinacionales, como Parmalat y Nestlé. Para más información respecto a este proceso y de algunos de sus impactos sobre la agricultura familiar en el año 2000, ver, por ejemplo, Souza (2003).

crisis externa (Pinheiro & Almeida, 1993: 202). En razón de ello, se incrementó la cantidad de productos con importación prohibida y las necesidades de financiamiento de las importaciones fueron definidas teniendo en cuenta los programas anuales de importación de cada empresa. La política de importaciones en ese período se caracterizó, entonces, por la generalización de tarifas redundantes⁹, el uso de controles administrativos y la importancia de los regímenes especiales.

La liberalización comercial y el sector agrícola

La liberalización comercial se inició en Brasil en junio de 1988, con la adopción de tres medidas¹⁰: a) la reducción generalizada de los aranceles aduaneros, afectando principalmente la parcela redundante (parte del arancel que no afecta las importaciones); b) la reducción de la cantidad de productos cuya importación estaba prohibida por efecto del llamado Anexo C, creado en 1975, que suspendía la emisión de guías de importación de determinados productos y que representó el principal instrumento no arancelario de la década de los ochenta; y c) por la eliminación de algunos tributos que afectaban las importaciones, como el Impuesto sobre Operaciones Financieras (IOF) y la Tasa de Mejoramiento de los Puertos (TMP).

En septiembre de 1989, se inició una nueva ronda de reducciones arancelarias, afectando a los bienes de capital y, especialmente, a los bienes intermediarios/básicos, con el objetivo de reducir costos de producción. Con la posesión del gobierno de Collor en marzo de 1990 se inició una nueva ronda de liberalización comercial, de mayor intensidad, que se manifestó a través de la eliminación de todas las restricciones administrativas a las importaciones, y de la reducción gradual de los aranceles aduaneros.

Entonces, como consecuencia del proceso iniciado en 1988, los aranceles medios de la economía brasileña fueron reducidos de 51% (con amplitud de variación de 0% a 150%) en 1987 a 14,2% (con amplitud de variación de 0 a 35%) en 1993, o sea, una reducción mayor a 70% en seis años, además de una disminución considerable de la amplitud de variación de la estructura arancelaria.

Pero este proceso no sólo afectó a los productos industriales, sino (y hasta con más intensidad) a los agrícolas, según se puede evidenciar de la información que se presenta a continuación.

En la primera etapa de la liberalización comercial (1988/1989) el arancel nominal medio de los productos agrícolas fue reducido de 58,7% en junio de 1988 a 36,5% en junio de 1988 y a 30,7% en septiembre de 1989. La desviación estándar de la estructura arancelaria de este tipo de productos también cayó –de 26,7 en mayo de 1988 a 18,7 en junio, y el mismo valor en septiembre de 1989– de modo que esta estructura tendería a una mayor homogeneidad. Se dispuso también una disminución significativa de la cantidad de esos productos de la lista del Anexo C. En cambio, la escala arancelaria agrícola que existía antes de junio de 1988 –y en el que se favorecía a los bienes de consumo– no fue afectado por las reformas liberalizadoras (Kume, 1993: 179-181).

En la segunda etapa (1990-1993), el sector agrícola fue beneficiado por una medida implementada en agosto de 1990, consistente en la disminución de los aranceles de importación de los insumos (abonos y fertilizantes, materias primas químicas, e insecticidas y fungicidas) y equipos (tractores y equipos agrícolas) utilizados por el sector. De acuerdo a Kume (1993: 182), esa medida provocó una reducción de cerca de 50% en esas alícuotas, con excepción de los tractores, cuya reducción fue de 38%, aunque en julio de 1993 llegó a una reducción cercana a 70%. Como resultado de este proceso, el arancel promedio de los productos agrícolas pasó de 30,6% en junio de 1990 a 12,6% en julio de 1993, por debajo del arancel nominal promedio de la economía brasileña: 14,2%.

9 Según Kume (1993: 177, nota 2), “la parte redundante de un arancel aduanero corresponde a la diferencia entre el precio internacional corregido por el arancel y el precio doméstico vigente, suponiendo que las importaciones de este producto son nulas”.

10 Kume (1993: 177-187), y Pinheiro & Almeida (1993).

El Cuadro 2 consigna la disminución del arancel nominal de algunos productos agrícolas seleccionados, para los cuales fue calculada la reducción del arancel promedio simple del período 1988-1993.

CUADRO 2

Brasil: Arancel nominal de los productos agrícolas, 1988-1993 (en porcentajes)

Capítulo	Mayo 1988	julio 1990	febrero 1991	enero 1992	octubre 1992	julio 1993
01. Carne y menudencias, comestibles	36,9	20,0	15,0	10,0	10,0	10,0
04. Leche y lácteos, huevos, miel	61,1	32,3	27,5	22,6	21,0	19,4
10. Cereales	44,4	20,7	14,3	11,7	11,3	9,4
11. Productos de la industria de molinero	62,8	28,7	21,6	12,1	10,9	10,0
12. Semillas y frutos oleaginosos	27,4	16,0	12,0	8,1		8,1
15. Grasas y aceites de animales y vegetales	53,9	19,5	9,3	9,1	8,9	8,9
16. Preparación de carnes y peces	105,0	42,2	37,0	31,7	25,7	20,0
17. Azúcares y productos de confitería	79,2	30,3	25,0	22,8	21,1	19,6
19. Preparaciones a base de cereales	80,5	51,5	49,7	37,3	27,0	23,5
Arancel medio simple	58,7	30,6	24,5	19,9	15,5	12,6
Desviación estándar	26,7	18,6	17,7	15,2	10,0	6,2

Observaciones: (1) Los números en cada descripción indican el capítulo correspondiente de la clasificación de bienes del Sistema Armonizado utilizado por el GATT (Acuerdo General de Comercio y Aranceles); (2) La tarifa media simple y la desviación estándar se refieren a los 24 Capítulos del Cuadro original.
Fuente: Kume (1993: 183, Tabla 3).

Las mayores reducciones de la protección arancelaria ocurrieron en los siguientes Capítulos (según la nomenclatura del GATT): Productos de la industria de la molinero (-84%), Grasas y aceites animales y vegetales (-83%), y Preparación de carnes y peces (81%), superiores a la reducción del arancel promedio simple del período mayo de 1988 - julio de 1993. Todos los demás Capítulos tuvieron reducciones arancelarias iguales o menores a este promedio.

Según Kume (1993: 183-4), la estructura arancelaria resultante del proceso de liberalización comercial cumplido en los primeros años de la década de los noventa refleja los siguientes criterios: a) alícuota de 0% para bienes no producidos en el país (bacalao, por ejemplo), para los orientados principalmente a la exportación (jugo de naranja, etc.), y para los de costos de transporte elevado (animales vivos, etc.); b) alícuota de 10% para bienes agrícolas no industrializados, con excepción del trigo que se mantuvo en 30%, aunque los aranceles del trigo y de la harina fueron reducidos posterior y temporalmente; c) alícuota de 20% para bienes agrícolas industrializados; d) alícuotas de 30% para derivados de trigo (como biscochos y masas alimenticias).

Tres observaciones finales caben en cuanto a las características del proceso de liberalización comercial agrícola cumplido en Brasil.

En primer lugar, el trayecto del proceso y de la estabilidad de la estructura arancelaria resultante estuvo muy influenciado por la sensibilidad política que la cuestión del abastecimiento interno tiene para los gobiernos, especialmente de países de bajos salarios básicos y de alta inflación. En esas circunstancias la política comercial se torna en un instrumento importante que disponen los gobiernos para intentar combatir las amenazas de desabastecimiento y las alzas de precios de los alimentos básicos, especialmente en momentos en que los programas de estabilización de precios enfrentan graves dificultades de ejecución y legitimación.

Este fenómeno se manifestó en el proceso brasileño por lo menos de dos formas¹¹. Por un lado, la reducción arancelaria fue más intensa inicialmente para los bienes de capital y los intermedios, con la intención de reducir los costos de producción agrícola, y así influir en los precios y ganar apoyo de los productores rurales; en cambio, las reducciones arancelarias para los bienes de consumo fueron más intensas en las últimas fases del proceso de liberalización. Por otro lado, siempre que hubo amenaza de reducción de la oferta agrícola y consecuente elevación de precios, el gobierno bajaba los aranceles, de modo temporal o permanente. Como dice Kume (1993: 184), "en 1990 fueron reducidos a cero los aranceles del frijol, los bovinos y la carne refrigerada; el mismo procedimiento fue adoptado en 1991 para la sardina, arroz, piña, maíz, cebolla, carne refrigerada, y trigo para una determinada cuota; en 1992, para la sardina nuevamente, y cebada; en 1993, el arancel del trigo fue reducido de 15% a 5%, del ajo en polvo de 20% a 10%, y de la harina de trigo de 15% a 5%".

¹¹ Kume (1993: 184-187).

La segunda observación es que el proceso de liberalización comercial mantuvo la discriminación arancelaria entre las actividades agrícola e industrial. Algunas estimaciones indican que al final del proceso el arancel efectivo para el sector industrial era de 22%, más del doble del sector agrícola (9,8%¹²).

La última observación es que el proceso de liberalización recibió críticas del sector agrícola, especialmente del agro-negocio, por el hecho de que mantuvo la discriminación arancelaria contra la agricultura, y por haber generado –según los críticos– una política más liberal que las altamente proteccionistas de la agricultura de los países centrales. Esa inadecuación se expresa a través de dos elementos: a) su insuficiencia para compensar los subsidios a la agricultura incorporados en los precios de los productos agrícolas producidos principalmente en Estados Unidos y en la Unión Europea, que presionan los precios internacionales hacia la baja; y b) la falta de preparación administrativa del gobierno brasileño para aplicar los derechos compensatorios admitidos por el GATT para neutralizar los subsidios en origen incorporados a los productos importados¹³.

Desregulación de productos y cadenas productivas: el caso del trigo

El segundo componente de la apertura comercial agrícola en el Brasil fue un proceso de desregulación aplicado a productos y cadenas productivas en los que la intervención estatal tuvo un papel históricamente esencial tanto para su internación al país como para la protección y el crecimiento de sus actividades domésticas de producción, industrialización y comercialización. El caso más relevante en Brasil, para el cual haremos algunas consideraciones a continuación, es el del trigo¹⁴.

Antes de la desregulación y de la apertura comercial, la política pública para el trigo estuvo asentada sobre una base institucional bien definida y fue conducida por una burocracia especializada y portadora de un alto grado de autonomía dentro del aparato estatal. Esa estructura institucional se apoyaba básicamente en dos órganos públicos: el Departamento de Trigo de la Superintendencia Nacional de Abastecimiento (DTRIG/SUNAB), que desempeñó el papel principal en el control de la política para el trigo, y la Comisión de Compra del Trigo Nacional (CTRIN) del Banco de Brasil, que ocupó la función de agente financiero responsable de la compra del trigo nacional e importado. Con ese aparato regulatorio, el Estado brasileño intentó administrar las demandas, los conflictos y las disputas (incluso inter-burocráticas) entre los actores involucrados en todas las etapas del circuito producción-procesamiento-distribución-consumo del complejo trigo.

Con el retorno de la inflación en la década de los setenta, asociada a una relativa desaceleración económica en la segunda mitad de esos años y el aumento de los precios nominales del trigo en el mercado internacional, el gobierno brasileño decidió utilizar la política tritícola para ablandar las repercusiones de los aumentos de precios sobre los consumidores, mucho más considerando el gran incremento del consumo de trigo que acompañó a la urbanización del país en las últimas décadas. En ese sentido, conforme lo señala Mendes (1994: 37), “en la medida en que el proceso inflacionario pasa a ser una creciente preocupación para el gobierno federal, aumenta el papel estratégico del trigo, dado el peso de sus derivados en la formación de los índices de precios. En consecuencia, además de los subsidios al productor y de las subvenciones a los molineros, se institucionaliza el subsidio al consumo”.

12 Kume (1993: 185-187). Estimaciones de Kume realizadas en otro trabajo sugieren una protección efectiva del sector agropecuario de 14,1% después de la reforma arancelaria de junio de 1988, en contraste con un 38,1% para el sector industrial. Basando el cálculo en el arancel implícito (en el referencial de precios interno y externo), el arancel efectivo para la agropecuaria resulta negativo (-15%), frente a un arancel efectivo de 16,4% para la industria de transformación.

13 Kume (1993: 178). Como dice Lopes (1993: 93) indignadamente, reflejando una visión del agro-negocio en aquel momento: “La agricultura estaba de acuerdo con la apertura, pero reivindicó el impuesto compensatorio. En las actuales condiciones, ese impuesto es esencial para defender el sector contra lo que está ocurriendo en el mercado, una virtual “guerra de subsidios”. Esta no es una cuestión coyuntural, es estructural, ya pasó el tiempo suficiente para tomar una decisión definitiva con relación a la entrada de productos subsidiados a Brasil”

14 Nuestra exposición está basada principalmente en Mendes (1994), Silva (1992), y Burnquist (1994), que también pueden ser consultados para mayor información sobre el sistema regulatorio del trigo en Brasil.

En 1990 el gobierno de Collor aprobó la Medida Provisoria N° 244 que abolió el modelo de regulación del complejo trigo vigente desde 1967 e introdujo la privatización y la liberalización del sector¹⁵. Aparentemente dos fueron las razones para esa decisión: en primer lugar, la incapacidad financiera del gobierno federal de continuar sustentando el sistema regulatorio, que insumía un volumen bastante considerable de recursos financieros del Tesoro Nacional; en segundo lugar, la adopción de una política económica neoliberal, donde la decisión de promover una liberalización general de la economía, en un plazo corto y a cualquier costo, ocupaba un lugar central. En ese contexto, el gobierno brasileño decidió también abandonar la política de intentar alcanzar la auto-suficiencia en la producción de trigo.

Con el agravamiento de la crisis financiera del Estado a lo largo de la década de los ochenta, algunas medidas e intentos de desprotección del sector ya fueron tomados antes del gobierno de Collor; por ejemplo: a) el acuerdo firmado entre Brasil y Argentina (Protocolo N° 2/Trigo) en 1986, por el que el país se comprometía a adquirir de Argentina, en el período 1987/95, una media de cerca de 1,8 millones de toneladas de trigo por año, lo que correspondía aproximadamente al 80% de la producción media anual del producto en Brasil del período 1980/84; b) la reducción del volumen de subsidios concedidos al complejo trigo por efecto de la reducción de los precios de garantía al productor y la elevación de los precios de venta a los molinos (el subsidio a los precios al consumo a través de la venta del grano a los molinos a un precio inferior al precio de importación fue eliminado en 1989¹⁶); y c) la presentación en el Congreso Nacional en 1988 de un proyecto de ley que proponía la eliminación del sistema de cuotas y la liberalización de la comercialización, pero manteniendo el trigo nacional como producto prioritario y el monopolio de su importación por el Banco de Brasil.

Pero fue con la Ley N° 8096/90 de noviembre de 1990 (sustituta de la Medida Provisoria N° 244) que el gobierno de Collor eliminó el DTRIG (la principal agencia reguladora del sistema anterior), privatizó la comercialización del trigo y retiró los controles sobre su industrialización. Con esa ley desapareció la política específica para el complejo trigo, producto que pasó a estar sujeto a las restricciones principalmente financieras de la política agrícola –disputando recursos con otros productos– y a los movimientos erráticos de la política de importaciones.

La Ley N° 8096 fue complementada con otras tres medidas establecidas por el gobierno federal para el trigo: a) la creación de la Cámara Sectorial de Trigo, en octubre de 1990, compuesta por representantes de diversos órganos gubernamentales y privados del complejo trigo, con el objetivo de apoyar técnicamente la formulación, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo para la triticultura nacional; b) la inclusión del trigo en la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM), en agosto de 1991, pasando a tener acceso a los Empréstitos del Gobierno Federal (EGF), a las Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF); y al crédito de gastos operativos (a través de la fijación de los Valores Básicos de Gastos, VBC)¹⁷; y c) el cambio del sistema de los aranceles compensatorios sobre las importaciones de trigo, aprobado en febrero de 1991, por el entonces Ministerio de Economía, Hacienda y Planeamiento, a través del cual se pasó a adoptar una forma inédita de definición de esos aranceles: cuanto mayor el precio pagado en el exterior, menor el arancel cobrado (relación inversa entre precio y arancel), que pasó a ser determinado por un sistema ad valorem.

15 La presentación de la política de desregulación y de apertura del complejo trigo está basada en Burnquist (1994: 39-41) y, especialmente, en Mendes (1994: 51-7).

16 El volumen total de subsidios concedidos al complejo cayó de un promedio de cerca de US\$ 964,9 millones por año en 1986/87 a US\$ 310,3 millones en 1988 y US\$ 227, 3 millones en 1989, una caída de 76% en tres años. (Mendes, 1994: 142, Tabla A.9).

17 El AGF es la venta pura y simple de la producción al gobierno federal, al precio mínimo establecido. El EGF es un mecanismo de financiamiento para el almacenamiento por parte del productor, que le permite esperar una mejor época para la venta de su producción. Y el VBC es la referencia básica para el crédito rural.

EFFECTOS DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DE LOS OCHENTA Y DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL DE LOS NOVENTA EN LA AGRICULTURA, EN ESPECIAL EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

La economía y la agricultura en los años setenta

Para tener una visión más completa y precisa de los efectos de las políticas públicas en la agricultura brasileña en los años ochenta y noventa, es conveniente comenzar destacando algunos indicadores de comportamiento de la economía, de la política económica y de la agricultura en la década de los setenta, el último período de crecimiento vigoroso en la posguerra¹⁸.

En primer lugar, la economía brasileña creció a tasas muy elevadas en esa década, superiores a la media del período 1955/80 (en el período 1971/79 las tasas medias anuales de crecimiento del PIB global, del PIB industrial y del PIB agrícola fueron 8,7%, 9,4% y 4,3%¹⁹, respectivamente). En segundo lugar, se presentó un intenso proceso de modernización de la agricultura, conocido en la literatura como “modernización conservadora”, pues representó una tentativa de los gobiernos militares post-1964 de adopción de una política agrícola orientada a la “modernización del latifundio”, en contraposición a la reivindicación anterior de la reforma agraria, derrotada políticamente con el golpe de Estado de 1964. Los principales beneficiarios de la “modernización conservadora” fueron los grandes y medianos productores, en desmedro relativo de la agricultura familiar, como se verá más adelante. En tercer lugar, la modernización agrícola de esa década fue fuertemente influenciada por el desempeño favorable del mercado internacional, lo que estimuló enormemente la producción doméstica para la exportación (el caso de la soja, que pasó a ser el principal cultivo de la región Sur a partir de mediados de esa década, es paradigmático al respecto, y explica la concentración regional de la modernización agrícola en el Centro-Sur del país²⁰).

Sin embargo, la modernización agrícola y el incremento de la renta interna —PIB per capita creció a una tasa media cercana al 6% anual— no fueron acompañadas por un crecimiento satisfactorio de la producción para el mercado interno (con excepción del trigo), actividad que era considerada responsabilidad principal de la agricultura familiar, lo que incubó, al final del período, la expectativa de una crisis de abastecimiento interno en el país (Melo, 1983). Esa situación paradójica fue reforzada por el rol del crédito rural subsidiado como la principal política agrícola de la década, y su apropiación por los agro-exportadores en detrimento de la agricultura familiar, aumentando aún más la rentabilidad de la agro-exportación en comparación con los alimentos para el mercado interno²¹.

Este desequilibrio entre la producción para la exportación y la producción para el consumo interno aparece con nitidez en el Cuadro 3, donde están indicadas las tasas medias anuales de crecimiento de las cantidades producidas de cultivos seleccionados en las décadas de los sesenta y setenta.

18 Para más detalles al respecto ver, por ejemplo, Delgado (1985) y (2001).

19 En el período 1955/80 las tasas medias anuales de crecimiento del PIB total, industrial y agrícola fueron de 7,3%, 8,4% y 4,2%, respectivamente.

20 En la década de los setenta hubo una extraordinaria elevación del valor de las exportaciones y de las importaciones mundiales (20% anual en promedio), debido básicamente al aumento de sus precios provocado por el shock del petróleo, el alza de los precios de los productos básicos, y la inflación mundial. Ese comportamiento contrasta con lo que ocurrió en los cincuenta y sesenta, cuando el menor crecimiento del valor de las exportaciones y de las importaciones mundiales (8% anual en promedio) es casi completamente explicado por la elevación del volumen tranzado. Contrasta además con la primera mitad de la década de los ochenta, de grave crisis del mercado internacional de productos básicos agrícolas, con disminución acentuada de los precios reales y acumulación de stocks (Delgado, Lavinás, Maluf & Romano, 1996, cap. 1).

21 El crédito fue siempre un componente muy alto del valor bruto de la producción agrícola (VBPA) en el período: representó 102,5% del VBPA en 1975, 94,6% en 1976 y 79% en 1980.

CUADRO 3**Brasil: Tasas medias anuales de crecimiento de la producción de cultivos seleccionados, 1961/70 y 1971/80 (en porcentajes)**

Productos	Cantidades producidas 1961/70	Cantidades producidas 1971/80
De exportación		
Soya	17,9	18,6
Naranja	6,1	11,8
Azúcar	3,2	7,0
Tabaco	4,2	6,8
Cacao	3,6	5,6
Café	-9,1	-3,1
Algodón	0,8	-4,8
De consumo doméstico		
Trigo	11,8	6,9
Maíz	4,8	2,6
Arroz	2,8	2,7
Yuca	5,5	-2,2
Frijol	3,5	-2,7

Fuente: Goldin & Rezende (1993: 16, Tabla 2.1).

De acuerdo al referido Cuadro 3, con excepción del algodón, todos los cultivos de exportación crecieron a tasas bastante elevadas en los años setenta, en especial la soja y la naranja. La cantidad producida de café se redujo –fue sustituido por la soja en el Noroeste del estado de Paraná– pero menos que en los años sesenta. Hubo un gran crecimiento del área cultivada de la caña de azúcar en el final del período, estimulada por la implantación del Programa Nacional del Alcohol (PROALCOHOL) en 1975, cuyo objetivo declarado fue el de sustituir la gasolina por el alcohol como fuente de energía. En el caso de los productos alimentarios, con excepción del arroz, las tasas de crecimiento de las cantidades producidas de los demás productos disminuyen significativamente, aunque el trigo mantuvo una tasa de crecimiento elevada²².

Con esa base se puede concluir que la modernización agrícola de la década de los setenta (la “Revolución Verde” brasileña) se caracterizó por: a) cambios en la composición de la producción agrícola, que benefició a la agricultura de exportación en detrimento de la agricultura familiar productora de alimentos para el

mercado interno; b) un considerable aumento de la emigración rural, particularmente en la región Sur, de modo que casi 40% de la población rural brasileña se trasladó del campo a la ciudad; c) una transformación del mercado de trabajo rural, expresado principalmente en un aumento del trabajo asalariado temporal; y d) la concentración de la tierra en perjuicio de la distribución de la renta rural, asociada al desequilibrio en la composición de la producción agrícola (Goldin & Rezende, 1993: 18-9).

Ajuste de la crisis externa y agricultura en la década de los ochenta

Las políticas macroeconómicas recesivas de ajuste de la crisis externa en la década de los ochenta condujeron a una disminución considerable de la tasa media del PIB global y, principalmente, del PIB industrial, que cayeron respectivamente 2,7% y 1,7% anual en el período 1981/89 en contraste con lo que ocurrió en la década anterior e incluso durante todo el período de la posguerra hasta 1979. Pero paradójicamente, el PIB agrícola creció a una tasa media anual de 3,4% en el período 1981/89, bastante mayor (por primera vez en toda la era de la posguerra) que la tasa de crecimiento del PIB industrial y mayor que el PIB nacional, y no muy lejos de la tasa media anual obtenida en la década de los setenta y en todo el período 1955/80.

Una buena parte de la literatura económica especializada intentó explicar esta paradoja que se expresó también en un comportamiento más equilibrado de la composición de la producción agrícola y en la reversión de algunos de sus efectos dañinos sobre la agricultura familiar en Brasil²³. Esos análisis sugieren que dos elementos fueron particularmente importantes para explicar ese desempeño de la agricultura entre 1981/89: a) la prioridad asignada a la agricultura en 1979 (frente a la expectativa de una crisis de abastecimiento y el desempeño de la producción de alimentos en la década anterior) reflejada en un fortalecimiento de la política de precios mínimos²⁴, y b) la devaluación de la tasa de cambio real, lo que mantuvo los estímulos

22 En este período se difundió en la región Sur del país, en los estados de Paraná y Río Grande del Sur, el llamado “binomio soja y trigo”, o sea, establecimientos agrícolas que cultivaban soja en verano y trigo en invierno. Otros productos alimenticios (como maíz, frijol y yuca) fueron siendo sustituidos por la soja en la región Sur.

23 Nuestra principal referencia en la exposición que sigue sobre el comportamiento de la agricultura en la década de 1980 es el excelente estudio de Goldin & Rezende (1993).

24 Al inicio del gobierno del General Figueiredo en 1979, el entonces Ministro de Agricultura Delfim Neto lanzó la prioridad agrícola con el denominativo de “llenar la olla del pueblo”.

a la producción para exportación en una coyuntura desfavorable (crisis del comercio mundial y precios internacionales bajos de los *commodities* agrícolas), compensando (en moneda nacional) las pérdidas de ingresos en dólares de los exportadores brasileños.

La recuperación de la producción de alimentos para el mercado interno puede ser observada en los Cuadros 4 y 5. El Cuadro 4 presenta la evolución de la relación entre los índices de precios reales de productos agrícolas, los de mercado interno y los de exportación, entre 1975 y 1980. Puede constatarse claramente que esa relación de precios (calculada por subperíodos para simplificar el Cuadro) fue más favorable para los productos alimentarios del mercado interno en los ochenta que en los setenta, con excepción de 1975/76 y de 1984/85. Ese comportamiento puede ser explicado por la disminución de los precios reales de los productos exportables a lo largo de esos años y por el hecho de que la reducción de los precios reales de los productos alimenticios fue menor que de aquéllos, debido a la reforma realizada en la política de precios mínimos (dirigido a controlar la inflación y a estimular la producción de alimentos a través de la indexación de los precios mínimos a la inflación).

CUADRO 4

Brasil: Relación entre los índices de precios reales de los productos agrícolas de exportación y domésticos, décadas de 1970 y 1980 (1980=100)

Años	IPRPAMI/IPRPAE
1974	74
1975/76	99
1977/79	71
1980/83	96
1984/85	70
1986/87	81
1988/90	82

Nota: IPRPAMI=Índice de precios reales de los productos agrícolas del mercado interno (arroz, papa inglesa, frijol, yuca y maíz; IPRPAE=Índice de precios reales de los productos agrícolas de exportación (algodón, cacao, naranja y soya).
Fuente: Goldin & Rezende (1993: 42, Tabla 4.1).

El Cuadro 5 consigna las tasas medias anuales de crecimiento de productos agrícolas seleccionados (alimentarios y de exportación) en la década de los ochenta. Se puede constatar, primero, una mejora sensible de las tasas de crecimiento de los productos alimentarios, especialmente el trigo, debido a la política explícita de protección y de estímulo a la producción nacional implementada en esa década, de modo que en 1987 Brasil prácticamente alcanzó su auto-suficiencia productiva²⁵. Es también necesario destacar que los cultivos alimenticios, en particular el trigo y el arroz, tuvieron tasas relevantes de crecimiento de los rendimientos físicos en esa década, como resultado de investigaciones e innovaciones tecnológicas desarrolladas por organismos gubernamentales en la década anterior²⁶ (Goldin & Rezende, 1993).

25 Otro cálculo de las tasas de crecimiento de la producción agrícola brasileña realizado por Melo (1991: 302) confirma el comportamiento contrastante de los años setenta y ochenta: la tasa media anual para los productos domésticos (arroz, piña, cebolla, frijol, yuca, maíz y tomate) fue de cero en 1970/79 y de 2,20% en 1980/89, mientras que de los productos de exportación (algodón, maní, cacao, café, caña, tabaco, naranja, papaya y soya) fue de 7,64% en 1970/79 y 3,34% en 1980/89. La evolución de la producción media anual (en millones de toneladas) de Brasil, entre 1978/79 y 1988/89, para algunos productos alimenticios fue la siguiente (Delgado, Lavinás, Maluf & Romano, 1994: 49):

	1978/79	1988/89
Frijol	2,2	2,4
Maíz	14,9	25,6
Arroz	7,4	11,4
Trigo	2,8	5,6

En el caso del trigo, la producción total pasó de cerca de 2,0 millones de toneladas en 1984 a 4,3 en 1985, 5,6 en 1986 y 6,1 en 1987, esto es, un aumento de cerca de 205% en 4 años.

26 Es preciso mencionar aquí que las innovaciones tecnológicas que permitieron la incorporación productiva de la región del Cerrado a partir de los ochenta, lo que aumentó considerablemente la producción agrícola en la región Centro-Oeste del país, especialmente de arroz, maíz y soya. Este último inicia un sustancial desplazamiento de su producción de Río Grande del Sur al Centro-Oeste desde la segunda mitad de la década, aunque la expansión agrícola de esta última región fue también estimulada por la política de fijación de precios mínimos uniformes para todo el país (Goldin & Rezende, 1993: 57).

CUADRO 5

Brasil: Tasas medias anuales de crecimiento de la producción de cultivos seleccionados, 1973/81 y 1979/89 (en porcentajes)

Cultivos	1973/81	1979/89
Arroz	1,5	3,2
Frijol	-0,3	0,6
Yuca	-0,9	-0,3
Maíz	2,0	3,1
Trigo	2,4	14,2
Algodón	-1,3	3,3
Caña de azúcar	8,3	8,6
Soya	7,3	3,7

Fuente: Goldin & Rezende (1993: 72, Tabla 5.2).

El Cuadro 5 también revela que los productos de exportación tuvieron tasas elevadas de crecimiento de la producción no obstante la coyuntura de crisis del mercado internacional y de la baja de los precios internacionales. El algodón recuperó su tasa de crecimiento de la producción con un gran aumento de los rendimientos físicos, y la caña de azúcar mantuvo tasas muy elevadas que se explican por la gran expansión de su área de producción, apalancada por la continuidad de PROALCOHOL. Nótese, además, que ambos productos canalizaron buena parte de su producción al mercado interno. La soja, por su lado, presentó una pérdida de dinamismo con relación a la década anterior.

Por último, hubo otro importante cambio en la política agrícola de los años ochenta provocada por las limitaciones impuestas por la política macroeconómica y la progresiva crisis financiera del Estado: la significativa reducción de la disponibilidad del crédito para la agricultura. Como consecuencia, el crédito rural cayó persistentemente: de Cz\$ 235,1 billones en 1979

(en valores marco de 1986) a Cz\$ 87,1 billones en 1984 –su nivel más bajo de la década²⁷–, para recuperarse en 1988 con Cz\$ 280,7 billones –único año en que fue mayor que en el bienio 1979/80– y Cz\$ 187,3 en 1989 (Delgado, 2001: 43).

A fines de los ochenta, especialmente a partir de 1988, con la agudización del proceso inflacionario y de la crisis financiera del Estado, comenzó un recorte drástico en los gastos del sector público para la agricultura. Según Barros (1993: 135), “las actividades gubernamentales de la Unión y de los Estados, en conjunto, redujeron sus aplicaciones a la agricultura de 4,35% a 2,38% del PIB, entre 1988 y 1990. Una medición más completa de los gastos, incluyendo a las empresas públicas federales y estatales, establece un corte de 5,17% a 3,19% del PIB, entre 1988 y 1989”. Ese recorte afectó además a las actividades de investigación y de extensión rural. De acuerdo a Goldin & Rezende (1993), estimativamente los recursos para esas actividades fueron reducidos de 16% a 3% de los gastos presupuestados para la agricultura en el período 1980/87²⁸.

Para concluir, se puede decir que en los ochenta las políticas cambiaria, de precios mínimos, y tecnológicas viabilizaron el crecimiento agrícola en un ambiente macroeconómico interno y externo bastante desfavorable. Además, la composición de la producción agrícola se tornó menos desequilibrada en relación a la década de los setenta.

Las distorsiones provocadas por el crédito rural en la década anterior fueron atenuadas, y la rentabilidad de los cultivos domésticos aumentó paralelamente al de la exportación. Aparentemente, con un mejor desempeño de los productos alimenticios esa década fue más favorable para la agricultura familiar que la década anterior. Apuntan en esa misma dirección tres evidencias de incidencia importante en la primera mitad de la década: a) las mayores tasas de crecimiento de la cantidad de establecimientos rurales de hasta

27 La reducción del volumen real de crédito rural fue entonces de 63% de su valor en 1979. El símbolo Cz\$ expresa los valores del crédito en Cruzado, la moneda que sustituyó al cruzeiro cuando se adoptó el Plan Cruzado en 1986.

28 El sistema público federal de asistencia técnica y extensión rural fue finalmente desmantelado durante el gobierno de Collor al inicio del año 1990, con la disolución de Embrater (Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural) y el cierre o la estadualización de las agencias descentralizadas, localizadas en los estados de la federación, con excepción de São Paulo (las Ematers).

20 Has; los de menos de 10 Has crecieron en casi 20% entre 1980/85, según Gasques y Villa Verde (1990: 13) ; b) la mayor estabilidad del empleo agrícola como proporción del empleo total y una reducción de la intensidad de las emigraciones rurales-urbanas; y c) el estancamiento relativo del precio de la tierra, en relación a su sustancial elevación en la década de los setenta (Goldin & Rezende, 1993: 44-49).

La liberalización comercial y la agricultura en la década de los noventa

Con la profundización de la crisis económica (que se manifestó a través de la aceleración de la inflación), del fracaso de los planes de estabilización, y de la crisis financiera del Estado, la capacidad de intervención del gobierno a través de políticas públicas fue progresivamente minada, tanto operacional como ideológicamente, de modo que la política agrícola puesta en práctica en los ochenta fue casi totalmente socavada en su viabilidad a fines del período. Aunque el Plan Cruzado había tenido efectos positivos en las inversiones y provocado una euforia agrícola en 1986²⁹, el fracaso de la sucesión de planes de estabilización posteriores creó una enorme inestabilidad en las expectativas de los agentes económicos y generó comportamientos altamente especulativos en cuanto a los stocks y los activos agropecuarios, intensificando el carácter especulativo de la formación de los precios de los commodities agrícolas, lo que redundó –junto a otros factores– en una crisis agrícola en los inicios de los años noventa.

El agravamiento de la crisis financiera del Estado y el aumento de las tasas de interés a fines de los ochenta llevaron al colapso la política de precios mínimos ejecutada en el período, pues los stocks de productos agrícolas (alimenticios y de exportación) realizados por el gobierno se tornaron excesivamente caros y difíciles de ser financiados. Además, a partir de 1988, como vimos, sucedió una valorización de la tasa de cambio real, que se prolongó hasta la década de los noventa, neutralizando otro instrumento de política económica de significativa relevancia para la agricultura en los ochenta. Simultáneamente, en 1987/88 comenzó el proceso de desmantelamiento de la política pública de regulación del complejo trigo. De esa forma se abrió la puerta para el abandono del sistema de política agrícola basado en la coordinación del mercado interno y la intervención directa en los mercados agrícolas, para optar por una estrategia de liberalización de mercados y de privatización de los instrumentos de política, que vino a ser implementada a lo largo de los noventa –en una coyuntura de abundante liquidez internacional para las economías “emergentes”– con efectos negativos para la agricultura brasileña y, principalmente, para la agricultura familiar.

La tasa de crecimiento de la economía brasileña fue bastante mediocre en los noventa, presentando tasas medias anuales de crecimiento del PIB más bajas, en comparación con los años setenta y ochenta: 1,7% anual el PIB global, 0,8% el industrial y 2,5% el agrícola (*Coyuntura Económica*, 2004, p. XV). El comportamiento de la agricultura y, en particular, de la agricultura familiar fue influenciado fundamentalmente por tres medidas de política económica: a) la liberalización comercial y el desmantelamiento del modelo de intervención del Estado que prevaleció hasta la década de los ochenta; b) la adopción del Plan Real en 1994, y c) la considerable revaluación de la tasa de cambio real hasta 1997, asociada a una gran liquidez internacional y a tasas de interés domésticas bastante elevadas.

La liberalización comercial y el desmantelamiento del modelo de regulación de la política agrícola se expresaron por los siguientes cambios en el comportamiento de las variables económicas estratégicas. a) Una enorme reducción de los recursos asignados para la implementación de las principales políticas agrícolas (registradas en el presupuesto público de la Unión), que pasaron de US\$ 3,0 billones en 1988 a US\$ 1,1 billones en 1990 a US\$ 0,5 billones en 1992 (Delgado, 1994: 14, Tabla 5). La reducción fue particularmente impresionante en la cuenta Trigo, en la cuenta Azúcar, en el crédito rural, y también (aunque con menor

29 Con la desindexación del sistema financiero, la eliminación de la corrección monetaria en el crédito rural, la política crediticia expansiva y las bajas tasas de interés, hubo una mejora en la situación de fragilidad financiera de los agricultores endeudados, al mismo tiempo que ocurrió una fuga de capitales del mercado financiero para los activos de riesgo, provocando una elevación de la rentabilidad de la pecuaria y un aumento del precio de la tierra. Esa coyuntura llevó a un incremento de las inversiones agrícolas y de la producción agropecuaria (Goldin & Rezende, 1993: 53-4).

CUADRO 6

Brasil: Situación de stocks públicos de alimentos seleccionados, 1998 y 1993 (miles de toneladas)

Productos	Stocks medidos en 31/12/1988	Stocks medidos en 15/06/1993
Trigo	2.724,00	5,75
Maíz	2.790,03	545,07
Arroz	4.389,91	900,40
Frijol	149,22	60,42
TOTAL	10.053,16	1.511,64

Fuente: Delgado (1994: 19, Tabla 7).

CUADRO 7

Brasil: Aranceles de importación de productos seleccionados, 1989/97 (en porcentajes)

Año	Arroz	Frijol	Maíz	Leche	Algodón	Trigo	Carne vacuna
1989	20	25	15	40	30,6	-	30
1990	20	15	15	30	30,6	25	20
1992	15	0	15	20	25	40	10
1994	10	10	10	20	12,5	30	10
1995	13	13	10	20	5	13	10
1997	13	13	11	19	9	13	13
Variación 1989/97	-35	-48	-26,6	-52,5	-70,6	-48	-56,6

Fuente: Delgado (1998: 25, Tabla 4).

intensidad) en la política de precios mínimos y en la formación de stocks regulados por el gobierno; b) La liquidación de la política gubernamental de gestión de stocks públicos de alimentos, como lo muestra el Cuadro 6 para algunos productos seleccionados; en poco más de cinco años, los stocks públicos de productos alimentarios fueron reducidos en cerca de 85%; c) La fuerte reducción de los aranceles de importación que afectaron especialmente a los productos alimentarios y al algodón, como puede observarse en el Cuadro 7.

De modo general, la decisión de las élites políticas y económicas del país de abandonar el modelo de crecimiento económico más autónomo y de integrarse al llamado proceso de globalización de la economía mundial, ganó mayor consistencia con el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que se inició en 1995 y que puso en práctica una política económica que articuló, con mayor o menor éxito, la privatización del sector productivo estatal, la estabilidad de precios con control de la oferta monetaria y altas tasas de interés, la apertura de la economía, y la tasa de cambio real revaluada. El ensayo de la aplicación de esa mezcla de políticas fue la implantación del Plan Real en 1994, durante el gobierno de transición de Itamar Franco.

Los efectos del Plan Real sobre la agricultura fueron graves, como ejemplifica la crisis de la agropecuaria brasileña en 1995 que llevó a una reducción de la renta real del sector de 20% a 30% en el primer semestre de ese año (Delgado, 2001: 49). Contribuyó a esa crisis la conjunción de varios otros factores relacionados: una excelente cosecha en 1995, la falencia financiera e institucional del modelo de política agrícola anterior, la amplia apertura externa de la economía, y la valorización de la tasa de cambio y el aumento de las tasas de interés que acompañaron la ejecución del Plan Real³⁰. Las consecuencia de la acción de todos estos factores fueron: (i) un enorme aumento de los costos financieros de los agricultores, en función de las elevadas tasas de interés reales y de la escasez de fuentes baratas de crédito, (ii) la desarticulación de los mecanismos de protección de la agricultura, como la política de precios mínimos y la política arancelaria, (iii) un impacto depresivo directo y significativo en la

formación de precios de los principales productos agrícolas, y (iv) el incentivo a las importaciones —que se tornaron también en un gran negocio financiero, en función del diferencial de costos entre los préstamos externos e internos— y el desestímulo a las exportaciones³¹.

30 La tasa de cambio media anual expresado en reales/dólar americano fue extremadamente sobrevaluado por lo menos hasta 1998: 0,65 en 1994, 0,92 en 1995, 1,00 en 1996, 1,08 en 1997 y 1,16 en 1998. La tasa de cambio volvió a devaluarse recién en 1999, cuando marcó R\$ 1,82/US\$, aumentando consistentemente a partir de ahí: 1,83 en 2000, 2,35 en 2001, 2,93 en 2002 y 3,07 en 2003 (Soares, Romano & Delgado, 2004: 8-9).

31 Para un buen análisis de los efectos del Plan Real sobre la agricultura, se puede consultar Bressan Filho (1995).

Es necesario tener una visión más precisa de los efectos de la política de liberalización sobre el crecimiento de la producción y de la importación de productos alimenticios en Brasil en esa década. El Cuadro 8 presenta el crecimiento de la producción de algunos productos alimentarios, y del algodón y de la soja en Brasil en la década de los noventa.

Los productos seleccionados representaban cerca de 98-99% del total de granos producidos en todos los bienios considerados. En 1987/88, un bienio muy favorable para la producción de alimentos, los productos alimenticios seleccionados representaban casi 70% de la producción total de granos, participación que cayó cerca de 65% a lo largo de la década y llegó a 58% en 1998/99, lo que se explica la gran elevación de la producción de soja, que representó casi 40% de la producción total de este bienio. La producción total de granos aumentó en la década hasta el bienio 1994/95 –cuando se presentó una super-cosecha y crisis de la agricultura en 1995, asociada al Plan Real– habiendo permanecido relativamente estancada hasta el final del período. Lo mismo aconteció con la producción de maíz, que se redujo después de 1994/95, aunque junto al frijol permanecieron con su producción prácticamente inalterada durante toda la década. Los productos más afectados fueron el trigo y el algodón cuya producción cayó de manera significativa en relación a la década anterior, afectados de forma intensa por la reducción de los aranceles de importación, la desregulación, y la eliminación de los subsidios (en el caso del trigo).

El Cuadro 9 presenta la evolución del valor de las importaciones agrícolas de Brasil para algunos productos principalmente alimentarios en el período 1990/96. Es impresionante el crecimiento de las importaciones agrícolas totales en el período, especialmente a partir de 1994, con la adopción del Plan Real. El mayor crecimiento fue del trigo y del algodón que llegaron a representar cerca de 36% del total de las importaciones agrícolas en 1993, mientras que el valor de los cinco productos seleccionados alcanzó apenas la mitad del valor total de las importaciones agrícolas (la reducción de esas participaciones después de 1993 se explica por el fuerte aumento de las importaciones de manufacturas agrícolas). En 1998, el valor de las importaciones de leche y derivados llegó a US\$ 521 millones, de arroz US\$ 545 millones, de maíz US\$ 195 millones, pero el valor de las importaciones de trigo y algodón en bruto disminuyó en relación a 1996

CUADRO 8

Brasil: Producción agrícola de productos seleccionados, años noventa (en millones de toneladas)

Productos	1987/88*	1990/91*	1992/93*	1994/95*	1996/97*	1998/99*
Algodón	1,4	1,3	1,1	1,0	0,7	0,9
Arroz	11,2	9,0	10,0	10,9	9,8	10,0
Frijol	2,4	2,6	2,7	3,2	3,0	2,6
Maíz	25,5	23,2	30,0	35,3	34,1	31,3
Soya	17,6	17,8	21,2	25,5	24,7	31,1
Trigo	6,0	3,2	2,4	1,8	2,8	2,3
Total granos	65,6	58,1	68,4	78,6	76,0	79,5

Observación: * media bianual
Fuente: CONAB, www.conab.gov.br

CUADRO 9

Brasil: Importaciones agrícolas de productos seleccionados, 1990/96 (en millones de dólares, FOB)

Productos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Trigo	295,0	454,8	541,5	725,9	748,7	908,4	877,3
Algodón	156,4	177,1	211,9	650,0	561,6	544,1	857,7
Arroz	138,1	346,3	142,2	196,8	296,5	276,4	298,8
Maíz	82,2	91,1	61,3	146,7	172,9	156,8	74,6
Leche en polvo	56,9	77,3	60,8	104,6	172,5	409,1	316,9
Totales	2.438,6	2.797,8	2.444,9	3.796,6	5.059,4	6.450,2	6.825,3

Fuente: Espírito Santo & Severo (1997: 22, Tabla 3).

(especialmente de este último) a US\$ 814 millones y US\$ 527 millones. El valor total de las importaciones agrícolas se mantuvo en el orden de los 7 billones de dólares³² (Melo, 2001: 23).

Gran parte de las importaciones agrícolas brasileñas en los noventa llegó del MERCOSUR, por lo que la balanza comercial agrícola de Brasil con el bloque fue deficitaria durante el período 1990/96 y crecientemente deficitaria a partir del Plan Real, como sugieren los datos siguientes (en millones de US\$ FOB)³³:

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo de la Balanza comercial
1990	119	1.385	-1.266
1991	233	1.288	-1.055
1992	416	1.302	-885
1993	577	1.655	-1.076
1994	673	2.340	-1.667
1995	784	3.185	-2.401
1996	884	3.646	-2.762

La liberalización comercial y la agricultura familiar

En este contexto macroeconómico interno y externo, el estudio realizado por Melo (2001) intentó dimensionar más directamente los efectos de la liberalización comercial en la agricultura familiar en Brasil en la década de los noventa. Para ello partió de la consideración de 22 productos agropecuarios (18 agrícolas y 4 pecuarios), clasificándolos como productos originarios de la agricultura familiar y patronal, teniendo como referencia su distribución por grupos del área total de los establecimientos agropecuarios en Brasil, según el Censo Agropecuario de 1995/96. Identificó entonces, como productos de la agricultura familiar aquellos que se produjeron mayormente en establecimientos de hasta 100 Has. Con este criterio llegó a la siguiente distribución de los productos considerados:

- Agricultura familiar: maní, piña, cebolla, frijol, tabaco, yuca, sisal, tomate, uva, cerdos, pollos y leche.
- Agricultura patronal: algodón, arroz, cacao, café, caña de azúcar, naranja, maíz, soya, trigo y bovinos.

De acuerdo con esa clasificación queda explícito que la agricultura familiar produce principalmente para el mercado interno, aunque no todos sean alimentarios (tabaco, por ejemplo), y que la agricultura patronal produce principalmente para el comercio exterior (exportación y sustitución de importaciones), aunque algunos puedan ser relevantes para la alimentación (trigo, por ejemplo).

Las principales conclusiones del análisis de Melo (2001) sobre los efectos de la liberalización comercial –y de la implementación del Plan Real en la agricultura familiar y patronal, pueden ser resumidas como sigue.

a) La evolución de los precios reales recibidos por los agricultores brasileños en esa década fue extremadamente desfavorable, con bajas bastante acentuadas y continuas a lo largo del período (Melo, 2001: 28-32). La tasa media anual de crecimiento de los precios reales de los 22 productos agropecuarios fue negativa (-3,24%), algo mayor de la agricultura patronal (-2,56%) y mucho más de la agricultura familiar (-4,74%). Todo indica que esa baja estuvo asociada al enorme crecimiento de las importaciones agrícolas

32 Con la devaluación de enero de 1999, las importaciones agrícolas totales cayeron bruscamente a cerca de US\$ 5 billones, lo que recuerda la gran sensibilidad de la balanza comercial agropecuaria de Brasil a variaciones en la política cambiaria.

33 Espírito Santo & Severo (1997: 24, Tablas 5 y 5.1). Nótese que fueron adquiridos del MERCOSUR 81% del valor total de las importaciones acumuladas de trigo en el período 1994/96, 43% del valor total de las importaciones de algodón, y 72% del valor total de las importaciones de arroz acumuladas. Lo mismo ocurrió con la soya, Brasil aumentó sus importaciones a cerca de US\$ FOB 227,9 millones en el período 1994/96 contra 134,3 millones de 1990/93.

en esos años, vinculado a la implementación del programa de estabilización económica y las facilidades propiciadas por la coyuntura de considerable liquidez internacional.

Ese conjunto de factores evidencia el carácter negativo de la política económica para la agricultura, y en particular para la agricultura familiar, ya que para la agricultura patronal los efectos de esta política fueron parcialmente compensados por el comportamiento favorable de los precios internacionales de algunos productos (como soja, azúcar, jugo de naranja, café, entre otros). De acuerdo con Melo (2001), el reducido crecimiento de la economía brasileña en los años noventa fue bastante perjudicial para la agricultura familiar, dado el menor crecimiento del empleo urbano y de la demanda por sus productos (la agricultura familiar brasileña depende básicamente del comportamiento del mercado interno, pues el comercio internacional tiene muy poca influencia sobre ella, excepto en situaciones como la década analizada, en que fue enteramente desprotegida desde el punto de vista comercial).

b) Aunque las tasas de crecimiento de los precios recibidos por la agricultura familiar y patronal se habían reducido sustantivamente, no todos lo hicieron por igual (aunque ninguno tuvo precios crecientes). En el caso de la agricultura familiar las mayores disminuciones acontecieron para la cebolla, pollos, cerdos, leche, tomate y yuca³⁴. Para la agricultura patronal destaca la gran declinación de los precios del trigo (casi 5% anual), lo que para Melo (2001: 31-2) debió provocar un efecto-sustitución, desplazándose el consumo a otros productos, como es el caso de la yuca y del maíz. Fueron también notables las disminuciones de los precios de la naranja y del algodón.

Es necesario notar también que aunque el trigo había sido incluido en la agricultura patronal de acuerdo con los criterios utilizados por Melo (2001), la gran crisis ocurrida en su sistema de regulación debe haber afectado también a la agricultura familiar, ya que en 1985 cerca de 53% de la producción de trigo era realizada en establecimientos de hasta 100 Has, que correspondían al 92% del total de establecimientos y detentaban 54% del área plantada con trigo en el país (Mendes, 1994: 15, Tabla 2.5). Algo semejante ocurrió con el algodón, donde la incidencia de la agricultura familiar no era nada despreciable, pues la superficie cultivada de ese producto se redujo en cerca de 40%, ocasionando que el país pasara de cuarto exportador a segundo importador mundial del mismo. Las estimaciones sugieren que los estados productores de algodón y de trigo perdieron cerca de 350 mil empleos en la agricultura a partir de 1992 (Lopes, 1994).

c) Los agregados de producción que más crecieron (en orden descendente) fueron la producción animal total, la de la agricultura familiar, de la producción agropecuaria total, la de la agricultura patronal, y la producción vegetal total (Melo, 2001: 33-4). Este comportamiento se puede evidenciar a través de la información del Cuadro 10, donde se presenta la evolución de los índices de cantidades producidas en la agropecuaria brasileña a lo largo de los noventa para aquellos agregados de producción; en el Cuadro también se presenta, en la última columna, los índices de crecimiento de la población brasileña, suponiendo una tasa media anual de 1,63%. Tres comportamientos merecen ser particularmente mencionados: i) todos los agregados tuvieron tasas medias anuales de crecimientos mayores que los de la población, aunque los índices de la población habían sido superiores a los de las cantidades producidas totales hasta 1994 y

CUADRO 10

Brasil: Evolución de los índices de cantidades producidas de la agropecuaria en los años noventa (1989 = 100)

Años	Total	Total vegetal	Total animal	Agricultura familiar	Agricultura empresarial	Población brasileña
1989	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	95,6	90,6	109,0	104,1	91,6	101,6
1991	98,4	92,5	114,4	108,9	93,6	103,3
1992	105,5	98,5	124,3	116,4	101,1	104,9
1993	104,3	97,0	124,0	117,8	98,8	106,6
1994	111,6	105,0	129,2	126,4	104,8	108,4
1995	117,1	105,3	148,8	132,4	110,0	110,2
1996	117,7	104,8	152,3	133,5	110,5	112,0
1997	121,9	108,9	156,7	141,9	112,9	113,8
1998	121,0	107,8	156,6	134,1	116,3	115,6
1999	130,7	116,6	168,4	148,4	123,5	117,5
Tasa media anual (%) ^a	2,96	1,97	5,08	3,79	2,60	1,63

Observación: (a) Los cinco coeficientes fueron significativamente diferentes de cero en el nivel de probabilidad de 1,0%.
Fuente: Melo (2001: 34, Tabla 4).

34 Aparentemente, de acuerdo a Melo (2001: 31), sólo en el período 1997-99, cerca a 42 mil productores de leche abandonaron la producción.

a los de las cantidades producidas de los productos de labranza durante toda la década. Eso significa que, de no ser el desempeño notable de la producción animal, el comportamiento de la producción total hubiera aparecido bastante disminuido en la década de los noventa; ii) los índices de las cantidades producidas por la agricultura familiar fueron siempre más elevados que los de la población, lo que no ocurrió con los índices de la agricultura patronal, por lo menos hasta 1995; iii) el ordenamiento de las tasas medias anuales de crecimiento de las cantidades producidas es exactamente inverso a las tasas medias anuales de crecimiento de los precios reales recibidos por los productores para los cinco agregados considerados en la investigación de Melo (2001).

Ninguno de los productos considerados por Melo (2001: 34-5) como parte de la agricultura familiar presentó tasas promedio anuales de crecimiento negativo de la producción, aunque para la cebolla, frijol y yuca permanecieron prácticamente inalteradas. Los mayores aumentos de producción entre los productos de la agricultura familiar se registraron para pollos, cerdos, leche, tomate y piña. En cuanto a la agricultura patronal, el desempeño de la producción fue más modesto y heterogéneo: la producción de algodón, trigo y cacao presentó una notable declinación, en cambio la de arroz y café no se alteró significativamente, y la de caña de azúcar, naranja, maíz, soja y bovinos presentó la elevación más destacable.

CUADRO 11

Brasil: Índices de rendimiento físico de la producción de la agricultura familiar y patronal (1989 = 100)

Años	Agricultura familiar (1)	Agricultura patronal (2)	(1)/(2)
1989	100,0	100,0	100
1990	110,8	101,5	108
1991	104,3	105,8	99
1992	116,6	113,0	103
1993	142,2	118,4	120
1994	124,3	115,9	107
1995	136,0	113,1	120
1996	137,6	125,4	110
1997	155,8	128,8	121
1998	183,5	136,0	135
1999	177,5	140,2	127
Tasa media anual (%) ^a	5,80	3,29	-
Observaciones: (a) El coeficiente para la agricultura familiar fue significante en el nivel de 5,0%. Fuente: Melo (2001: 37, Tabla 6).			

d) Las tasas medias anuales de crecimiento de los rendimientos físicos fueron mucho mayores para la agricultura familiar (5,8%) que para la agricultura patronal (3,29%), fenómeno que se acentuó en la segunda mitad de la década, como puede ser visto en la última columna del Cuadro 11. Este Cuadro también permite ver que el crecimiento de las cantidades producidas con productos de labranza verificado en la agricultura familiar en los años noventa se explica exclusivamente por la elevación de los rendimientos físicos del trabajo, que más que compensó la pérdida del área cultivada ocurrida en el período (de 1,3 millones de Has entre 1989/99, lo que representó una disminución promedio de 2% anual en toda la década³⁵). Asimismo, las evidencias de Melo (2001) sugieren que el crecimiento de la producción de la agricultura patronal también estuvo asociado al aumento de los rendimientos físicos de los cultivos, pero sin pérdida de área cultivada.

Esa diferencia de ajuste entre las dos agriculturas parece estar asociado, según Melo (2001: 39),

a la mejora de los precios internacionales ocurrido entre 1991 y 1997. Por otro lado, el aumento de los rendimientos físicos en ambas puede estar asociado a la obtención de nuevos y más baratos insumos importados (debido a la apertura comercial) y a la adopción de innovaciones tecnológicas obtenidas por el sistema público de investigación agropecuaria, lo que puede haber conducido a alguna reducción de costos de producción para algunos productos.

e) Por último, en términos reales, el valor de la producción de la agricultura familiar permaneció completamente estancado en la década de los noventa, incluso habiendo decrecido en relación a su valor de 1989, lo que

35 De acuerdo con Melo (2001: 39), el número de establecimientos considerados como familiares (de menos de 100 Has) se redujo de 5,2 millones en 1985 a 4,3 en 1995, una caída de cerca de 17%. Aunque este comportamiento no reflejaba todavía la crisis agrícola provocada por el Plan Real, es posible, no obstante, que esa reducción ya estuviera relacionada con la desregulación del complejo trigo y la liberalización comercial de fines de los ochenta y principios de los noventa.

parece sugerir el fuerte efecto negativo de la baja de los precios reales que neutralizó el crecimiento verificado en los rendimientos físicos y en la producción. Lo mismo ocurrió, de modo general, con el valor real de la producción de la agricultura patronal, aunque se percibe una leve recuperación a partir de 1997. Estas constataciones figuran en el Cuadro 12, donde se muestra la evolución de los valores reales de la producción de la agricultura familiar y de patronal para los 22 productos considerados por Melo (2001) en sus cálculos.

Además, este Cuadro indica que el valor real de la producción de la agricultura patronal es siempre muy superior al de la agricultura familiar (casi el doble, aunque con oscilaciones). Es interesante también observar que a partir de 1995, la diferencia entre el valor real de la producción de ambas agriculturas, se acentuó —la familiar permaneció rigurosamente estancada, mientras que la patronal primero inició un proceso de recuperación— lo que probablemente continuó ocurriendo, e incluso intensificándose, en la presente década, debido a la extraordinaria expansión de la agricultura de exportación liderada por la soja.

La crisis de liquidez internacional ocurrida a fines de 1998 afectó fuertemente a la economía brasileña, provocando fuga de capitales y demandando un nuevo cambio en la política cambiaria y en la política de ajuste externo (Delgado, 2005: 66). La política económica del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a semejanza de lo que ocurrió en la década de los ochenta, volvió a enfatizar la estrategia de generación de grandes y crecientes saldos en la balanza comercial para enfrentar el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, derivada de la política de endeudamiento externo priorizada en su primer gobierno³⁶.

Al igual que en la década de los ochenta, los sectores agro-exportadores fueron estimulados a desempeñar ese papel y el denominado agro-negocio pasó a ser prioridad de la política económica doméstica³⁷. En ese sentido, como dice Delgado (2005: 67 y 72), ocurrió un verdadero “relanzamiento” del agro-negocio a partir de 1999, apalancado por las siguientes medidas: i) un programa de inversiones en infraestructura territorial (los “ejes territoriales del desarrollo”), incorporando nuevos espacios territoriales, medios de transporte y corredores comerciales para el agro-negocio (por ejemplo, en las regiones Centro-Oeste y Norte del país); ii) la reorganización de EMBRAPA para operar el sistema público de investigación en mayor consonancia con las empresas multinacionales (como ejemplifica el caso de los transgénicos); iii) a “la laxitud de la política agraria”, o sea, dejando fuera de control público las “tierras devueltas”; y iv) la devaluación de la tasa de cambio real, con el fin de convertir al agro-negocio nuevamente competitivo en el comercio internacional.

Asociado a una coyuntura favorable de precios en el mercado internacional, especialmente para la soya³⁸, en el período 2000-2003 el “relanzamiento” del agro-negocio condujo a un crecimiento del PIB agrícola de cerca de 4,6% anual promedio, muy por encima de las tasas medias anuales del PIB nacional (1,8%) y del

CUADRO 12

Brasil: Valores de la producción de la agricultura familiar y patronal en los años noventa (R\$ millones de junio 1999)

Años	Agricultura familiar (1)	Agricultura patronal (2)	(1)/(2)
1989	24.608	48.730	1,98
1990	20.812	37.216	1,79
1991	20.520	38.807	1,89
1992	20.073	40.476	2,01
1993	21.667	39.668	1,83
1994	22.628	42.453	1,88
1995	22.003	37.490	1,70
1996	20.169	37.210	1,84
1997	20.167	39.052	1,94
1998	20.352	40.137	1,97
1999	20.344	41.900	2,06

Fuente: Melo (2001: 40, Tabla 7).

36 Según Delgado (2005: 65), el “ajuste ultraliberal” realizado en el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso produjo entre 1994 y 1999 “un gigantesco pasivo externo, materializado en un déficit en cuenta corriente acumulativa de alrededor de 3,5% del PIB anual”.

37 Como en el caso brasileño las importaciones requeridas por el agro-negocio son relativamente reducidas, el efecto del crecimiento de su producción sobre la balanza comercial es siempre positivo.

38 Los precios de la soya brasileña en Rotterdam, por ejemplo, fueron de US\$ 200/ton en octubre/2001-septiembre/02, US\$ 242/ton en octubre/02-septiembre/03 y US\$ 291/ton en octubre de 2003 (Soares, Romano & Delgado, 2004: 9).

PIB industrial (1,5%) (*Conjuntura Econômica*, 2004). En ese contexto, la producción de soja creció de modo impresionante: 38 millones de toneladas en 2001, 42 en 2002 y 52 en 2003, de tal forma que ese grano y el maíz pasaron a representar 80% del total de la producción de granos del país en 2003.

Las exportaciones agropecuarias brasileñas también aumentaron de forma notable en este período, pasando de cerca de US\$ 20,6 billones (FOB) en 2000 a US\$ 30,6 billones (FOB) en 2003. Además, en 2003 la Unión Europea, Asia, Estados Unidos y Canadá fueron destinatarios del 71% del total de esas exportaciones (el crecimiento de la participación de Asia —que en los inicios de la década de los noventa era de 10%— fue tal vez la característica más importante del comportamiento de las exportaciones agrícolas en el período 2000-2003, y se debe básicamente al gran crecimiento de las exportaciones del complejo soja a China. En ese sentido, es posible decir que en ese período el Brasil conquistó una condición de *global trader* de productos agroalimentarios, la que fue acompañada, como vimos anteriormente, por un proceso creciente de monocultivo de la producción del grano y de fuerte dependencia de las exportaciones agrícolas frente al complejo soja (Soares, Romano & Delgado, 2004).

COMENTARIOS FINALES

1. Uno de los objetivos de este ensayo ha sido caracterizar los grandes cambios ocurridos en la economía y en el sistema de intervención estatal en el Brasil a partir de la década de los ochenta, cuando el país fue obligado a ajustarse rápida y unilateralmente a la crisis asociada a la balanza de pagos y al crecimiento acelerado de la deuda externa, pasando a adoptar políticas macroeconómicas recesivas que impulsaron a la economía doméstica a la depresión, juntamente con la aceleración inflacionaria y con el colapso financiero del Estado. En la década de los noventa, los cambios en la economía y el desmantelamiento del sistema de intervención estatal predominante en la posguerra, fueron complementados con la adopción de políticas neoliberales de estabilización monetaria, privatización, desregulación, apertura de la economía y liberalización comercial.

Desde los años ochenta los *policy-makers* fueron capturados por un proceso que Delgado (2005: 62) llamó “ajuste forzado al orden económico globalizado”, lo que les obligó a seguir un recetario de política macroeconómica sometido por lo menos a cuatro restricciones: una reducción de los gastos gubernamentales para controlar la inflación y atraer recursos externos; el monitoreo de la tasa de cambio real, revalorizándola para combatir la inflación y desvalorizándola para estimular las exportaciones; y la política de apertura comercial para ayudar a combatir a la inflación, reducir los gastos del gobierno, atraer recursos e inversiones externas, y reducir la deuda con los países desarrollados y los organismos internacionales, complementada con la decisión del país de integrarse a la globalización.

2. Una lección importante que se puede obtener del análisis de ese proceso es que, desde una perspectiva macroeconómica, los intereses, el fortalecimiento y las posibilidades de expansión de la agricultura familiar en un país como Brasil, va a depender no sólo de la política de liberalización comercial, sino del manejo de la política macroeconómica **como un todo** y de la capacidad política que la sociedad pueda tener para controlar socialmente la ejecución de esa política macroeconómica y para promover alteraciones en las restricciones mencionadas, para viabilizar por lo menos la implementación de las políticas públicas autónomas y diferenciadas. Del mismo modo, el fortalecimiento y el desarrollo de la agricultura familiar dependen de la implementación de instrumentos adecuados de política pública diferenciada, y de la capacidad de las organizaciones representativas de los agricultores familiares para ejercer control social sobre la ejecución de esos instrumentos, buscando resistir su apropiación por los grandes productores. Los resultados que se han obtenido en este ensayo en relación a la agricultura familiar y a las políticas de crédito rural y de precios mínimos agrícolas en las décadas de los setenta y ochenta, parecen proporcionar algunos elementos para obtener algunas posibles lecciones en esa dirección.

3. Un resultado fundamental del proceso de “ajuste forzado”, especialmente en su fase más liberal durante la década de los noventa, fue la progresiva desestructuración y el desmantelamiento del sistema y de los instrumentos de protección y de promoción pública del desarrollo agrícola y rural que desempeñaron un papel central en la implementación de políticas públicas activas para la agricultura brasileña en la posguerra. El desempeño más favorable de la agricultura familiar en los años ochenta se explica por la prioridad otorgada

a la producción de alimentos y a las políticas de precios mínimos que fue concebida no sólo para contener los precios de los alimentos, sino también para estimular el crecimiento de su producción. El abandono de la política de precios mínimos, y la adopción de la desregulación y la liberalización comercial en los años noventa, juntamente con la adopción del Plan Real, fueron altamente desfavorables para la agricultura familiar debido al aumento considerable de las importaciones y la reducción notable de los precios reales, lo que provocó pérdida de renta, de empleo y de superficie cultivada.

4. La reflexión sobre las características del proceso de “ajuste forzado por la globalización” y sus manifestaciones en la economía brasileña en las décadas de los ochenta y noventa y en los inicios de la presente década, parece indicar la pertinencia del reconocimiento –por mas “retrógrado” que pueda parecer– de la existencia diferenciada, en términos de destino de la producción y de grupos sociales involucrados, de una agricultura de mercado interno y de una agricultura de exportación, la primera representada fundamentalmente por la agricultura familiar y la segunda por el llamado agro-negocio. Ese reconocimiento no significa la admisión de cualquier dualismo entre ellas, al contrario, significa problematizar las supuestas convergencias y complementariedades, y llamar la atención sobre los conflictos existentes, que se manifiestan por lo menos en tres aspectos: a) en las propuestas de desarrollo rural que portan; b) en las fuentes de crecimiento de las que dependen (crecimiento del mercado interno, en un caso, y la apertura de mercados externos, en el otro); y c) en los patrones y en los instrumentos de política pública que privilegian y reivindican.

Sin duda se trata de un tema cuya reflexión intelectual y política es relevante en Brasil desde la década de los noventa. Hubo una enorme expansión del agro-negocio en ese período, estimulada por la intensa complementariedad entre agro-negocio y “ajuste forzado por la globalización”, lo que aumentó la presencia política y la exposición favorable en los medios de comunicación. Pero hubo también un fortalecimiento político de las organizaciones de los agricultores familiares con la democratización política del país y, a pesar de los enormes problemas económicos enfrentados en la década de los noventa, esas organizaciones fueron construyendo una identidad propia y distinta del agro-negocio, intentando formular propuestas que apunten a la concepción de un otro modelo de desarrollo rural para Brasil. En ese sentido, la visibilidad política de los movimientos sociales rurales se amplió, alcanzando un mayor reconocimiento por el Estado, expresado en por lo menos tres conquistas: a) la demanda por la reforma agraria removi6 la agenda política y económica nacional, forzando al gobierno federal a iniciar una política de asentamientos rurales en la década de los noventa; b) la creación de PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) en 1996, que representó un paso importante para el reconocimiento de la importancia nacional de los agricultores familiares en el medio rural; y c) la implementación del sistema de Providencia Social Rural a partir de 1992, universalizando derechos sociales previstos en la Constitución de 1988, con gran impacto social y económico entre los agricultores familiares³⁹.

5. Es importante registrar que la experiencia dañina de la liberalización comercial en la década de los noventa forzó la incorporación de la cuestión de las negociaciones comerciales internacionales en la agenda de las organizaciones de los agricultores familiares en Brasil. Una experiencia interesante en ese sentido se registró durante el primer gobierno de Lula, con la participación del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) –vinculado a la agricultura familiar– y de representantes de organizaciones de agricultores familiares en el proceso de negociaciones comerciales internacionales que estuvieron en curso en esa época (Ronda de Doha de la OMC, ALCA, Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea)⁴⁰. Aunque las ambigüedades del gobierno Lula en ese tema y la presión del agro-negocio en la definición de la agenda gubernamental no garantizan que los intereses de la agricultura familiar sean efectivamente preservados en esas negociaciones, por lo menos tres aspectos pueden ser destacados de esa experiencia.

39 La simultaneidad de la expansión del agro-negocio y del aumento de las demandas de los agricultores familiares por políticas públicas diferenciadas y acceso a derechos fundamentales de ciudadanía, es un fenómeno ocurrido en muchos países de América Latina y que Dagnino (2004: 195) caracterizó como de “*confluencia perversa* entre el proyecto neoliberal que se instala en nuestros países a lo largo de las últimas décadas y un proyecto democratizante, participativo, que emerge a partir de las crisis de los regimenes autoritarios y de los diferentes esfuerzos nacionales de profundización democrática”.

40 Para una descripción y análisis de esa experiencia, ver Delgado (2007).

Primero, la presencia de los intereses de la agricultura familiar en las negociaciones comerciales internacionales agrícolas representó una ampliación del campo de discusión y de decisión de la política pública para la agricultura familiar, y una apertura de la esfera pública a los representantes de esos grupos sociales, especialmente en un área tradicionalmente apropiada por las élites. Se trató, en verdad, de llevar la disputa política entre diferentes modelos de desarrollo rural a las negociaciones comerciales internacionales. Segundo, la experiencia del primer gobierno de Lula probablemente consolidó la percepción de que la incorporación del tema de las negociaciones comerciales internacionales en las agendas políticas de los movimientos y organizaciones de los agricultores familiares es una prioridad, por más exagerada que pueda parecer el énfasis en el mercado interno en las propuestas de cambios en el modelo de desarrollo prevaleciente que postulan esos grupos. Y tercero, este experimento significó un importante proceso de aprendizaje para los nuevos actores —como los liderazgos de los agricultores familiares, y los funcionarios y técnicos del MDA— en un proceso de política pública del que nunca habían participado.

6. Por último, cabe un breve comentario sobre las perspectivas de la relación entre liberalización comercial y agricultura familiar en el caso brasileño. En primer lugar, el ímpetu liberalizador de la política comercial que predominó en la década de los noventa fue relativamente detenido durante el primer gobierno de Lula, en el sentido de que los procesos de desregulación, de privatización y de reducción de los aranceles no fueron intensificados en los últimos años. Por el contrario, hubo un movimiento por parte del gobierno federal de recuperar o crear instrumentos de política agrícola y/o de desarrollo rural más adecuados a las necesidades de la agricultura familiar, especialmente a través del Ministerio de Desarrollo Agrario (por ejemplo, políticas de desarrollo territorial, de crédito, de adquisición de alimentos, y de asistencia técnica y extensión rural). Aunque la implementación de esos instrumentos ha sido más efectiva para la agricultura familiar mas pauperizada (y menos para los más modernizados), y ha tenido escasas consecuencias sobre el cambio del modelo de modernización agrícola prevaleciente, los efectos negativos de la desregulación y de la liberalización comercial sobre los agricultores familiares que provienen de la década de los noventa, han sido atenuados o contenidos.

Por otro lado, las consecuencias que la política comercial pueda tener sobre los agricultores familiares en el futuro va a depender principalmente de la relación que se establezca entre la agricultura familiar y el agro-negocio y de la influencia relativa que tengan sobre la formulación de la política gubernamental, en especial sobre el *trade-off* entre apertura y protección comercial. Existen por lo menos dos aspectos que pueden ser destacados a este respecto.

Uno de ellos se refiere a las negociaciones comerciales internacionales sobre la agricultura, donde el agro-negocio defiende vigorosamente la prioridad de la apertura de los mercados externos, en tanto que la agricultura familiar destaca las necesidades de protección doméstica, con el fin de salvaguardar la renta y el empleo agrícola, así como las necesidades de seguridad alimentaria del país. En este sentido son cruciales las negociaciones comerciales en la OMC, así como las negociaciones bilaterales y las de tipo regional como el ALCA y el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Además, en la OMC pueden ser determinantes las negociaciones acerca de la cláusula de Tratamiento Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, que es donde el objetivo del desarrollo puede contrarrestar de alguna forma el de la liberalización comercial como principio ordenador de las negociaciones internacionales. En el caso brasileño, la implementación de una política tan importante para los agricultores familiares como el PRONAF puede hacerse inviable a través de cambios en esa cláusula⁴¹.

El otro se refiere al modelo de desarrollo agrícola predominante y la importancia del agro-negocio en su determinación e intensificación. Manteniendo un modelo orientado a la exportación de *commodities*, donde la soya y el maíz representan cerca de 80% de la producción de granos del país, las presiones sobre la agricultura familiar se tornan muy grandes, en términos de la adopción del monocultivo, de insumos industriales y de transgénicos; la destrucción ambiental y el endeudamiento permanente de las unidades modernizadas. En este sentido, en la medida que la apertura comercial y el “ajuste forzado a la globalización” refuerzan el mantenimiento del modelo dominante, se dificulta enormemente las posibilidades de fortalecimiento de la agricultura familiar en el país. Por otro lado, manteniendo ese modelo, el énfasis actual del gobierno en la producción agrícola de bio-energía para exportación, podrá tener efectos muy preocupantes sobre las perspectivas de reproducción y de consolidación de la agricultura familiar en Brasil.

41 Ver respecto a este tema Soares, Romano & Delgado (2004).

BIBLIOGRAFIA

- Barros, G.S. de C. 1993 Políticas agrícolas e gastos públicos. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). 1993 Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Bressan Filho, A. 1995 O Plano Real e a Crise na Agricultura. Revista de Política Agrícola, Ano IV, n.01, janeiro-fevereiro-março.
- Burnquist, H.L. (coord.) 1994 Liberalização Comercial: Um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro. Brasília: IPEA (Série Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 14).
- Castro, A.B.de. 1985 Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: Astro, A.B.de & Souza, F.E.P.de. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Castro, A.B.de. 1992 O Brasil e as economias de crescimento rápido. In: VELLOSO, J.P.R. (coord.). Estratégia Industrial e Retomada do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, Fórum Nacional.
- Conjuntura Econômica Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 1989 v. 43, n. 1, 31 de janeiro.
- Conjuntura Econômica Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989 v.58, n.12, dezembro de 2004.
- Dagnino, E. 2004 Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: Grimson, A. (comp.). La Cultura em las Crisis Latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso.
- Delgado, G. da C. 1985 Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo/ Campinas: Ícone/ Ed. da UNICAMP.
- Delgado, G. da C. 1994. Agricultura e Comércio Exterior: Rumo da Regulação Estatal e suas Implicações para a Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, Fórum Alternativas para a Agricultura Brasileira, fevereiro.
- Delgado, G. da C. 2005. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: Jaccoud, L. (orga.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA.
- Delgado, G. da C. & Fernandes Filho, J.F. 1998 Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. Economia. Ensaios, v.12, n.2 e v.13, n.1, julho 1998 e dezembro/ 1998.
- Delgado, N.G. 1989 Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Rio de Janeiro: IICA.
- Delgado, N.G. 2001 Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: Leite, S. (org.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade-UFRGS.
- Delgado, N.G. 2007 Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro Governo Lula. Avanços e impasses. Mimeo. A ser publicado.
- Delgado, N.G., Lavinias, L., Maluf, R.S. & Romano, J.O. 1994 Aggiustamento strutturale e agricoltura in Brasile, La Questione Agraria, n. 54.
- Delgado, N.G., Lavinias, L., Maluf, R.S. & Romano, J.O. 1996 Estratégias Agroindustriais e Grupos Sociais Rurais. O Caso do Mercosul. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Ed. da UFRRJ.

- Espírito Santo, B.R. do & Severo, J.R. 1997 A Abertura Externa e o Saldo da Balança Comercial Agrícola, mimeo.
- Furtado, C. 2007 Formação Econômica do Brasil. 34ª edição (1ª ed: 1959). São Paulo: Companhia das Letras.
- Gasques, J.G. & Villa Verde, C.M. 1990 Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N. 204, novembro.
- Goldin, I. & Rezende, G.C. de. 1993 A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise. Rio de Janeiro: IPEA (Série IPEA, 138).
- INCRA. 2000 Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário.
- Kume, H. A liberalização das importações de produtos agrícolas: a experiência dos anos 90. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (editores). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 177-197.
- Lopes, M. de R. 1993 O imposto compensatório sobre subsídios na origem e prática de "dumping" nos mercados agrícolas: um estudo preliminar no caso do Brasil. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Lopes, M. de R. 1994 Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. Conjuntura Econômica, v.48, n.7, julho.
- Melo, F.H. de. 1983 O Problema Alimentar no Brasil. A Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Melo, F.H. de. 1991 Agricultura brasileira: um novo horizonte de crescimento. Estudos Econômicos, v.21, n.3, setembro/dezembro.
- Melo, F.H. de. 2001 Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID, Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil/Rebrip.
- Mello, J.M.C.de. 1982 O Capitalismo Tardio. Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira. São Paulo: Brasiliense.
- Mendes, A.G. (coord.). 1994 Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola. Brasília: IPEA (Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 10).
- Pinheiro, A.C. & Almeida, G.B. de. 1993 Padrões setoriais de proteção na economia brasileira. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Silva, V.M. da. 1992 A Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo. São Paulo: EDUSP/ FAPESP, 1992.
- Soares, A.C., Romano, J.O. & Delgado, N.G. 2004 Relevance of special and differential treatment for strengthening family farming and combating poverty in Brazil. Rio de Janeiro: United Nations Development Program.
- Souza, R.P. de 2003 As Multinacionais no Setor Lácteo: Estudo de Caso da Parmalat. Curitiba: Convênio ActionAid Brasil/Deser.
- Tavares, M.da C. 1981 Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaios sobre Economia Brasileira. 9ª edição. Rio de Janeiro: Zahar.
- Tavares, M.da C. 1985 Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp.
- Zini R., A.A. 1993 Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil. São Paulo: EDUSP/BM&F.

APERTURA Y DESREGULACIÓN EN CENTROAMÉRICA: LOS IMPACTOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA DE EL SALVADOR

René Rivera*

En los últimos veinticinco años la economía de El Salvador ha sufrido grandes transformaciones; de hecho, es una de las que más cambios ha vivido en la región centroamericana. En este marco, el sector agrícola, y principalmente la agricultura campesina, han enfrentado una serie de impactos que limitan su capacidad para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades que plantea el proceso de inserción en el mercado internacional.

En 2006 El Salvador, junto a la mayoría de los países centroamericanos y la República Dominicana, ratificó el CAFTA (Tratado de Libre Comercio de América Central) que habían negociado y acordado con los Estados Unidos. En los últimos meses la región ha iniciado el proceso de negociación de un Tratado de Libre Asociación con la Unión Europea. Sin duda, ambos tratados marcan serias amenazas para el futuro del agro salvadoreño y principalmente de la agricultura campesina, que cada vez tiene menos espacios para su desarrollo.

Sin embargo, luego de la finalización del conflicto armado, la presencia de un creciente flujo de remesas en el área rural salvadoreña, originó también oportunidades para dinamizarla, siempre y cuando se implementen políticas que mejoren la productividad y competitividad de estas unidades productivas y de los territorios.

Es considerando este contexto que se ha realizado el presente ensayo, buscando ante todo analizar la situación de la agricultura campesina.

CONFLICTO ARMADO, AJUSTE ESTRUCTURAL Y APERTURA ECONÓMICA

Durante la década de los ochenta Centroamérica, y en especial El Salvador, enfrentaron un cruento conflicto armado cuyo principal escenario fue el área rural, afectando con ello la dinámica económica y la forma de vida de miles de familias que se vieron obligadas a emigrar. En pleno desarrollo de este conflicto, el gobierno salvadoreño, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, impulsó un proceso de reforma agraria que modificó sustancialmente la estructura agraria del país, estableciendo un espacio que alentó la conformación de numerosas cooperativas agropecuarias y pequeñas parcelas, las cuales, sin embargo, en medio del conflicto, tuvieron serias limitaciones para desenvolverse.

En la segunda mitad de esa década, el Fondo Monetario Internacional (FMI) impulsó un proceso de ajuste estructural en El Salvador y en la mayoría de los países centroamericanos, por una parte con el objetivo de lograr el equilibrio externo de la economía a través de la reducción o eliminación del déficit de la balanza de pagos y, por otra, buscar el equilibrio interno a través de la reducción del exceso de demanda para disminuir o eliminar la presión inflacionaria. Adicionalmente, a sugerencia del Banco Mundial, los gobiernos de la región aplicaron medidas de reestructuración, destinadas a estimular la desregulación y la apertura de la economía.

* Salvadoreño, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Córdoba, España. Actual Director de Desarrollo Económico Territorial de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Ha sido consultor de instituciones nacionales e internacionales e investigador de la Universidad de El Salvador.

En consecuencia, a partir de la década de los ochenta Centroamérica ha venido experimentando importantes transformaciones económicas y sociales, expresadas básicamente en el abandono del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y en la adopción del neoliberalismo como paradigma del crecimiento económico.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) determinaron cambios radicales en la política comercial y cambiaria, y alentaron el desmantelamiento de las instituciones públicas que promovían el crecimiento del sector primario, donde la agricultura siempre fue la más importante. La aplicación del PAE partía del supuesto de que con la política de liberalización comercial y la devaluación de las monedas nacionales se promovería la exportación y se limitarían las importaciones de bienes agroalimentarios. Otro supuesto establecía que la reducción del papel del sector público suscitaría una mayor participación del sector privado y del mercado, con lo se podría generar un equilibrio, eliminando del mercado a los productores ineficientes.

Los cambios abarcaron las instituciones públicas que anteriormente jugaban un rol importante en el desarrollo agropecuario. Entre las instancias afectadas estuvieron los bancos de desarrollo y de líneas de financiamiento preferenciales, las instituciones reguladoras de la comercialización de granos básicos que prácticamente desaparecieron, los institutos de investigación públicos (que minimizaron sus actividades), y la reducción del presupuesto para la asistencia técnica en el agro.

Los gobiernos de Centroamérica empezaron a reducir unilateralmente los aranceles de importación a finales de los ochenta, profundizándolo a principios de la siguiente década, llegando a niveles que han sido considerados, en promedio, los más bajos de América Latina¹. En los cinco países de la región los aranceles pasaron de un promedio de 45% en 1985 a 7% en 2000 (en El Salvador pasaron de 23% en 1985 a 5,7% en 2000). Asimismo, las medidas no arancelarias, como las cuotas y los procesos administrativos de dotación de licencias, se eliminaron o redujeron significativamente, dejando expeditas las puertas a las importaciones.

En El Salvador las transformaciones originadas en el proceso de ajuste estructural comenzaron a manifestarse a principios de los noventa. Este proceso también incluyó la dolarización de la economía, medida que eliminó de tajo el manejo de la política de cambio a cargo del gobierno, tornando más vulnerables las exportaciones a las fluctuaciones del dólar en el contexto internacional, y colocando al sector agropecuario en desventaja frente al resto de las economías centroamericanas que mantuvieron el uso de la política de cambio.

EFFECTOS DE LA DESREGULACIÓN Y LA APERTURA EN LA ECONOMÍA

Los resultados del PAE no han sido muy favorables para las economías de Centroamérica, y en especial para El Salvador, pues sus resultados distan mucho de los objetivos y en tal sentido se puede decir que existen magros resultados en cuanto a la eliminación de ciertos desequilibrios macroeconómicos (déficit fiscal y comercio externo) y al fortalecimiento de las exportaciones; lejos de diversificar y fortalecer el aparato productivo agroexportador (no tradicional), los sectores más favorecidos con las políticas implementadas han sido los vinculados al sistema financiero y al comercio, fundamentalmente el de importaciones.

Crecimiento y reestructuración de la producción

El análisis de los resultados de la aplicación de las políticas de liberalización y apertura económica en El Salvador puede ser enfocado desde dos ángulos: en primer lugar, a través de la dinámica de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) que ha sido muy inestable, con altas tasas en los primeros años, pero luego desaceleradas, fenómeno que también afectó al resto de los países centroamericanos (véase Gráfico 1); y en segundo lugar, mediante la reestructuración interna del PIB, reflejada en una reducción de la participación del sector agropecuario y un incremento del sector terciario (el sector primario representó en 1980 el 25% del PIB, mientras que en 2004 fue sólo el 11%).

¹ Jaramillo, Carlos y Lederman, Daniel. (2006: 20). El CAFTA-RD. Desafíos y oportunidades para América Central, Banco Mundial, Bogotá.

Las altas tasas de crecimiento experimentadas por el sector terciario (comercio, sistema financiero, transporte, etc.) y el estancamiento del agropecuario de la economía salvadoreña, responden a una serie de factores, entre los cuales destacan las altas tasas de rentabilidad de la actividad comercial y financiera, que despiertan una mayor expectativa del sector empresarial en estas actividades, producto de la apertura de la economía, la privatización del sistema financiero y el incremento y liberalización de las tasas de interés bancarias. Unido a lo anterior están los acuerdos de paz que se firmaron en enero de 1992, y que dieron inicio a un proceso de reconstrucción acompañado de cuantiosas inversiones públicas de la cooperación internacional, que contribuyeron a una dinámica muy favorable para el crecimiento.

El estancamiento del sector primario condujo a la pérdida de expectativas de las familias campesinas y empresarios agrícolas, lo que contribuyó a la fuga de capitales y a la emigración de la mano de obra del campo a la ciudad o al exterior. Pero también ese estancamiento ha sido el resultado de la reducción de los precios internacionales de los productos tradicionales de exportación y los de consumo básico (maíz); la reducción de los aranceles de las importaciones de los agro-alimentos; las altas tasas de interés activas de la banca; la orientación del crédito del sistema bancario a actividades de pronta recuperación como el comercio; la eliminación de licencias a las importaciones; la dolarización de la economía, y la ausencia de una política sectorial para el sector agropecuario.

A este proceso de transformación de la economía salvadoreña, algunos analistas denominan tercerización, debido a que es el sector servicios el que se fortaleció en estos últimos años.

Los desequilibrios en la balanza comercial

La balanza comercial de El Salvador es una muestra de la debilidad de su aparato productivo y de la incapacidad de la apertura económica para generar competitividad. La brecha entre las exportaciones y las importaciones ha sido cada vez mayor, pues mientras en 1988 el déficit comercial era de 398 millones de dólares, en 1994 fue de 1.446, y en 2006 alcanzó a 4.114, significando una multiplicación por diez en tan sólo dieciocho años. Esta situación responde a la deficiente política de promoción de exportaciones, la ausencia de una estrategia de reestructuración del aparato productivo, el deterioro de los precios de los principales productos de exportación, su pérdida de competitividad, y el incremento de la rentabilidad de las actividades especulativas.

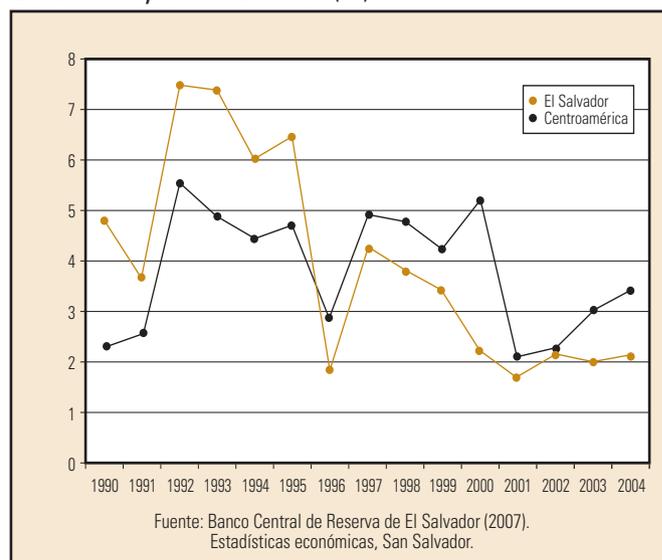
En cambio, las importaciones han experimentado un mayor crecimiento debido a los incentivos generados por la apertura comercial, por la baja competitividad de la producción nacional, el creciente flujo de divisas provenientes del exterior (que permiten y sostienen las importaciones), y por el crecimiento de la demanda de insumos de los sectores de la maquila, expresada en bienes intermedios y de capital.

La dependencia agroalimentaria

El Salvador ha dependido desde hace cuatro décadas de la importación de alimentos del exterior para satisfacer las necesidades internas; pero a partir de la implementación de las medidas neoliberales, la dependencia se ha incrementado significativamente en ciertos rubros como el maíz, el frijol, el arroz, la

GRÁFICO 1

Tasa de crecimiento del PIB a precios constantes de El Salvador y Centroamérica (%).



carne de res, la leche, los quesos, el aceite vegetal, las frutas y las hortalizas. El Cuadro 1 ilustra este proceso para ciertos bienes de consumo popular. La dependencia ha crecido fundamentalmente porque el incremento del consumo interno de estos alimentos no ha podido ser cubierto con la producción doméstica, más bien han cobrado importancia las importaciones de estos productos, en especial del frijol y del maíz, tal cual se verá más adelante.

CUADRO 1

El Salvador: Dependencia alimentaria de algunos alimentos de consumo popular, 1990-2005 (en porcentajes)

Productos	1990	1995	2000	2005
Maíz	6	28	47	44
Arroz	11	48	68	86
Frijol	8	2	15	31
Carne de vacuno	0.3	20	29*	39
Frutas y hortalizas	Nd	51	Nd	86

* Nota: el dato de carne de la columna del año 2000, responde al 2002.
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Dirección General de Economía Agropecuaria de El Salvador y CEPAL. El índice de dependencia alimentaria se calcula dividiendo las importaciones de cada bien entre la sumatoria de la producción, más las importaciones, menos exportaciones ($D=M/(P+M-X)$)

lo que también ha repercutido en la estructura del mercado laboral, principalmente del área rural donde –en ciertas zonas como el oriente del país– es evidente el déficit de mano de obra joven, al punto que es cubierto con mano de obra de Nicaragua y Honduras.

Los desequilibrios socioeconómicos

Al analizar la distribución del ingreso por quintiles, se observa que en 1991 el 20% de los hogares más pobres

El escaso dinamismo de la producción nacional responde a la falta de incentivos, al incremento de las importaciones, y al proceso de apertura comercial (que se refleja en la reducción de aranceles y en el descenso del precio de estos bienes en el exterior)

Mercado de trabajo

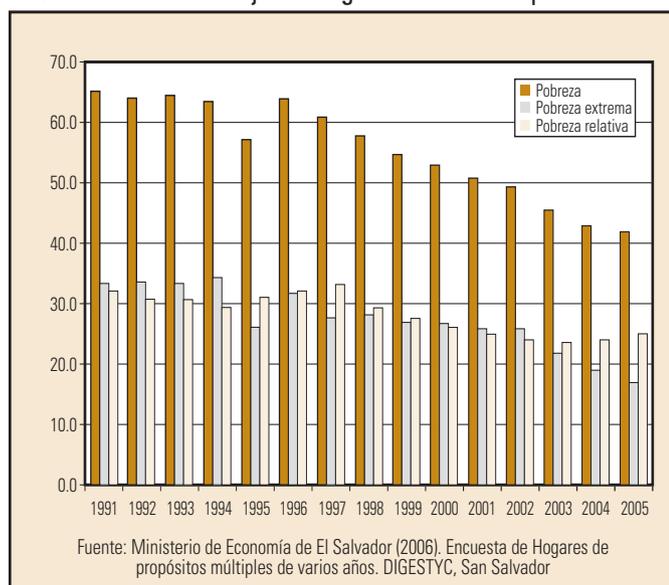
El mercado laboral en el área rural ha sufrido importantes modificaciones, la primera es la reducción del porcentaje de población ocupada en las actividades agropecuarias. Y si bien esta tendencia es similar en todos los países de Centroamérica (excepto Nicaragua) en El Salvador ha sido particularmente drástica, ya que pasó de 40% en 1990 a 19% en 2005. Esta contracción tiene que ver en gran parte con la crisis del sector y con el auge de nuevas actividades generadoras de empleo no agrícola, altamente vinculadas al sector servicios y comercio. Por otro lado, se debe mencionar que aproximadamente 20% de la población nacional ha emigrado al exterior,

recibía el 3.3% de los ingresos nacionales, en tanto que en 2005 estos hogares tenían acceso al 3.8% de esos ingresos. En el otro extremo el 20% de la población (los más ricos) concentraba el 57 % de los ingresos en 1991, mientras que en 2005 accedió al 54% de los ingresos totales del país. Esto indica que los altos niveles de desigualdad persisten en el marco de la implementación del PAE y de la apertura comercial.

Respecto a la pobreza en el área rural (Gráfico 2), los índices han descendido sensiblemente, pero continúan manteniéndose altos. En 1991, del total de hogares rurales, el 63% era pobre y en 1996 ese nivel prácticamente se mantuvo porque alcanzó 63% de esos mismos hogares. Fue entre 1998 y 2005 que los porcentajes comenzaron a descender hasta alcanzar el 42 %. No obstante, es necesario señalar que estos cambios se han dado en gran medida por el creciente flujo de remesas, ya que el 22% de los hogares del país

GRÁFICO 2

El Salvador: Porcentaje de hogares rurales en pobreza



recibe remesas (en el área rural estos flujos llegan a representar hasta el 25% de sus ingresos²), y no así por el incremento de los ingresos fundados en actividades económicas. Es más, las remesas totales han alcanzado a representar el 18% del PIB en 2006.

La pobreza se divide en pobreza relativa y pobreza extrema. La primera representa a los hogares cuyos ingresos no les permiten cubrir el costo de la canasta básica, aunque cubran el de la canasta de alimentos. La pobreza extrema es la situación en la que el nivel de los ingresos no permite a los hogares ni siquiera cubrir la canasta de alimentos. En la Gráfico 2 se puede observar que la pobreza extrema se ha reducido en mayor medida, en tanto que la pobreza relativa ha disminuido en menor proporción.

EFFECTOS DE LA DESREGULACIÓN Y LA APERTURA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Tendencias regionales en el agro

Los PAE y las políticas de apertura comercial en Centroamérica han generado importantes cambios en el sector agropecuario. En primer lugar, en toda la región se ha verificado una reducción del aporte de este sector a la economía nacional, a través de la reducción de su participación en los respectivos PIB nacionales, según se puede apreciar en el Cuadro 2, aunque también se puede constatar que los casos más extremos han sido los de Costa Rica y El Salvador.

Pero no sólo ha sido este impacto, pues la dinámica de la actividad agropecuaria centroamericana también perdió fuerza porque la tasa de crecimiento del PIB agropecuario de la región se redujo dramáticamente desde mediados de los ochenta (en El Salvador llegó a experimentar tasas de crecimiento negativas desde finales de esa década, llegando a ser el caso más crítico). La excepción de esta tendencia ha sido Nicaragua, donde creció el sector primario desde principios de los noventa, como resultado de los incentivos implementados por un gobierno que generó mejores expectativas a los agentes económicos, y dio fin al conflicto armado en ese país.

El tercer impacto tiene que ver con la balanza comercial agropecuaria, aunque en este caso el único país que enfrentó déficit ha sido El Salvador. Las exportaciones del sector agropecuario salvadoreño han venido perdiendo peso en la estructura de las exportaciones nacionales: en 1989 representaban el 58%, en tanto que en 1995 fueron el 26% y en 2005 sólo el 7%. Las importaciones de productos agropecuarios han crecido significativamente, sin embargo, continúan teniendo un peso relativamente bajo en la estructura de las importaciones totales, pasando del 5% al 7% en el período 1995-2005. Este déficit de la balanza comercial agropecuaria ha sido posible gracias a la capacidad de compra de la economía nacional, debido al creciente flujo de remesas que envían los emigrantes salvadoreños en el exterior.

Las políticas públicas y su impacto en el agro salvadoreño

Siendo que el caso salvadoreño es el más crítico y emblemático de los efectos del PAE en el agro, se lo debe abordar con más detenimiento. En tal sentido, a continuación se analizan las distintas políticas que han colaborado a dicho deterioro:

CUADRO 2

Centroamérica: Participación porcentual del PIB agropecuario en el PIB nacional, 1990-2005

Países	1990	1995	2000	2005
El Salvador	17	14	12	12
Guatemala	26	24	23	23
Honduras	25	25	23	22
Nicaragua	25	20	20	20
Costa Rica	19	12	11	10

Fuente: CEPAL, varios años

2 Ministerio de Economía (2006). Encuesta de Hogares y propósitos Múltiples en El Salvador 2005, DIGESTYC, San Salvador.

- La devaluación acelerada de la moneda a través de la flexibilización del tipo de cambio superior al promedio internacional ha incidido negativamente en la competitividad de los productos agroalimentarios no transables (autoconsumo) frente a los transables. Entre 1990 y 1995 los precios reales de algunos productos agropecuarios bajaron sensiblemente, principalmente los que corresponden a la agricultura campesina, como el maíz, el arroz, y la leche (medido junto con la carne), que se redujeron 44%, 10% y 43 %, respectivamente³. El tipo de cambio se estabilizó a partir de 1992, debido al exceso de liquidez de divisas proveniente de las remesas de los emigrantes, lo que sobrevaloró la moneda nacional frente al dólar, afectando el precio de los bienes agroalimentarios nacionales.
- La inversión pública para el apoyo de las actividades agropecuarias en el área rural se ha reducido sensiblemente. Esta partida representó el 1,7% del total nacional en 1995, el 8% en 2000, y el 1,2 % en 2005. Esta reducción afectó a las instancias de apoyo al sector primario, ya que no disponen de los recursos necesarios para impulsar asistencia técnica, innovación tecnológica e investigación.
- En cuanto a la política comercial, la contracción acelerada de los aranceles durante los primeros cinco años de ajuste estructural impactó gravemente en el sistema agroalimentario (estos aranceles pasaron de un techo de 39 % en 1988 a 14 % en 1995), ya que estos bienes son considerados como materias primas y, por tanto, el arancel que se les aplica es el más bajo. Además, no han existido estudios técnicos para la asignación de niveles arancelarios a las importaciones de alimentos, ni mucho menos para poder actuar en caso de competencia desleal o dumping; tampoco se discriminan productos agroalimentarios por cuestiones estratégicas de seguridad alimentaria o efectos multiplicadores, como lo hacen otros países. Asimismo, con la firma del CAFTA se abre un nuevo proceso de apertura y de establecimiento de cuotas para importar libremente, y aunque existe un periodo de adaptación al nuevo proceso, habrá productos de origen campesino muy sensibles (como el arroz y la carne de cerdo) que muy difícilmente podrán hacer frente a las nuevas condiciones
- La privatización del sistema financiero, el debilitamiento de la banca de desarrollo y la desregulación del sistema financiero han provocado un incremento de las tasas de interés y una menor asignación de financiamiento para las actividades agropecuarias. En 1980 el sector agrícola tenía acceso al 25,6% del total del crédito del sistema financiero, en 1990 esa participación se redujo a 13,1% y en 2005 sólo al 3,3%. Es también importante destacar que la mayor parte del crédito agropecuario se destina principalmente a los grandes productores (44% a la agro-exportación), mientras que a la avicultura se destina el 14%, a la ganadería 10%, a los productos agrícolas no tradicionales el 13%, y al sector campesino vinculado a la producción de granos básicos sólo el 6%).

El impacto en la agricultura familiar campesina

Las grandes y medianas empresas agropecuarias maximizan la tasa de ganancia y utilizan mano de obra asalariada; en cambio las unidades campesinas buscan reproducirse intensificando en algunos casos la mano de obra familiar y en otros la tierra. Sin embargo, al interior de estas últimas todavía se encuentran diferenciaciones importantes; así, se tienen unidades familiares de subsistencia, con una fuerte articulación a los mercados laborales en condición de obreros agrícolas, y otras orientadas al mercado (algunas con alta capacidad de inversión).

El Salvador posee un importante segmento de familias campesinas con tierra; una parte se dedica a la producción de granos básicos, mientras que otras han logrado diversificar la producción dedicándose a hortalizas, frutas, café, ganadería bovina, aves de corral, y granos básicos. La importancia social de estas unidades es significativa ya que suman 233 mil familias. De igual forma hay un segmento de familias campesinas sin tierra, que suele arrendarla para producir cultivos de subsistencia y articulándose al mercado vendiendo su mano de obra (Cuadro 3).

De su lado, las unidades empresariales también registran diferenciaciones, pues por una parte están las empresas modernas con alta intensidad de capital, que maximizan el uso de la tierra, en tanto que existen otras con una baja composición orgánica de capital (poca tecnología), pero usualmente con abundante tierra.

Adicionalmente, existen las formas asociativas de producción, como las cooperativas, dentro de las cuales hay grandes unidades de carácter empresarial dedicadas a la agro-exportación y la ganadería; y también

³ Banco Mundial (1997: 43). El Salvador rural development study, vol 1, San Salvador.

están las articuladas al mercado local a través de la venta de alimentos de consumo popular (granos básicos y hortalizas); pero también están las cooperativas de subsistencia que producen para sus familias, y las que combinan el mercado con la subsistencia.

A continuación se presenta un breve análisis del comportamiento de algunos agro-alimentos importantes de la agricultura familiar salvadoreña en el marco de la vigencia de las políticas de desregulación y apertura comercial.

a) Maíz y frijol

La producción de maíz y frijol se realiza principalmente en las unidades familiares campesinas, donde funcionan diversos subsistemas, como el de autoconsumo, reproducción simple con articulación al mercado, y otras con fines comerciales. En muchos casos estas últimas asocian el cultivo del maíz o del frijol con otros productos (ganadería y hortalizas) o con actividades no agrícolas (venta de mano de obra o actividades de servicios).

Al inicio de la implementación del PAE y de las políticas de apertura comercial (1989) la superficie dedicada al cultivo de maíz se incrementó hasta el año 1993, pero luego, a partir de 1995, el área cultivada decreció casi sostenidamente hasta estos últimos años. La tierra que se ha dejado de cultivar prácticamente está abandonada ya que no fue ocupada por otros cultivos. Este fenómeno debe atribuirse a la falta de incentivos para el agro, pero también a la fuerte emigración del área rural al exterior del país (principalmente de la mano de obra joven), y al crecimiento de las remesas, que lejos de reinvertirse en la agricultura son utilizadas directamente para el consumo.

El consumo aparente aumentó tanto por el incremento de la demanda para la alimentación (resultado del crecimiento poblacional), como por el aumento de la demanda de maíz amarillo para la industria ganadera, porcina y avícola, la que paulatinamente ha dejado de consumir sorgo salvadoreño, sustituyéndolo por el maíz amarillo importado (Gráfico 3). Aunque incrementó sus rendimientos este aumento en el consumo no ha logrado ser satisfecho por la producción nacional, por el contrario, esta demanda fue cubierta por las importaciones.

Esta situación se refleja en el incremento del índice de dependencia, que pasó del 6% en 1990 al 44% en 2005; en otras palabras, en El Salvador la mitad del maíz que se consume es importado. Las principales medidas que llevaron a esta situación tienen que ver con dos aspectos: por una parte, los desincentivos que generó la privatización de la banca y el alza de las tasas de interés (que en la década de los noventa pasaron del 6% al 20% para el cultivo del maíz, originando no sólo un incremento de los costos de producción, sino también la marginación del sector campesino productor de este grano básico y del sorgo⁴, del sistema financiero). Por otra parte, se redujo la asistencia técnica, pues se eliminaron plazas y puestos de extensionistas (funcionarios pagados por el Estado) en un 60%. Asimismo, la devaluación de la moneda determinó un incremento de los precios de los insumos agrícolas (fertilizantes, pesticidas, etc.) que en su mayor parte eran importados.

La apertura comercial fue también un factor decisivo en el origen de esa situación, lo que se refleja principalmente en la reducción de los aranceles. En 1989 el maíz blanco tenía un arancel de 30%, en 1990 se redujo a 20%; en 1995 pasó a 5%, en 1996 a 1%; y en 1998 llegó a 15%. En lo concerniente al maíz amarillo se presentó

4 El maíz amarillo y el sorgo son sustitutos utilizados en la elaboración de alimentos para animales (aves, porcinos y ganado vacuno).

CUADRO 3

El Salvador: Familias campesinas con y sin tierra

Unidades familiares	Cantidad de familias
Familias campesinas con tierra que producen granos básicos	107.000
Familias campesinas con tierra con producción diversificada (granos básicos; hortalizas, frutas, café, etc)	126.000
Familias campesinas sin tierra (algunos arriendan tierras y otros no) ¹	261.000
Total de familias campesinas	494.000

Fuente: Elaboración propia con base en Taylor, Edgard y otros. (2005).
Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. BID, Washington.

CUADRO 4

Centroamérica: Superficie cultivada de maíz en 1990, 1995 y 2005, (miles de has)

Países	1990	1995	2000	2005
El Salvador	282	295	259	248
Centroamérica	1526	1493	1493	1555

Fuente: CEPAL, varios años

similar comportamiento, pues hasta la entrada en vigencia de CAFTA (2006) llegó a 5%. A esta situación se agrega la adopción de los contingentes de importación o permisos para importar con liberación en períodos de emergencia provocados por desabastecimiento del mercado interno.

Por otro lado, el precio del maíz en el mercado internacional ha tenido un comportamiento errático, aunque con tendencia a la baja. En efecto, el maíz amarillo pasó de 103 dólares por tonelada en 1990 a 150 en 1995,

pero luego empezó a descender drásticamente hasta llegar a 72 dólares en 2000 y 82 en 2003. De su lado, el comportamiento del precio del maíz blanco fue similar, especialmente desde 1997, aunque en un nivel algo mayor. En un escenario de apertura casi irrestricta, es de suponer que el impacto de los precios internacionales se sintió principalmente a través del incremento de las importaciones y de la reducción de la producción nacional del maíz blanco.

El maíz amarillo es un sustituto del sorgo, en tal sentido las transformaciones en el mercado internacional de éste afectaron directamente la producción nacional de sorgo, ya que pasó de 201 mil toneladas métricas en 1994 a 137 mil en 2000, para recuperarse levemente en 2005 con 148 mil, precisamente cuando el precio del maíz amarillo descendió en el mercado internacional (en un marco de aranceles bajos que prevalecía en el país).

Adicionalmente se debe mencionar los altos costos de transacción de la cadena productiva del maíz, lo que originó que la diferencia del precio que recibían los

productores respecto de lo que pagaban los consumidores, resultaba alta, generando un excedente económico que se lo apropiaban otros agentes que participan en la cadena, como son los intermediarios. En 2005 el precio que recibían los productores por el maíz representaba el 55% del precio pagado por el consumidor, de manera que existía un margen de intermediación de 45%, que ha estado presente durante todo el período de vigencia de la apertura comercial⁵. Esta situación dejó a los productores, principalmente campesinos, en una situación de gran desventaja (por el descenso en el precio del maíz).

Actualmente esta distorsión persiste en el mercado interno, debido a que la mayor parte de los productores campesinos no tiene capacidad de acopio ni dispone de redes u organizaciones empresariales para vincularse al mercado en forma organizada; pero también porque sus necesidades de liquidez son inmediatas, obligándoles a vender su producción de maíz a los intermediarios en el momento de la cosecha o incluso antes, ya que este producto suele ser la única fuente de ingresos para las familias campesinas.

b) El frijol

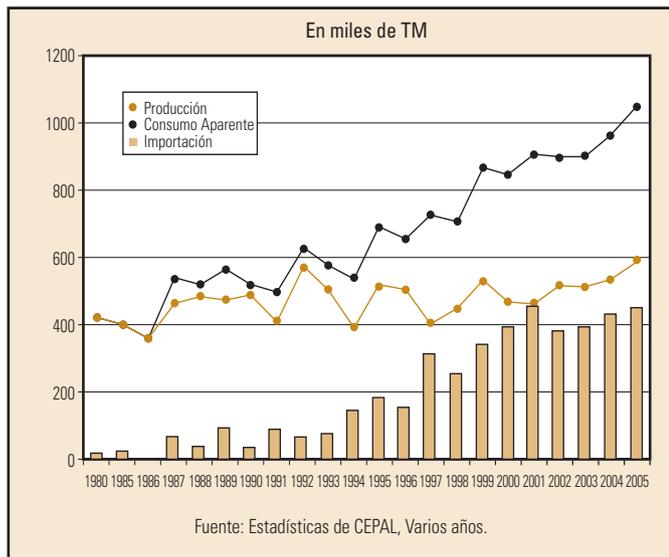
El frijol es parte de la dieta de las familias salvadoreñas desde la época precolombina. Existen diversas variedades y se presentan principalmente en color rojo y negro. El frijol rojo, por su sabor muy peculiar, se diferencia de las otras variedades que se cultivan en el exterior de la región centroamericana, en cambio, el frijol negro, que tiene un sabor similar a las variedades que se cultivan en México y Estados Unidos, puede ser importado de dichos países.

La superficie cultivada en El Salvador creció significativamente en los últimos años, al igual que en el resto de Centroamérica, sin embargo esta ampliación no logró satisfacer la creciente demanda nacional, dando lugar al crecimiento de las importaciones, pasando de un nivel de dependencia del exterior de 7,7% en 1990 a 31% en 2005. La agricultura campesina, principal productora de frijol, no incrementó la producción, lo que también contribuyó a alentar su importación.

5 Tolentino, Angel y otros. (2006; 9). El Salvador: Perspectiva de los granos básicos en el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, FUNDE.

GRÁFICO 3

Producción, importaciones, exportaciones y consumo de maíz en El Salvador 1980 - 2005



¿Por qué la producción nacional agrícola, principalmente campesina, no logró satisfacer la creciente demanda interna del frijol en El Salvador?. En los primeros años de la década de los noventa el incremento en el consumo interno no fue muy significativo, es más, se deterioró, pero a partir del segundo quinquenio de esa década la producción nacional no fue capaz de satisfacer la creciente demanda nacional.

Las causas de este fenómeno las podemos encontrar en las medidas originadas en el PAE, porque tuvieron una serie de efectos internos que desincentivaron la producción de frijol. Se debe destacar el alza de las tasas de interés y las dificultades para acceder al crédito (las tasas de créditos especiales del Banco de Fomento Agropecuario pasaron del 6% en 1988 al 20% en la banca comercial en 1990). Sin duda, esta situación tuvo que ver con el nivel de financiamiento destinado a la producción del frijol (en 1990 se otorgaron 600 mil dólares en crédito para este producto, pero en 2001 descendió a 200 mil, para luego empezar a recuperarse a partir de 2003 con 900 mil dólares). El total del financiamiento para frijol representa entre el 0,1 y 0,5% del total de la cartera crediticia para el sector primario, evidenciando las dificultades de acceso a este servicio que tienen los campesinos, principales productores de frijol en El Salvador. A esto se suma el debilitamiento del Centro de Investigaciones Agropecuarias (CENTA), que dejó de aportar innovaciones importantes en cuanto a semillas mejoradas (más bien se abrió el mercado para que la empresa privada comercialice las semillas, muchas de ellas importadas).

Por último, los aranceles de importación para el frijol rojo de seda pasaron de 40% a 15%, por lo que a partir de 1990 el país quedó a expensas de la capacidad productiva de Honduras y Nicaragua, que debido a su mano de obra barata y abundantes tierras, lograban vender frijol a precios más bajos. No obstante, en los primeros años de esa década, la demanda interna se cubrió con la producción nacional, ya que es recién a partir de 2000 que empezaron a crecer las importaciones.

c) El café

En El Salvador operan unos 23 mil productores de café, de diversa escala de producción. El 84% de las unidades campesinas poseen el 25% de las tierras dedicadas a ese producto y producen el 23% del mismo. Estas unidades son muy vulnerables a los cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales, y se encuentran subordinadas a los diversos agentes que participan en la cadena de valor (como el sistema financiero), los distribuidores o proveedores de maquinaria, equipo e insumos; intermediarios comerciantes; beneficiadores y exportadores.

La vulnerabilidad se ha hecho sentir a través del mercado, principalmente con el descenso del precio que recibe el productor y por el alza de los costos del crédito y de los insumos importados. El precio que reciben las familias campesinas cafetaleras, no sólo está supeditado al precio internacional, también está sujeto tanto a los costos de intermediación que existen a lo largo de la cadena como a los cobros del sector público nacional, y del país importador de café en concepto de impuestos, sobrecargos, etc.

Las medidas de ajuste estructural han incrementado los costos de producción debido al alza de las tasas de interés para la producción del café (que pasaron de 8% en 1988 a 20% en 1990), la devaluación de la moneda en los primeros ocho años del ajuste estructural, así como el incremento del precio de los insumos y bienes de capital importados. El debilitamiento de la institucionalidad (cierre del ente público responsable de la política cafetera) y la privatización de la principal instancia pública que promovía la difusión de tecnologías, llevó al incremento de los costos para el sector cafetero, ya

CUADRO 5

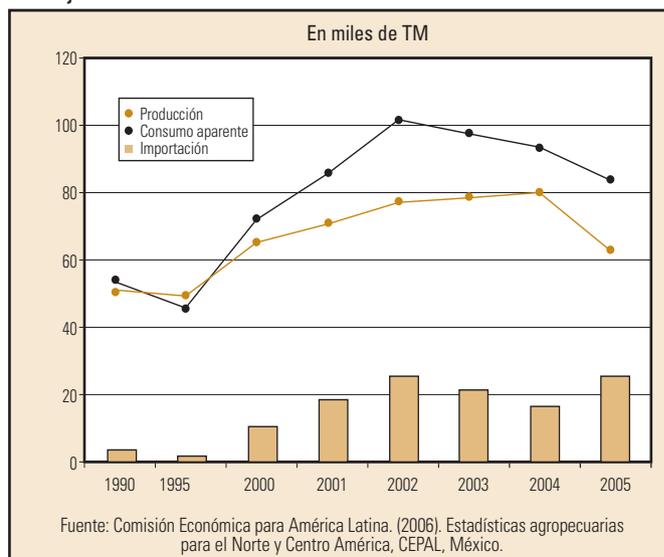
Centroamérica: superficie cultivada de frijol (miles de has)

Países	1990	1995	2000	2005
El Salvador	62.7	60.6	79.0	85.7
Centroamérica	447.6	449.6	528.6	648.6

Fuente: CEPAL, varios años

GRÁFICO 4

Producción, importación, exportación y consumo de frijol en el salvador 1990 - 2005



que al pasar a los privados (gremios), obligó a los caficultores a pagar una cuota para el mantenimiento de estas instancias. Por otra parte, la privatización de las plantas beneficiadoras de café (agroindustria), supuso el incremento de los cánones por beneficiado (procesado).

Con la implementación del PAE el sector que se benefició y apropió de la banca a través de la privatización, fue el de los grupos empresariales que controlan el beneficiado y la comercialización externa del café. Al ejercer un nuevo control de la cadena del café, en tiempos de auge comparten con los productores los buenos precios del mercado internacional, pero en tiempos de crisis (expresados en la reducción de precio del café en el mercado internacional), hacen recaer el peso de la crisis en los productores, especialmente sobre el sector campesino, aprovechando su vulnerabilidad, ya que no ejerce ningún control sobre la cadena de café.

El PAE y la crisis del café en el mercado internacional han afectado indiscutiblemente los ingresos de los caficultores de Centroamérica, sin embargo, la mayor parte de los países han logrado mantener la producción, contrariamente a lo que sucedió en El Salvador, donde la producción se deterioró sensiblemente. Buena parte de las causas de la inestabilidad en la producción de café y el deterioro de las exportaciones de los países centroamericanos obedecieron al contexto externo del mercado del café, que se liberalizó, poniéndose fin a los acuerdos comerciales de parte de uno de los principales compradores mundiales como es Estados Unidos (1993), fenómeno que contribuyó al deterioro del precio del producto, al eliminarse las regulaciones en el marco de los acuerdos de la Organización Internacional del Café. Evidentemente, también influyeron aspectos internos en los países productores de café, como fue la desaparición (o privatización) de los institutos públicos de café, que jugaban un papel de promotores de desarrollo de la caficultura y regulaban el mercado endógeno de cara a las exportaciones del grano⁶.

d) Productos no tradicionales

En El Salvador las principales exportaciones agrícolas no tradicionales son la miel, las frutas frescas o secas, la semilla de ajonjolí, las hortalizas (lechugas, arvejas chinas, cebollas, zanahorias, chile jalapeño, mini vegetales, okra), los aceites esenciales, las plantas medicinales, el bálsamo, las plantas ornamentales, la semilla de marañón, etc.

Los productos no tradicionales llegaron a tener una creciente participación (tanto en valor como en volumen) dentro del total de la estructura del sector agropecuario de la región. En El Salvador la participación de la producción de estos bienes en términos del aporte al valor agregado del sector agropecuario, pasó de representar el 16% del PIB agropecuario en 1990 al 19% en 2005, un cambio poco significativo.

Los PIB han buscado debilitar la producción de granos básicos para el consumo local, y han promovido la producción para la exportación, principalmente de bienes no tradicionales agrícolas y no agrícolas. La participación de las unidades productivas familiares es muy importante en esta línea y se encuentran articulados al mercado a través de intermediarios (empresarios o procesadores) que se dedican a la exportación y tienen convenios con casas comerciales importadoras en los países desarrollados. Asimismo, existen pequeñas iniciativas de carácter asociativo que aglutinan a pequeños productores, los cuales exportan los productos no tradicionales; muchas de estas iniciativas han surgido con el acompañamiento de la cooperación internacional o con el apoyo de programas gubernamentales.

Pese a que la rentabilidad de estos cultivos (por ejemplo, las hortalizas) es mayor que el del maíz (Cuadro 6), las unidades campesinas no han logrado reconvertir sus unidades productoras de maíz y frijol hacia hortalizas, pues la oferta de éstas continua siendo baja en el país, y la dependencia de las importaciones de hortalizas es alta, llegando a representar más del 55% del consumo nacional. Algo parecido ha pasado con las frutas, ya que el país depende del exterior para el abastecimiento nacional. Es en los últimos seis años que, con programas especiales del Ministerio de Agricultura, se ha logrado incrementar la producción nacional de frutas.

Los principales obstáculos que enfrentan los campesinos a este respecto son los siguientes: insuficiente infraestructura de riego; fuerte incidencia de plagas y enfermedades y alto costo de los insumos para combatirlas, así como el desconocimiento de formas alternativas para hacerlo; problemas en el acopio; dificultades para acceder a financiamiento y las altas tasas de interés; ausencia de una adecuada política agraria para desarrollar esa línea de producción; ausencia de estudios de mercado para dichos productos;

6 Renard (1999: 123). Los intersticios de la globalización: Un label para los pequeños productores de café, México.

escasa promoción de esos productos en los mercados internacionales y los altos costos de transporte al exterior; escasos niveles de capacitación de los productores; ausencia de empresas agroindustriales que demanden estos productos como materia prima.

Las innovaciones organizacionales, institucionales y tecnológicas en las cadenas productivas de las hortalizas frescas no han sido muy significativas, al grado que han perdido competitividad en el mercado interno y externo. La mayor parte de las unidades familiares campesinas se articulan a las cadenas como proveedores de intermediarios, que son los que se dedican a las exportaciones. Sin embargo, han surgido iniciativas apoyadas por la cooperación internacional que han colaborado a organizar a la agricultura familiar para acceder al mercado local e internacional, pero son pequeños esfuerzos muy poco representativos en el marco de la estructura productiva y del consumo. En lo institucional se implementaron medidas como el reintegro a los exportadores de productos tradicionales y se creó una oficina para facilitar los préstamos para las exportaciones, medidas que han beneficiado a los grandes exportadores y muy poco o nada a las unidades familiares campesinas; pero también se realizaron acciones negativas como el cierre de las instancias responsables de promover las exportaciones de estos productos, además se eliminaron las líneas especiales de créditos para estos productos, es decir, se eliminaron los incentivos.

Pese a los obstáculos existentes las hortalizas tienen una fuerte potencialidad en el mercado local, ya que podrían sustituir las importaciones, principalmente las provenientes de la región centroamericana. Pero ante la ausencia de políticas sectoriales es difícil que un campesino con sus escasos recursos emprenda un proceso de reconversión o diversificación productiva basado en cultivos de subsistencia, con bajo nivel de destrezas para su producción, asociativismo y comercialización. Pero tampoco hay duda de que la economía campesina, necesita diversificar su dieta alimentaria, pues ésta no sólo puede depender de maíz y frijol.

LOS POSIBLES IMPACTOS Y OPORTUNIDADES DEL CAFTA

Los efectos del CAFTA en el área rural, y específicamente en el sector agropecuario, se producirán en función de las características y la estructura de las unidades de producción primaria existentes en la región. Así, las unidades familiares campesinas dedicadas a la producción de maíz y frijol escasamente articulados al mercado, no tendrán mayores impactos debido precisamente a esa desarticulación. En cambio, aquellas unidades familiares campesinas de carácter comercial se verán afectadas; por ejemplo, la reducción del precio del maíz podría no afectar la producción de autoconsumo, pero puede determinar una reducción de la producción comercial. De igual forma, un incremento del precio y de la demanda de estos bienes en el mercado puede conducir a una mayor producción de las unidades productoras de carácter comercial. Con las transformaciones del mercado de los granos básicos (principalmente el deterioro de los precios del arroz y frijol), y en la medida que se abra el mercado de Estados Unidos y se aproveche el mercado nostálgico de los emigrantes, pueden verse incentivadas las unidades familiares campesinas muy vinculadas al mercado, a producir bienes agrícolas no tradicionales (tomate, cebolla, zanahoria, papa, arveja china, brócoli, loroco, etc.), siempre y cuando tengan acceso a tecnología, conocimiento, financiamiento y capacidad de inversión.

No obstante, en el caso de los productores de maíz y sorgo, aún es incierto su desempeño, ya que con la producción de agro-combustibles, derivados del maíz amarillo, el precio del maíz en general se ha incrementado, más por la especulación que por la mayor demanda del maíz blanco; con lo cual el gobierno salvadoreño ya está preparando políticas para incentivar la producción nacional, principalmente en las unidades familiares campesinas vinculadas al mercado. Sin embargo, esta presión sobre la demanda de maíz y caña de azúcar para agro-combustibles, podría en un futuro cercano afectar la seguridad alimentaria, al estar reorientando recursos para la producción de materia prima.

CUADRO 6

El Salvador: Costos y utilidades de hortalizas, 2003 (en dólares)

	Costo unitario	Ingresos brutos por unidad	Utilidad por unidad	% de utilidad sobre costos
Cebolla	0.15	0.25	0.10	41 %
Chile dulce	0.32	0.38	0.06	16 %
Papa	0.14	0.18	0.04	20 %
Repollo	0.05	0.07	0.02	34 %
Tomate				
cocina	0.24	0.35	0.11	30 %
Zanahoria	0.08	0.14	0.06	45 %
Asocio maíz				
frijol	0.80	0.90	0.10	11 %
Maíz	0.30	0.21	-0.09	-42 %
Frijol	0.50	0.69	0.19	27 %

Fuente: CAMAGRO.

La producción de café en las unidades familiares tendrá futuro en el nuevo contexto de CAFTA si logran ingresar a mercados especiales, orgánicos; mercados justos y amigables con el medio ambiente, pero lo más importante es que el productor se acerque al consumidor, evitando los altos márgenes de comercialización. Las importaciones de café procesado en Estados Unidos no son una grave amenaza, las marcas nacionales de café local están muy bien posicionadas y gozan de excelente calidad.

Las hortalizas y las frutas como productos no tradicionales tienen un alto potencial en el mercado externo, principalmente de Estados Unidos, y el CAFTA presenta una alta oportunidad; no obstante, participar en dicho mercado requiere de altos niveles de organización de la cadena de valor, así como la mejora sustancial en la productividad y calidad de la producción de frutas y hortalizas; de continuar las altas tasas de interés, la ausencia de crédito, la baja calidad del material genético, la ausencia de redes de comercialización, inadecuado uso y falta del recurso hídrico, no se podrá hacer mucho. El caso de Costa Rica es un buen ejemplo a seguir en la promoción de estos bienes, pues demuestra que las políticas sectoriales y la organización empresarial son fundamentales para la reconversión y diversificación de la economía campesina.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos por ingresar en el mercado de Estados Unidos, las frutas y hortalizas, continuarán enfrentando barreras no arancelarias en dicho mercado. En fruticultura afecta la burocracia y la lentitud del proceso de admisión de los productos; el acceso a través de aduanas específicas, medidas de restricción por la mosca de la fruta; frutas frescas con restricciones de ingreso a expensa de análisis de riesgo o la veda total como es el caso de las naranjas, mandarinas y toronjas. En el sector de hortalizas, existen restricciones sanitarias de admisión de productos frescos.

Por último, el CAFTA, al provocar transformaciones en el mercado laboral, y contribuir a la proliferación de actividades económicas no agrícolas y al crecimiento del sector servicios en las zonas urbanas, promoverá aún más el proceso de cambio de las actividades agrícolas hacia las no agrícolas, y la emigración de las poblaciones del área rural (decreciendo su porcentaje) hacia los centros urbanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los programas de ajuste estructural y la apertura de las economías centroamericanas han tenido efectos muy perversos para el desarrollo económico, y principalmente para el sector agropecuario salvadoreño que se ha visto seriamente afectado en sus unidades campesinas, que producen bienes de consumo popular. Algunos de los efectos más notorios son la pérdida de importancia del sector agropecuario y la pérdida de dinamismo en la producción de bienes agroalimentarios de consumo popular, como son el maíz y frijol, por lo que se ha incrementado notablemente la dependencia agroalimentaria. La producción de bienes tradicionales de exportación ha sufrido altibajos, sin lograr mayor desarrollo en lo que concierne a las cadenas de valor, se continúa vendiendo fundamentalmente materias primas al mercado internacional.

En cuanto al comercio internacional, ha sido notoria la debilidad del sector agropecuario, al grado que la brecha entre exportaciones e importaciones es cada vez más estrecha y deficitaria para El Salvador desde hace más de cinco años. Ello evidencia la vulnerabilidad del sector a la competencia externa.

La apertura de la economía no ha sido capaz de generar los incentivos necesarios a la agricultura familiar, para que ésta implemente un proceso de reconversión productiva y la adecuada articulación a mercados dinámicos; buena parte de las unidades familiares campesinas, continúan produciendo para la subsistencia y vendiendo su fuerza de trabajo; el crecimiento de la producción de los bienes no tradicionales continúa siendo bajo, al grado que no está generando las divisas necesarias para sustituir el deterioro de las exportaciones tradicionales; muy al contrario de lo sucedido en otros países de la región como Costa Rica, cuya economía ha experimentado un importante auge en los productos no tradicionales de agro-exportación, logrando articular esta dinámica a la agricultura familiar. Así también, mejores resultados ha experimentado la producción de alimentos populares en Nicaragua, que ha logrado convertirse en un importante proveedor de frijol para algunos países de Centroamérica, entre ellos El Salvador.

En el marco de las amenazas y oportunidades del CAFTA, es necesario impulsar políticas sectoriales que contribuyan a la reactivación y desarrollo de las actividades productivas del agro centroamericano y en especial de El Salvador, y apoyar en buena parte a las unidades familiares campesinas, que requieren de acompañamiento en su proceso de reconversión y diversificación, en los aspectos de dotación de tecnologías, financiamiento, fortalecimiento empresarial y organizacional, que les permita desarrollar y ampliar su participación en las cadenas de valor. Existen importantes oportunidades en los mercados locales, también

hay posibilidades de inserción a los mercados nostálgicos en las principales ciudades donde residen los emigrantes salvadoreños en el exterior, principalmente Estados Unidos; sin embargo frente a una política macroeconómica con claro sesgo *antiagrario*, es difícil que la política sectorial haga lo suyo, es necesario buscar cierto nivel de coherencia entre la política macro y sectorial, principalmente en aquellos países que aún tienen manejo de las políticas macroeconómicas, como el tipo de cambio, política monetaria y crediticia, política fiscal y comercial. Algunas medidas recomendadas para la reactivación del agro salvadoreño son:

- Para el maíz y frijol se recomienda un apoyo integral al productor para que logre ajustarse en forma gradual al nuevo contexto:
- Manejo adecuado de los contingentes de importación, evitando el uso indiscriminado de ese instrumento, el cual puede estar afectando el precio pagado al productor.
- Revisión de los convenios de maíz y sorgo que se tiene con el sector industrial, es necesario que los productores reciban un adecuado precio y que se asegure un mayor mercado interno.
- Promover la utilización de diversas semillas adecuadas para cada necesidad, en el caso de los proveedores de la industria de harina de maíz, la industria de alimentos para animales y la de consumo humano. Para ello se recomienda un programa especial que promueva las variedades adecuadas en los suelos idóneos y para el uso que se requiere.
- Fomentar la investigación científica de nuevas variedades de semillas criollas aptas a las características de nuestros suelos y del clima, como también, mejorar la investigación en la aplicación de abonos orgánicos que utilicen adecuadamente los insumos nacionales y reduzcan la dependencia de los agroquímicos importados.
- Fortalecer la capacidad de asociatividad de los productores de maíz, sorgo y frijol, para que formen bloques de oferta que les permitan negociar precios con los distribuidores, la industria de harina y la industria de piensos, y se acerque más al consumidor. Unido al fortalecimiento de las organizaciones, es necesario apoyar a la construcción de silos para almacenar los granos de maíz y frijol.
- Establecer líneas especiales de financiamiento, y que el sistema financiero se acerque al productor ofreciendo tasas bajas de interés, que permitan fortalecer la oferta de granos básicos en el país; de igual forma se deben fomentar los fondos rotativos para que los campesinos en el marco de organizaciones locales, logren auto gestionar su financiamiento.
- Promover la agricultura sustentable, a través de la capacitación y difusión de prácticas de conservación de suelos y el adecuado manejo integrado de plagas; manejo de abonos orgánicos, control y manejo de semillas mejoradas, capacitación sobre el combate de plagas con insumos naturales, etc.

Para los productos no tradicionales, se recomienda:

Continuar implementando y ampliar la cobertura del programa FRUTALES, que desde hace seis años ha venido fomentando la producción de las frutas tropicales, a través de asistencia técnica y empresarial, mejorando el material genético, dotación de viveros y cepas, promoviendo la agro-industrialización, fortaleciendo la organización empresarial de los pequeños productores, promoviendo la alianza en el marco de cadenas de valor, invirtiendo en inteligencia de mercado y dotando de información de mercado al productor.

Para las hortalizas se requiere una estrategia o un programa de amplia cobertura nacional, que mejore y amplíe la asistencia técnica y empresarial, que fomente la asociatividad entre productores. Dotar de material genético, promover la producción de plantines en niveles comunales, invertir en sistemas de micro-riego, capacitar en el uso adecuado de fertilizantes, elaborar abonos orgánicos, promover la reducción del precio de los insumos y homogenizar el precio en el mercado local, mejorar la cadena de comercialización y facilitar medios de transporte adecuados a los pequeños productores, promover sistemas de financiamiento solidario, subsidiar la inversión en tecnología, y ante todo fomentar el establecimiento de contratos con los supermercados nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial 1997 El Salvador rural development study, vol. 1, San Salvador.
- Comisión Económica para América Latina 2006 Estadísticas agropecuarias para el Norte y Centro América, CEPAL, México.
- Jaramillo, Carlos y Lederman, Daniel 2006 El CAFTA-RD. Desafíos y oportunidades para América Central, Banco Mundial, Bogotá.
- Ministerio de Economía El Salvador 2006 Encuesta de Hogares y propósitos Múltiples en El Salvador 2005, 2004, 2003 y 2000. DIGESTYC, San Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería El salvador 2004 Estrategia de crecimiento económico rural y reducción de la pobreza, tomo II, San Salvador.
- Renard, María Cristina 1999 Los intersticios de la globalización: Un label para los pequeños productores de café, México.
- Rivera, René 2001 El Sistema Agroalimentario de El Salvador, frente a la apertura de la economía. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, España.
- Rivera, René y Silva, Margarita 2005 Apertura y crisis del agro salvadoreño, FUNDE, San Salvador.
- Rivera, René; Silva, Margarita, y Manuel, Santos 2003 El impacto de la crisis del café en El Salvador, FUNDE, San Salvador.
- Taylor, Edgard et al. 2005 Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. BID, Washington
- Tolentino, Angel et al. 2006 El Salvador: Perspectiva de los granos básicos en el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, FUNDE.

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA EN BOLIVIA O EL DESMANTELAMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA

Mamerto Pérez
Yara Pérez*

En 1985, junto a las políticas de ajuste estructural y de medidas de *shock* contra el proceso hiperinflacionario¹ en el que había ingresado la economía boliviana un año antes, el gobierno de ese entonces también adoptó la política de apertura comercial irrestricta, que representó una medida precursora de la liberalización comercial, impuesta unos años después.

Las “evaluaciones” de los efectos de estas políticas han sido ensayadas especialmente en la década de los noventa, cuando los magros resultados macroeconómicos registrados en esos años en términos de crecimiento económico, exportaciones y superación de la pobreza, aparecieron como la mejor muestra del fracaso del modelo neoliberal y de sus políticas específicas². Además, estas “evaluaciones” (realizadas principalmente por los gobiernos de esos años y por los organismos internacionales promotores de ese modelo) privilegiaron los grandes sectores de la economía nacional, encubriendo o simplemente dejando de lado los subsectores o rubros productivos más específicos. En este marco, uno de los subsectores “olvidados” de estas “evaluaciones” ha sido la agricultura campesina.

En efecto, no existe estudios en ninguna instancia pública o privada que den cuenta de los efectos de las políticas de apertura y liberalización comercial en este segmento de la economía nacional en su condición de sector productivo que, aún después de dos décadas de vivir esas políticas, genera casi la totalidad del empleo agrícola (estimado en 30% del empleo nacional), y el 3% del Producto Interno Bruto (PIB) sectorial. Los únicos estudios producidos (o conocidos) oficialmente al respecto aluden a la condición de sector social de los campesinos, por lo que se basan esencialmente en el análisis de indicadores sociales (pobreza, desarrollo humano, exclusión social,.....), y aunque admiten serios efectos negativos como resultado de la aplicación de esas políticas, los atribuyen a un costo inevitable de la “modernización” del país, que tendría que traducirse tarde o temprano en una mejora del bienestar de este sector social.

Ha sido frente a este panorama que se ha ensayado el presente análisis que muestra algunos efectos de la apertura y liberalización comercial en el ámbito económico y productivo de la agricultura campesina, identificando los cambios ocurridos en la producción, las importaciones, y sus repercusiones en los ingresos y en la reasignación de los recursos de ese sector. Pero se debe aclarar que este artículo se refiere

1 Entre 1982 y 1985 Bolivia vivió un proceso acelerado de inflación que derivó en uno de los fenómenos hiperinflacionarios más graves de la historia universal.

2 La desaparición casi total de esa “evaluación” en la presente década podría ser explicada por la etapa de violencia social y política que estalló en el país con el inicio del nuevo milenio, cuando —a decir de no pocos analistas políticos— la población pobre (la mayoría del país) decidió exteriorizar “su” propia “evaluación” a través de protestas en el campo y en las ciudades. Se podría decir que el ambiente de convulsión social y política que se generó desde más o menos el año 2000 (y que tuvo un punto de inflexión importante a fines de 2005 con la elección de Evo Morales en la presidencia del país), hizo inútil cualquier otro ensayo de “evaluación” en el gobierno y/o en las oficinas de los organismos multilaterales.

* Economista boliviana, con maestría en Gestión Ambiental y Recursos Naturales. Ha colaborado en varios estudios sobre desarrollo rural

exclusivamente a la agricultura campesina de la región andina del país, que se asimila a las tierras altas³, porque –si bien la agricultura campesina en Bolivia está extendida prácticamente en todo el país– aún la mayor parte de ella se asienta en la región andina. También es importante aclarar que el trabajo se remite esencialmente a productos agrícolas y, de ellos, a los que figuran básicamente en las estadísticas oficiales⁴ a través del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que en todo caso son los más importantes.

Las partes principales del trabajo consisten, en primer lugar, en una breve presentación de las políticas de apertura comercial y liberalización comercial adoptadas y de las expectativas discursivas y teóricas planteadas por los gobiernos nacionales y los promotores de la liberalización. Luego se presenta en forma resumida los resultados del análisis ensayado acerca de los efectos de esas políticas en la agricultura campesina de la región andina de Bolivia, obtenidos a través de la revisión del comportamiento histórico de las variables seleccionadas. Se cierra el trabajo con una sección que consigna algunas reflexiones conclusivas del análisis ensayado y algunas recomendaciones.

LA ADOPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE APERTURA Y LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y SUS EXPECTATIVAS

Antes de la adopción de las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial en 1985, el Estado tenía básicamente el siguiente ámbito de intervención respecto del sector agrícola:

- protección de la producción nacional, en especial de aquellos productos que podían ser sustituidos por importaciones;
- políticas de fijación de precios internos de los productos finales y de algunos insumos (la intervención en el aprovisionamiento de insumos y equipos y maquinaria agrícola en muchos casos se realizaba a través de créditos subsidiados);
- políticas de subsidios a través de asistencia técnica y financiera para la producción, e inversión pública para la infraestructura productiva.

Las medidas aprobadas ese año no determinaron el levantamiento radical de estas políticas, la única que fue cancelada en ese primer momento fue la protección de la producción nacional, disponiéndose la apertura comercial prácticamente para todos los productos. El resto de las políticas se mantuvo por varios años, incluso la inversión pública en infraestructura productiva se ha mantenido hasta hoy, pero en un nuevo escenario institucional a partir de 1994⁵.

La política de apertura comercial supuso la fijación de un arancel plano que en poco tiempo se situó en 10% para todos los bienes finales (que para el caso de algunos bienes de capital es sólo 5%), que rige hasta hoy con todos los países con los que Bolivia no tiene firmado un acuerdo comercial. La vigencia de controles

3 Esta región ocupa un tercio de la superficie total del país. Se ubica en el occidente de la Cordillera de Los Andes, a alturas que van de 2000 a 4000 metros sobre el nivel del mar (excluyendo las grandes montañas y glaciares que superan esas alturas). Abarca total o parcialmente los territorios de siete de los nueve departamentos del país: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz y Tarija, y acoge aún casi el 70% de la población nacional (incluyendo las ciudades). Se distinguen dos grandes zonas: el altiplano, a una altura promedio de 3800 metros y con las condiciones climatológicas más extremas, y los valles, a una altura promedio de 2500 metros, con condiciones climatológicas más benignas.

4 En este sentido, el estudio ha trabajado con un universo de sólo 20 productos considerados esencialmente andinos (principalmente manzana, durazno y uva, entre las frutas; papa y oca, entre los tubérculos; tomate, cebolla, arveja, lechuga y zanahoria, entre las hortalizas; quinua, entre los cereales; maíz suave o choclo entre los granos, y la alfalfa y la cebada entre los forrajes). Algunos fueron excluidos porque se cultivan también en la región de las tierras bajas, pero a cargo de productores no campesinos (por ejemplo, el trigo), por lo que se hace difícil el necesario discernimiento en términos de efectos de las políticas liberalizadoras.

5 En 1994 se adoptó un modelo de descentralización fundado en la municipalización. Esta reforma establece que un 20 por ciento de los recursos fiscales nacionales por concepto de tributos sean distribuidos anualmente entre todos los municipios del país. Este mecanismo, más las nuevas competencias asignadas a los municipios y a las prefecturas departamentales en materia de inversión pública, han determinado cambios en la estructura y en el destino de esta inversión.

fito-sanitarios, como eventual barrera no arancelaria, ha sido mera figuración por cuanto ese sistema en el país siempre fue precario y, por tanto, absolutamente ineficaz.

La profundización de esta política ocurrió con la adhesión plena del país a la declaratoria de Unión Aduanera que dispuso la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que liberalizó prácticamente todo el universo del comercio intra-regional de los productos originarios de los países miembros⁶, aunque estableciendo también mecanismos de protección del bloque a través de la adopción de un Arancel Externo Común, y de una Franja de Precios. Obviamente, fueron parte de esta liberalización todos los productos agrícolas del bloque de integración, exceptuando algunos considerados sensibles o ultrasensibles por las partes, para los que se fijó un cronograma de desgravación gradual. En el caso de Bolivia, fueron inscritos en estas categorías los que corresponden al denominado complejo sojero (soya y sus derivados) del sector agro-empresarial.

Casi al mismo tiempo (1992) Bolivia y Chile firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 22 (ACE 22) en el marco del proceso de integración comercial promovido por la ALADI⁷. Este acuerdo también supone un levantamiento de las barreras arancelarias para listas de productos periódicamente revisables, entre los cuales, por parte de Bolivia, figuran invariablemente productos agrícolas de origen campesino. En 1996 Bolivia y el MERCOSUR firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 36 (ACE 36) también en el marco de la ALADI, mediante el cual Bolivia se compromete a levantar radicalmente y desde el inicio toda barrera arancelaria para prácticamente todo el universo de productos agropecuarios originarios, exceptuando unos pocos como el azúcar, la leche y la soya y sus derivados, para los cuales se negociaron cronogramas de desgravación graduales.

Con estos acuerdos comerciales el país eliminó prácticamente todas sus barreras arancelarias de casi la totalidad de sus productos agrícolas a favor de todas las naciones de la región sudamericana, mientras que con la apertura comercial ya había abierto sus fronteras comerciales a todo el mundo.

Los argumentos explícitos e implícitos que provenían de los promotores gubernamentales y de los organismos multilaterales respecto a estas políticas liberalizadoras aludían a la necesidad de que todos los sectores productivos debían transitar por el dominante "libre mercado", sin que concurra protección alguna y menos algún subsidio del Estado, apelando exclusivamente a la construcción de competitividad. Sostenían asimismo que con el levantamiento de las barreras a la libre importación el país y la población en su conjunto se iban a beneficiar de los resultados de la mejor tecnología de otros países, porque eran capaces de producir a menor costo que los productores nacionales. Pero probablemente la promesa más importante fue que en el mediano plazo todos los trabajadores desplazados por la apertura y la liberalización comercial en un primer momento iban a beneficiarse luego del desarrollo que iban a generar esas políticas, a través de la dinamización de los sectores más competitivos, quienes iban a absorber la fuerza de trabajo liberada por el cierre de las actividades menos eficientes.

En el caso de la agricultura obviamente los más expuestos a ese desplazamiento resultaban ser los productores campesinos, por sus limitaciones estructurales para mantenerse en el mercado en un ambiente de casi extrema apertura y liberalización comercial. Las expectativas iniciales también anticipaban que la agricultura campesina más damnificada iba a ser la andina, debido a las adversidades naturales propias de la región que limitan fuertemente su competitividad, aunque las expectativas teóricas⁸ sostenían que iban a

6 Actualmente la CAN tiene cuatro miembros plenos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), pues Chile se encuentra en proceso de reingreso (se retiró a mediados de los setenta). De su lado, Venezuela dejó oficialmente el bloque en 2007. Cuando se adoptó la declaratoria de Unión Aduanera el Perú se excusó de participar de sus disposiciones por un tiempo limitado, logrando sucesivas ampliaciones de esa condición, con todas sus consecuencias para el comercio intra-regional.

7 La ALADI es la Asociación Latinoamericana de Integración, sucesora de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ente hemisférico orientado a promover la concreción de acuerdos comerciales y de integración entre sus miembros.

8 Ver, por ejemplo, las previsiones planteadas por Dirven (1997) con relación a los efectos de la liberalización comercial en la agricultura.

ser absorbidos por el crecimiento y el dinamismo de la agricultura de exportación. En cambio, estas mismas previsiones ya dejaban entrever el sitio de primer orden que iba a ocupar la agroindustria del naciente complejo sojero.

LA REALIDAD DE LA APERTURA Y LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

El análisis teórico de los efectos de la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina de Bolivia sintéticamente indica que sus efectos se han manifestado fundamentalmente a través de los precios de sus productos, los cuales –presionados por las importaciones más baratas– repercutieron en los ámbitos de la producción, el ingreso, el empleo y el consumo de estos productores en sucesivas etapas, forzándolos a adoptar alguna estrategia de sobrevivencia rural o a dejar de ser campesino (emigración definitiva).

En efecto, en el momento de adoptarse esas políticas una mayoría de los productos agrícolas de alto consumo nacional, provenientes de la economía campesina andina, tenían niveles de precios más altos que los internacionales. Por tanto, un primer ajuste descendente de los precios de estos productos seguramente ocurrió casi inmediatamente después de disponerse la apertura comercial (1985), y no necesariamente por las importaciones sino debido a la liberalización del mercado interno que supuso la cancelación de las políticas de fijación de precios y del monopolio en el transporte, además del levantamiento de las restricciones interregionales (*aduanillas*) que existían hasta entonces.

Una segunda etapa del trayecto de esos efectos muy probablemente se inició con los primeros ingresos importantes de importaciones de los productos agrícolas competitivos o sustitutos muy cercanos de los andinos, provenientes de los países vecinos (debido a la maduración de las medidas de estabilización monetaria adoptadas en 1985). Por tanto, este primer gran flujo de importaciones pudo haber tenido lugar a fines de los ochenta, generando un segundo ajuste descendente de precios y caídas de los ingresos económicos agrícolas de los productores campesinos (los más importantes hasta ese entonces), muy difíciles de contrarrestar con reducciones de sus costos de producción, ya que su tecnología, sus capacidades de inversión y las restricciones naturales del medio, no se los permitían, por lo menos no a la mayoría.

Una tercera etapa ha tenido que consistir en la manifestación plena de la crisis sobre los productores campesinos a causa del deterioro sostenido de sus ingresos económicos agrícolas, cuando entraron en vigencia las medidas liberalizadoras de la CAN y el ACE 22 con Chile (entre 1992 y 1993). Dada la rigidez que caracteriza a los sistemas productivos campesinos andinos, su reacción en el corto plazo frente a la crisis seguramente se expresó básicamente en la profundización de sus prácticas “usuales” de generación de ingresos adicionales a los agrícolas, es decir, actividades extra-prediales vía emigración laboral temporal, pero también en un incremento de la cantidad de su producción tradicional, buscando contrarrestar los sucesivos deterioros de sus ingresos agrícolas a causa de la persistente caída de los precios de sus productos.

Es en el mediano plazo, ya en una cuarta etapa (y la vigencia del ACE 36 con el MERCOSUR) que se inicia más o menos en 1997/98, ante la poca efectividad de la estrategia de combinación de actividades prediales y extra-prediales⁹, seguramente una parte de los campesinos andinos optó por la emigración definitiva (la prevista desaparición de los productores “ineficientes”). Otra parte –seguramente los menos– decidió mejorar sus sistemas de producción mediante innovaciones tecnológicas y/o mudando a actividades agrícolas más rentables¹⁰. Pero el grueso de los productores, por sus limitaciones ya señaladas, no pudo

9 En este estudio el concepto de estrategia alude al “...modo en que las familias responden frente a oportunidades y limitaciones, organizando sus recursos disponibles en base a prioridades determinadas de antemano y frente a oportunidades y/o limitaciones creadas por el contexto externo, situación agroecológica, acceso al mercado, infraestructura y grado de organización) y a la disponibilidad de recursos en el ámbito familiar (fuerza de trabajo, tierra, agua, ganado y capital), lo que resulta en una cierta combinación y secuencia de prácticas interrelacionadas”; (PIED Andino, en Zommers, 1998).

10 Parte de este estrato de productores seguramente fue pre-existente a la crisis causada por el ajuste, emergente del proceso de diferenciación interna de las comunidades campesinas, por lo que devino en pequeños productores esencialmente mercantiles.

adoptar ninguna de esas opciones, por lo que se mantuvo con la combinación de actividades prediales (producción tradicional) y extra-prediales (emigraciones temporales).

Por último, una quinta etapa (que tiene lugar más o menos desde los primeros años de la presente década) encuentra al sector disminuido cuantitativamente, pero incrementando la producción de algunos de sus productos, mayormente no tradicionales (en el sentido que anteriormente no tuvieron importancia en su menú productivo) como ciertas hortalizas y frutas y sólo en ciertas zonas de la región. En cambio, se mantiene la declinación de las tasas de crecimiento de la producción de sus productos tradicionales (especialmente tubérculos y granos), lo que —en el balance general— sigue mostrando a un sector de la agricultura campesina andina en crisis.

Es este trayecto aproximado de los fenómenos desencadenados por la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina, el que permite identificar las variables que orientan el análisis de los efectos de esas políticas, las cuales son desarrolladas a continuación.

Las importaciones de productos agrícolas sustitutivos de la producción campesina andina

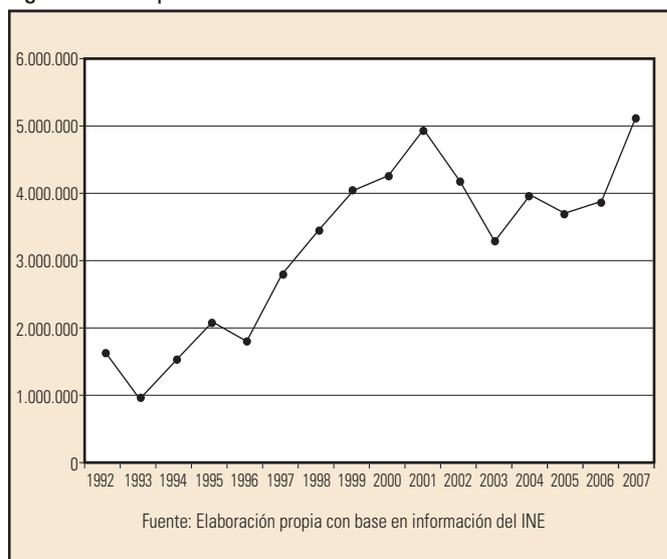
En el Gráfico 1 se muestra el comportamiento de las importaciones agregadas de los productos agrícolas competitivos de la región andina en el marco de la vigencia de las políticas liberalizadoras. Debe quedar claro que esta información no comprende la importación ilegal, cuya importancia —de acuerdo a algunas evidencias— puede ser incluso mayor que las legales. Por otro lado, tratándose de productos perecibles y/o con costos de transporte relativamente altos, se ha supuesto que las mayores importaciones han provenido fundamentalmente de los países limítrofes, particularmente de Argentina, Chile y Perú debido a la mayor accesibilidad de estos países a los mercados urbanos más grandes de Bolivia¹¹.

Ha sido más o menos desde 1993 que las importaciones de estos productos comenzaron a crecer sostenidamente, en coincidencia con la apertura irrestricta del mercado boliviano para estos productos dispuesta por la declaratoria de Unión Aduanera de la CAN y con la vigencia del ACE 22 con Chile. Hasta fines de la década de los noventa fueron principalmente las frutas las de mayor importación, especialmente la manzana y el durazno (en 1998 la producción nacional apenas representó 10% de la cantidad importada de manzana, mientras que la cantidad importada de durazno ya representaba cerca del 30% de la producción nacional). Entre las hortalizas figura el tomate en primer orden. La papa no ocupa un lugar importante, pero no puede dejar de llamar la atención que sea el país originario de este tubérculo el que haya comenzado a importarlo.

En cambio, en los primeros años de la presente década la situación comienza a revertirse casi de manera brusca en la mayoría de los productos campesinos andinos, pero para volver a subir desde 2004, aunque de un modo mucho más lento hasta 2006, y más aceleradamente en 2007. Este comportamiento de la presente década es altamente congruente con lo acontecido en el ámbito de la producción nacional (ver más adelante el Cuadro 1), pues más o menos a partir de los primeros años de la década varios productos comenzaron a expresar crecimientos importantes de producción, lo que parece haber incidido en la reducción de las importaciones. No obstante, se puede constatar también que el resurgimiento del crecimiento de las

GRÁFICO 1

Bolivia: Importaciones competitivas de la producción agrícola campesina andina



11 Por estas razones, las importaciones de este tipo de productos desde Brasil, siempre fueron ínfimas.

importaciones obedece a una estructura diferente de todo el período previo, pues se concentran en frutas (especialmente manzana), hortalizas (arveja) y maíz suave. En este marco, no puede dejar de llamar la atención la gran reducción de las importaciones del tomate, en total vínculo con el gran dinamismo que ha cobrado la producción nacional de esa hortaliza en los últimos años.

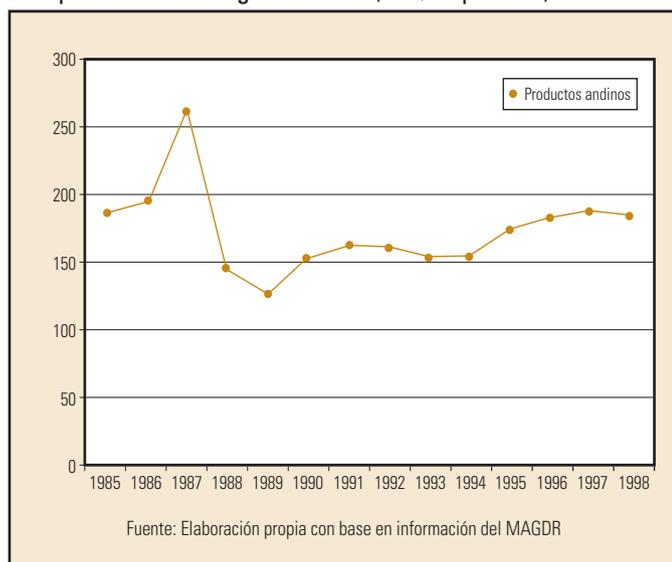
LOS PRECIOS DOMÉSTICOS Y LOS INGRESOS AGRÍCOLAS DEL SUBSECTOR

El Gráfico 2 consigna el comportamiento de los precios de los productos andinos campesinos. Se trata de cálculos ponderados de los precios reales de todos los productos considerados, aunque para un período limitado, por los factores limitantes ya mencionados.

Con la información disponible, es difícil explicar lo acontecido en el breve lapso de 1985 a 1989. Es muy posible que el alza desmesurada hasta 1987 y su subsiguiente caída brusca hasta niveles más bajos que los de 1985 tengan que ver con la hiperinflación y la dolarización de la economía. En efecto, en 1985 los precios nominales y reales de la economía en general estuvieron desproporcionadamente altos, debido a la gran crisis económica que vivió el país (manifestada en el referido proceso de hiperinflación). Y si bien este fenómeno comenzó a ser controlado desde mediados de ese año con medidas de shock, sus efectos no fueron inmediatos porque el proceso de devaluación de la nueva moneda boliviana respecto del dólar se mantuvo por aproximadamente un par de años, por lo que los precios también siguieron subiendo. Así es que la brusca caída de los precios agrícolas en 1988 pudo haberse debido a la maduración de las medidas de shock (expresada en la estabilización del tipo de cambio de la moneda nacional), lo que incentivó las primeras importaciones de productos agrícolas, amparadas en la apertura comercial vigente.

GRÁFICO 2

Bolivia: Índice de precios de productos agrícolas campesinos de la región andina (en \$us por TM)



Esta apreciación es congruente con la información respecto de las importaciones de productos competitivos o sustitutivos de la agricultura campesina andina. Es más, está vinculación entre ambos procesos (aumento de las importaciones y descenso de los precios internos) es nítida en especial a partir de la década de los noventa. Por lo mismo, en la etapa que comienza en la década actual los precios reales internos de los productos campesinos andinos subieron a tasas mayores que la etapa anterior (debido al incremento de su producción nacional y a una consecuente reducción de las importaciones).

Ahora bien, en la descripción del trayecto teórico de los efectos de las políticas liberalizadoras, se señala que fueron los precios en descenso los que determinaron contracciones de los ingresos agrícolas de los agricultores campesinos. Para aproximarse a verificar este aspecto, en el presente trabajo se ha visto pertinente ensayar cálculos del valor bruto de la

producción agrícola (vBP) como expresión más aproximada de los ingresos agrícolas¹² de los agricultores campesinos andinos.

Con base en esas definiciones en el Gráfico 3 se consignan los cálculos obtenidos del vBP de todos los productos en estudio en el período 1985-1998. Obviamente se han tomado los precios reales obtenidos en el Gráfico 2 y las magnitudes oficiales de producción de ese mismo período.

12 Se entiende que el VBP es el resultado de la valoración monetaria de una cantidad cualquiera de producción física en función de su precio de mercado, en un momento dado. Consiguientemente, los ingresos brutos agrícolas están determinados por el nivel de producción y por su precio.

Se puede constatar una alta correlación de los ingresos con el comportamiento de los precios reales en la primera etapa. En cambio, a partir de 1990 el nivel de los ingresos prácticamente se estanca e incluso tiende a la reducción, en contraposición al comportamiento de los precios, lo que hace ver que se contrajeron los niveles de producción en general. En términos de productos específicos se ha constatado que la mayoría de ellos corresponden al grupo en el que sus ingresos han ido decreciendo debido a similar comportamiento de sus precios. Pero en el caso de la papa la caída de los ingresos se debe a reducciones simultáneas de la producción y de sus precios reales. Como excepción están también los productos cuyos ingresos se han ido reduciendo a pesar de incrementos de su producción; son los de alto nivel de autoconsumo campesino o de muy difícil reemplazo por otros rubros, por lo que se los sigue produciendo, a pesar de causarles “pérdidas”.

En suma, hasta fines de la década de los noventa la pérdida de ingresos agrícolas para los campesinos de la región andina es muy evidente. En cambio, en el primer quinquenio de la presente década esa situación ha mejorado, fundamentalmente para aquellos productores de frutas (manzanas y duraznos, en especial) y algunas hortalizas (tomate, principalmente), debido a un repunte importante de sus niveles de producción y a mejoras de sus precios reales. Por el contrario, los productores de papa son los grandes perdedores porque si bien sus precios reales han repuntado, sus niveles de producción han seguido descendiendo. Se puede afirmar, por tanto, que se está generando un cambio de la estructura productiva campesina de la región andina, porque los productos tradicionales están siendo desplazados por hortalizas y frutas de mejor rendimiento y precios. Estos cambios condicionan un mejoramiento de los ingresos sólo de algunos estratos relativamente pequeños de productores y el estancamiento de los ingresos de los estratos más numerosos (que son los que aún se dedican a la producción tradicional).

LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA CAMPESINA

El trayecto teórico trazado para tratar de identificar y entender los efectos de la apertura y la liberalización comercial en la agricultura campesina de la región andina sostiene que una vez que se manifestaron en los ingresos agrícolas las consecuencias insostenibles del estancamiento de los precios agrícolas en general, los productores tuvieron que ajustar sus sistemas productivos y/o sus estrategias de sobrevivencia. En este sentido, el trayecto teórico sostiene que la crisis repercutió en la producción, generándose seguramente cambios en función de la envergadura de la caída de los ingresos, de la importancia específica de cada producto en el sistema productivo, de la rigidez de este sistema, de la importancia en el autoconsumo, etc.

En el Gráfico 4 se presenta el comportamiento del conjunto de los productos de la agricultura campesina de la región andina para el período que originalmente cubrió el estudio. En cambio en el Cuadro 1 se presenta información sobre el comportamiento de la producción de algunos productos en varios momentos del período anterior y posterior a la adopción de la apertura comercial y de la liberalización comercial (incluyendo algunos años posteriores al período originalmente tomado por el estudio). De este modo se pueden apreciar quiebres o continuidades de algunos productos en función de la vigencia de las políticas liberalizadoras.

Con toda esta información se puede establecer, en primer lugar, que en términos absolutos los niveles de producción no tuvieron una tendencia a la disminución drástica en el período previo a 1985; sólo el tomate y la manzana expresan esa tendencia. Se puede afirmar que este fenómeno de crecimiento sostenido de la

GRÁFICO 3

Bolivia: Valor bruto de la producción agrícola campesina de la región andina (en miles de bolivianos de 1991)

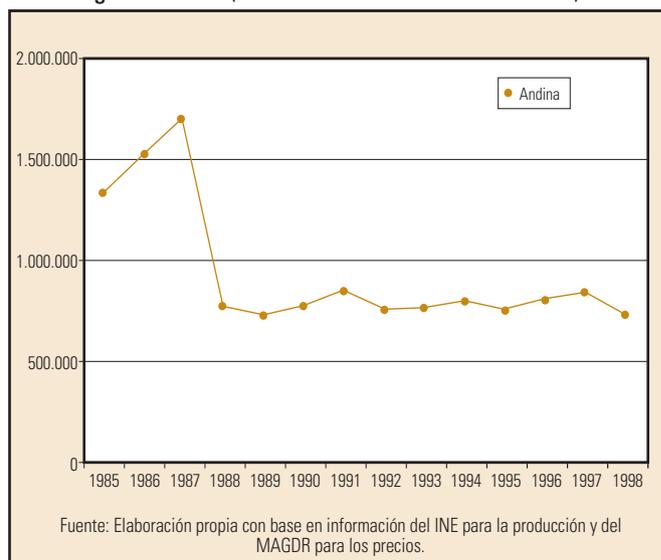
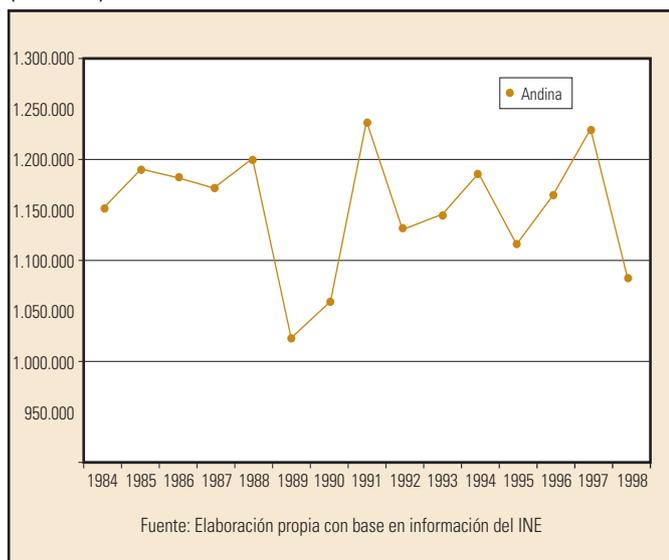


GRÁFICO 4

Bolivia: Producción agrícola campesina de la región andina (en T.M.)



producción arrancó en 1953, cuando los campesinos andinos (y de todo el país) adquirieron la potestad de decisión sobre las parcelas familiares y/o tierras comunales que siempre trabajaron. Las bajas casi generalizadas y sustanciales que se registraron en algunos productos el año 1980 se debieron a factores climatológicos, aunque su recuperación fue bruscamente detenida por la peor manifestación del fenómeno El Niño en el siglo XX, en 1983.

Ya en el marco de la apertura y la liberalización comercial la situación es distinta, hasta 1989 la producción campesina andina en general se estancó, con leves altibajos. Pero considerando el período que arranca en el presente siglo, se puede encontrar comportamientos creciente prácticamente en todos los productos andinos, incluso rebasando los niveles inmediatamente anteriores al momento de la adopción de las políticas de apertura y liberalización. Es más, algunos comenzaron a descollar con tasas mucho más aceleradas. En este orden sobresale nítidamente el tomate, considerando que se trata de un producto que fue altamente transable de importación en los años inmediatos a la adopción de las políticas liberalizadoras.

CUADRO 1

Bolivia: Producción de algunos productos andinos antes y con las políticas de liberalización (en miles de toneladas)

Productos	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Cereales										
Quinua	9,2	6,8	9,7	15,2	8,9	21,1	16,1	18,8	23,2	25,6
Hortalizas										
Haba	34,0	32,8	41,6	54,0	53,9	50,6	45,9	36,4	65,2	58,8
Arveja	Nd	Nd	Nd	Nd	19,8	20,0	18,3	16,4	29,9	23,8
Tomate	51,0	62,2	50,0	62,7	30,6	28,6	40,1	43,0	137,3	166,2
Cebolla	26,2	30,7	37,0	46,0	31,8	35,4	38,2	46,1	49,3	49,6
Maíz choclo	Nd	Nd	Nd	Nd	68,1	49,7	49,8	59,3	63,5	55,4
Zanahoria	Nd	Nd	Nd	Nd	22,1	32,3	28,6	33,0	36,0	36,1
Frutas										
Manzana	16,0	17,2	17,5	18,5	10,6	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Durazno	21,6	22,1	22,5	24,9	30,9	20,8	30,3	35,4	39,0	38,7
Uva					24,2	17,9	18,8	20,0	28,4	30,9
Tubérculos										
Papa	516,0	575,0	655,0	834,0	786,6	768,2	619,8	642,4	927,0	764,6
Camote	9,0	11,1	12,2	16,4	14,7					
Oca					25,2	37,8	45,0	48,8	58,0	55,9
Forrajes										
Cebada	59,9	58,6	61,5	79,6	48,6	75,5	44,8	59,4	64,3	56,7
Alfalfa	105,0	168,0	234,0	323,0	298,0	219,2	135,1	123,0	172,4	164,2

Fuente: Elaboración propia con base a datos del MACA.

Pero también es posible encontrar un producto cuya producción prácticamente se estancó: la papa. Siendo que las magnitudes de importación de este producto no alcanzan para cubrir el "déficit" de producción nacional de varios años, tampoco es admisible que hubiera sido cubierto con las importaciones ilegales (se trata de más de 200 mil toneladas anuales por lo menos, en los últimos 10 años). Consiguientemente, resulta más verosímil asumir que el consumo de este producto ha ido bajando inexorablemente, con repercusiones en el consumo nacional que deben ser investigadas.

Por último, corresponde destacar el caso de la quinua porque es el único importante de exportación de la agricultura andina, y es sobre el único que existen evidencias de contrabando de exportación¹³. Se debe admitir que la apertura y la liberalización comercial han supuesto una inserción más agresiva de este producto en mercados internacionales, aunque no debe perderse

de vista que se trata de un alimento cuyas condiciones óptimas de desarrollo sólo se encuentran en ciertas alturas andinas de Bolivia.

13 Ver Pérez et al., 2001.

OTROS EFECTOS POCO EXPLORADOS DE LAS POLÍTICAS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL: LOS DESPLAZAMIENTOS GEOGRÁFICOS DE LOS CULTIVOS Y LA EMIGRACIÓN

Uno de los fenómenos previstos por la apertura y liberalización comercial es la reasignación intersectorial e intra-sectorial de los recursos y/o factores productivos. La idea básica es que estos recursos o factores productivos se desplazan hacia los rubros o productos específicos de mayor competitividad, generando un obvio fortalecimiento de éstos en desmedro de los menos competitivos. La teoría dice además que esta reasignación se opera por efecto del mercado. En el caso del sector agrícola boliviano, esta previsión se ha expresado en la preeminencia del subsector agro-exportador en desmedro del campesino.

Pero estos ajustes también se han presentado en el interior del subsector de la agricultura campesina andina, reforzando a los estratos más eficientes y “castigando” a los menos competitivos. Este fenómeno se ha expresado básicamente a través del “desplazamiento” geográfico de los cultivos, entendiendo por tal el incremento y/o la disminución significativa de la producción de algunos productos en ciertas zonas dentro de la misma región andina (en señal de una mayor o menor competitividad de ellas, respectivamente). Para concretar esta medición se ha analizado el comportamiento de algunos productos de este subsector, diferenciando los departamentos¹⁴ que conforman la región andina y distinguiendo dos momentos históricos relativamente distantes, uno en el inicio o muy poco antes de la adopción de la apertura comercial (1984) y el otro casi a veinte años de esa adopción (1998); de este modo se quiere ver la permanencia o el desplazamiento de los cultivos en sus zonas “originales”.

Los resultados de este ejercicio conducen a afirmar que en la agricultura campesina de la región andina se operó un proceso de concentración de los cultivos en zonas de mejor rentabilidad dentro de la misma región, por sus mejores condiciones productivas¹⁵. Los casos más notables son los de las frutas y de la mayoría de las hortalizas, que ahora se concentran en los valles abiertos y relativamente planos y extensos del departamento de Santa Cruz, donde la adopción de tecnología es más factible y, por tanto, una mejora de los rendimientos.

Empero, el desplazamiento de los cultivos no ha implicado el de los productores; han sido fundamentalmente los productores de las nuevas zonas los que encararon el incremento de la producción inmigrante. En cambio, los productores de los cultivos desplazados en las zonas originarias han tenido que optar por abandonarlas o permanecer en ellas adoptando alguna de las estrategias ya señaladas anteriormente, pero en condiciones socioeconómicas peores en comparación con las que tenían antes. Y es precisamente a través de estos productores que han tenido que quedarse en sus zonas, que los diagnósticos oficiales establecen las condiciones de pobreza (en sus diversos grados) del sector campesino andino, puesto que aún son numerosos.

Como ya se mencionó, otra previsión teórica de la apertura y liberalización comercial es la desaparición paulatina de los productores del sector agrícola que utilizan intensivamente fuerza de trabajo; al mismo tiempo, debería presentarse una reducción de la demanda de la fuerza de trabajo auto empleada y “... disminuir probablemente también la oferta de mano de obra temporal asalariada” (Dirven, 1997: 56).

Lamentablemente, no existe la suficiente información oficial como para encarar un análisis relativamente profundo acerca de este fenómeno en la agricultura campesina de la región andina, pues en este caso la “desaparición” de productores alude principalmente a su emigración definitiva, la cual (especialmente en

14 Los primeros espacios geográficos que conforman el territorio nacional de Bolivia se denominan Departamentos.

15 Se debe descartar que este fenómeno haya obedecido simplemente a los cambios poblacionales ocurridos en el país en las últimas décadas, es decir, que una gran cantidad de cultivos se hayan concentrado en el departamento de Santa Cruz a razón de su crecimiento poblacional. Aceptar este único argumento como razón para el desplazamiento de varios cultivos que antes se concentraban en el departamento de La Paz (y en otros andinos), equivale también a aceptar que la población de estos últimos ha disminuido en términos absolutos.

ciertas zonas de la región andina) existe desde antes de la vigencia de la apertura y liberalización comercial¹⁶, por lo que se hace difícil discernir las causas de este fenómeno en los últimos años. A pesar de estas dudas, a continuación se presenta algunos hallazgos respecto al tema, tomando como base la información de los tres últimos censos nacionales (1976, 1991 y 2001).

En términos globales, la población rural andina prácticamente se ha estancado entre 1976 y 1991. De acuerdo a la información conexas a los Censos, esta situación ha sido el reflejo de una alta emigración definitiva antes que de otros factores que determinan la tasa global de crecimiento de la población (fecundidad, mortalidad infantil, etc.). No obstante, este hecho no puede ser atribuido a las políticas de apertura y liberalización (por lo menos no plenamente), porque se escenificó en un período que cubre unos pocos años iniciales de vigencia de esas políticas. En cambio, los datos censales muestran un crecimiento de esa población en el período 1992-2001, lo que supone una afrenta a las previsiones liberalizadoras de la desaparición de los productores campesinos, por cuanto se verifica en el período de auge del modelo¹⁷. Se inscribe en esta línea especialmente el relativo crecimiento de esta población precisamente en aquellos departamentos en los que la producción fue afectada por las políticas liberalizadoras. Se trata de aquellos departamentos donde la diversificación productiva es prácticamente imposible por razones físicas (altura sobre el nivel del mar, clima, etc.) y donde históricamente se ha asentado gran parte de los agricultores campesinos andinos. Es que si bien esas restricciones estructurales han determinado que estas zonas fueran las primeras en ser afectadas por las políticas liberalizadoras —profundizando sus condiciones de pobreza—, estas mismas condiciones no han permitido que los productores puedan haber optado por la emigración definitiva, ya que esta opción supone también una inversión, que está fuera del alcance de la mayoría de estos productores¹⁸.

CONCLUSIONES

Ya nadie niega en el país que la aplicación de las políticas liberalizadoras ha determinado un empeoramiento de las condiciones de pobreza del sector rural y particularmente de los campesinos de la región andina. Esta visión está presente indistintamente en los gobiernos nacionales, en la cooperación internacional e inclusive en las ONGs nacionales y extranjeras. Lo extraño, sin embargo, es que a pesar de este convencimiento, todos estos actores no disponen de un referente analítico —por lo menos no es público— que describa y explique los mecanismos, los alcances y los procesos que han condicionado —y siguen haciéndolo— la situación a la que ha llegado la agricultura campesina de la región andina. En otras palabras, esta visión se basa en los efectos y no en las causas, por lo que reduce la problemática a un enfoque social que privilegia la atención sobre los indicadores de pobreza (falta de condiciones de salud y educación fundamentalmente) antes que a los elementos que originan esos indicadores (falta de o precariedad del empleo e insuficiencia de ingresos que en el caso del agro está íntimamente vinculado a la producción agrícola).

El asunto no sería importante si esta visión no se tradujera al mismo tiempo en políticas públicas, en programas y en proyectos concretos que obviamente privilegian la dimensión social (acceso a servicios

16 Casanovas (1981), por ejemplo, establece que los flujos migratorios campo-ciudad en la región andina comenzaron a cobrar importancia desde mediados de la década de sesenta y que se agudizaron particularmente en el período 1971-1976.

17 Para emitir apreciaciones categóricas respecto a los cambios poblacionales ínter censales, habría que establecer la magnitud que corresponde a las inmigraciones en el crecimiento poblacional de las áreas urbanas, y determinar al mismo tiempo la magnitud de las emigraciones en las tasas de crecimiento de las áreas rurales.

18 Sin embargo, no se puede desdeñar otra explicación que han ensayado algunos especialistas, que podría poner en entredicho esta convicción, y es que debido a la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 todos los municipios del país reciben recursos anuales en razón de la cantidad de sus habitantes (determinada por los Censos Nacionales). Esta norma (que garantiza que el área rural reciba por primera vez en la historia ingresos fiscales) habría inducido a que muchos de los emigrantes definitivos de esta área se hubieran trasladado a sus respectivos municipios el día del Censo de 2001 para favorecer la recepción de mayores ingresos). En consecuencia, el crecimiento de la población campesina de la región andina registrado en 2001, podría no ser cierto.

básicos) y relegan la atención del desarrollo económico productivo del sector rural y campesino¹⁹. Esta constatación hace impostergable la adopción de una visión que apunte a la búsqueda de las causas de la actual crisis de la agricultura campesina andina. La importancia de esta búsqueda no sólo tiene que ver con la necesidad de reconocer los efectos de la vigencia de la apertura y liberalización comercial en dicha crisis, sino de identificar los elementos que determinan esos efectos. Es sólo a través del desentrañamiento de estos elementos que se podrá identificar las políticas públicas más indicadas para hacer frente a la crisis. En perspectiva, esta importancia y urgencia se acentúa ante la inminencia de una mayor apertura comercial a través de la concreción de compromisos de los acuerdos de integración internacionales de los que Bolivia es signataria y en los que particularmente la agricultura campesina aparece como el más expuesto e indemne.

Es bajo esta convicción que este trabajo ha intentado avanzar en el conocimiento de los mecanismos, los alcances y los procesos que han condicionado la crisis de la agricultura campesina de la región andina en el marco de la vigencia de las políticas de liberalización comercial. En este sentido, los hallazgos expuestos pueden dar pie a las siguientes reflexiones, a modo de conclusiones más específicas.

En primer lugar, el modelo de “libre mercado”, a través de la apertura y liberalización comercial hasta fines de la década de los noventa, ha determinado cambios importantes en la producción, el consumo, el empleo y los ingresos económicos del sector campesino andino. Sobre la base de un casi estancamiento de los precios reales de sus productos, asociado a un incremento creciente de las importaciones competitivas o sustitutivas durante las dos últimas décadas, los designios de este modelo se están cumpliendo lenta pero inexorablemente en la agricultura campesina andina. Sin embargo, estos cambios no han sido homogéneos para el conjunto del sector, al contrario, algunos pequeños estratos de productores han podido enfrentar la apertura y liberalización a través de la diversificación productiva y/o de algunas mejoras tecnológicas, empero la mayoría, especialmente la que está asentada en las zonas tradicionales de la región andina, tiene que vivir esa política sin poder enfrentarla porque prácticamente no tienen posibilidad de adoptar otras opciones, ni siquiera la emigración definitiva. No obstante, aún dentro de este estrato se manifiestan variantes que obedecen a causas específicas según zonas agroecológicas. Así, se puede identificar casos que además han adoptado y/o agudizado estrategias de diversificación y/o complementación espacial con los centros urbanos o, en menor medida, con las tierras bajas²⁰, y existen otros casos de “proletarización rural” en sus mismas zonas, como complemento a actividades agrícolas tradicionales notablemente disminuidas.

Ni siquiera la lenta recuperación de la producción nacional ocurrida desde comienzos de la presente década ha supuesto una modificación y menos una reversión de esos cambios ocurridos en la agricultura campesina. En efecto, de acuerdo a las tendencias, lo máximo que podrá lograrse con esa eventual continuidad de la recuperación productiva es una mayor diferenciación socioeconómica de los productores, debido a que unos pocos estratos se concentrarán en la producción de los productos más rentables, mientras que la mayoría se quedará produciendo también una disminuida variedad de sus productos.

En segundo lugar, el desmantelamiento del aparato productivo agrícola de las zonas tradicionales de la región andina es una realidad en el marco de la vigencia de la liberalización comercial, el cual, en las actuales perspectivas de mantenimiento de esa política, se torna irreversible, con todas las consecuencias sociales y económicas para la agricultura campesina. Desde una perspectiva nacional este desmantelamiento apresurado e irrestricto, sin más criterio que una adscripción incondicional a una política de dudosa y limitada aplicación internacional, ha determinado que el país se sitúe en una posición de dependencia alimenticia

19 Las políticas públicas agropecuarias (particularmente las que se dirigen a los campesinos) que supuestamente están destinadas a apoyarlos en tanto sector productor quedan como simples enunciados por los escasos recursos que se destinan a ellas, y más bien los programas sociales como la recientemente aprobada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) disponen de cuantiosos recursos.

20 Se trata de una ocupación simultánea de dos espacios (el rural y el urbano) a través de una división de la familia. La parte que se queda en el campo provee alimentos a la parte que está en la ciudad y ésta genera ingresos monetarios tanto para su subsistencia como para enviarlos a la parte familiar que permanece en el campo.

muy riesgosa, pues la reposición de una capacidad productiva construida en siglos no será posible cuando alguna crisis internacional limite la provisión de productos que circunstancialmente están desplazando a los campesinos. Adicionalmente se debe señalar que ni siquiera los productos andinos que hoy se muestran con cierto margen de competitividad son sostenibles, ya que las prácticas tecnológicas introducidas en estos cultivos en estos últimos años –particularmente el uso de agroquímicos– presagian más bien crisis productivas en un plazo no necesariamente largo.

Por último, haciendo una relación entre los precios reales relativamente estancados y la presunción de sus costos crecientes por la dependencia de insumos y herramientas importadas, se puede concluir que la sobrevivencia de los productores campesinos en el marco de la apertura y liberalización comercial, en gran medida se ha logrado a costa de una auto explotación creciente de su fuerza de trabajo. Esto es más evidente para los productores ubicados en zonas tradicionales de bajos rendimientos, pero muy probablemente la situación no es mucho mejor para los productores de zonas de mejores rendimientos. Por eso, la permanencia de los campesinos en la producción no necesariamente es un indicador de competitividad.

BIBLIOGRAFIA

- Casanovas, Roberto 1981 Migración Interna en Bolivia (Origen, magnitud y principales Características) Proyecto Migraciones y Empleo Rural y Urbano (OIT/FNUAP), (Mimeo).
- Dirven, Martine 1997 El Empleo Agrícola en América Latina y el Caribe: Pasado Reciente y Perspectivas. Serie Desarrollo Productivo N° 43, (Santiago: CEPAL/Naciones Unidas).
- Guzmán, Alvaro y Montenegro, Diego 2000 "Inversión y Productividad en el Sector Agrícola–Agroindustrial Boliviano, Caso de la Agricultura Comercial, Período 1995-1998" en Jemio, Luis C. y Antelo, Eduardo Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia. Sus Impactos sobre Inversión Crecimiento y Equidad. (La Paz: CEPAL/UCB).
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) 1991 Estadísticas agropecuarias 1984-98. (La Paz: INE)
- INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS) Estadísticas de comercio exterior. (www.ine.gov.bo)
- INE/MDSP/COSUDE 1999 Atlas Estadístico de Municipios. (La Paz: INE/MDSP/COSUDE)
- MACA (Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos) 1976 Estadísticas agropecuarias 1960 –1975 (La Paz: Mimeo).
- MACA (Subsecretaría de Desarrollo Agropecuario, Dirección Nacional de Información y Estadística Sectorial) 1990 Estadísticas Agropecuarias 1980–1990 (La Paz: Mimeo).
- MAGDR (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) 2001 Diagnóstico Nacional Agropecuario (La Paz: MAGDR).
- Pacheco, Pablo y Ormachea, Enrique 2000 Campesinos, Patronos y Obreros Agrícolas. (La Paz: CEDLA).
- Pérez, Mamerto, et al. 2001 Escenarios Virtuales y Reales del Sector Agropecuario y Rural del Altiplano Boliviano (La Paz: CEDLA/KIT).
- Prudencio, Julio 1991 Políticas Agrarias y Seguridad Alimentaria en Bolivia (La Paz: CEP/UNITAS)
- Zommers, Annelies 1998 "Estrategias campesinas: algunas consideraciones teóricas y conceptuales", en Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia (La Paz: KIT/CEDLA (Holanda)/ CID).

CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

EN RELACIÓN A LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL DE LA AGRICULTURA

Los estudios de este proyecto demuestran que el desarrollo rural sostenido y la reducción de la pobreza en América Latina –incluso aquellos países con sectores agrícolas fuertes– no podrán ser alcanzados en el marco de una indiscriminada liberalización. Desafortunadamente –aunque no es sorprendente– el nuevo Informe del Banco Mundial (de 2008) continúa promoviendo una profunda y rápida liberalización de la agricultura. Mientras reconoce que esta política crea ganadores y perdedores, el Banco sigue apostando a medidas de compensación de los perdedores (i.e. programas antipobreza), pero al mismo tiempo apresura la liberalización. Sigue sosteniendo que la meta de los países desarrollados y en desarrollo es el acceso al mercado, manteniendo la convicción de que las exportaciones son el motor del desarrollo. Es más, afirma que los pequeños productores (que producen alimentos básicos y compiten con las importaciones) deberían cambiar a actividades no agrícolas más eficientes y más bien disfrutar de los alimentos baratos originados en otras economías.

Los hallazgos del presente proyecto no apoyan estas convicciones del Banco. Los estudios del caso sugieren que la reforma política que más necesita Latinoamérica es una gestión más selectiva y cuidadosa del comercio internacional, particularmente del agrícola.

Como muestran los estudios de México y del sector sojero de Sudamérica, a pesar de tener un gran potencial para expandir las exportaciones agrícolas, sus impactos pueden ser enormemente perniciosos, es decir, que agudicen una situación al menos cuestionable que caracteriza a estos innegables “ganadores” en el comercio agrícola global. Esta situación se expresa en la excesiva concentración de los beneficios; el limitado crecimiento del empleo y, frecuentemente, con salarios bajos; la lógica extractiva en la que se basa (que agota la tierra y destruye importantes activos naturales); y el retroceso hacia la producción primaria de países semi-industrializados como Brasil (que es muy difícil de aceptarlo como signo de un paso arriba en la escalera del desarrollo).

Pero hay algo más importante. Y es que quizás sólo cuando el *boom* de la exportación termine como resultado de un crecimiento desproporcionado de la oferta global (determinado por la incorporación de nuevas tierras a la producción y el aumento de los rendimientos), que supere la demanda global y haga caer los precios incluso por debajo de sus niveles anteriores al *boom*, estos supuestos ganadores de la liberalización de la agricultura se percaten que lo único que pueden mostrar de su éxito serán vastas extensiones de tierra extenuadas y pocos beneficios efectivos.

Por el contrario, en este proyecto se ha evidenciado que para muchos países en desarrollo con un sector significativo de pequeños productores agrícolas, es más importante regular las importaciones y las exportaciones, que tratar de expandir estas últimas. Si la agricultura de pequeña producción puede servir como catalizador del desarrollo rural de base ancha, se requiere el espacio económico para encontrar ese dinamismo, y el Estado necesitará tiempo, recursos y libertad política para respaldar la concreción de ese rol. Seguramente esa libertad política debe incluir el derecho a regular las importaciones que compitan

con los sectores agrícolas sensibles, mucho más si son esenciales en la estrategia de desarrollo rural del país. Asimismo, la regulación y el control de las exportaciones pueden proporcionar a los gobiernos la seguridad de que las necesidades básicas, particularmente las de alimentación, están siendo satisfechas prioritariamente, por encima de los beneficios que puedan lograr los exportadores del comercio internacional. Siendo así, en un escenario de precios demasiado altos de los *commodities*, es posible imaginar gobiernos activos regulando las exportaciones en función de los intereses públicos, incluyendo la fijación de impuestos a esa actividad o prohibiciones completas de ciertas preferencias.

En consecuencia, las principales recomendaciones del proyecto sobre la liberalización comercial son:

- **Los países en desarrollo deben mantener el derecho a regular las importaciones.** Esto es particularmente importante en las áreas de seguridad alimentaria, medios de vida rurales y desarrollo rural. Se trata de productos que tienen posibilidades de ser reconocidos como especiales, exentos de algunas reducciones arancelarias bajo el acuerdo de Doha. Por tanto, sólo una definición amplia de productos especiales, en línea con las propuestas de los países en desarrollo, puede promover el desarrollo rural. Debe también incluir fuertes mecanismos especiales de salvaguarda para controlar las grandes contingentes de importaciones.
- **Los países en desarrollo deben estar prevenidos de los acuerdos que limitan su capacidad de desarrollo industrial.** Dados los limitados impactos de la agricultura de exportación, los países en desarrollo no deberían negociar el acceso a mercados de productos primarios renunciando a implementar políticas que protejan sus nacientes o débiles sectores industriales, ya que, a largo plazo, significaría un pobre intercambio, porque el actual *boom* de los *commodities* no será permanente. Los gobiernos de estos países necesitan mantener el derecho a proteger y a promover actividades económicas dirigidas a garantizar el desarrollo económico sostenible.
- **Lograr la reducción de aranceles para bienes procesados puede ser más importante que ganar un mayor acceso a los grandes mercados de commodities agrícolas.** Si una de las claves para el desarrollo rural es construir “clusters agrícolas” e industrias rurales, entonces es importante para los países en desarrollo ganar acceso a mercados de productos procesados. En este sentido, reducir los altos aranceles vigentes para los bienes con valor agregado en los países del Norte sería un buen indicador de la cara positiva de la liberalización.
- **Dado el dominio de las empresas transnacionales en el sector agro-alimentario, es importante desarrollar medidas efectivas contra sus excesos corporativos (medidas anti-trust) y promover requerimientos de desempeño en los países para limitar el excesivo control del mercado por estas empresas, priorizar los impactos positivos sobre el desarrollo y asegurar que ellas mismas y sus subsidiarias y sus socios, generen empleo y cumplan con los estándares sociales y ambientales.** Tanto los mercados de *commodities* como las cadenas de comercialización están altamente concentradas, distorsionando el mercado global.
- **El derecho de los productores a la semilla debe ser protegido contra los restrictivos regímenes de propiedad intelectual, como los incorporados en los recientes acuerdos comerciales firmados con Estados Unidos.** El TLCAN, por ejemplo, incluye reglas de propiedad intelectual que pueden limitar la posibilidad de los productores a usar e intercambiar semillas, una de las bases de la agricultura tradicional.

EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA FAMILIAR

No debe sorprender que los pequeños productores en Latinoamérica se opongan a la liberalización comercial y a las políticas de los gobiernos neoliberales. Los pequeños productores agrícolas consideran que el actual modelo económico es ineficiente; limitado para lograr economías de escala, y poco confiable para elevar sus rendimientos a niveles que les permitan competir en la economía global. Los estudios de caso en este

proyecto confirman esas convicciones porque los pequeños productores en El Salvador, México, Bolivia y Brasil se han visto forzados a competir con importaciones liberalizadas cuando simultáneamente les fue retirado el apoyo del Estado. Por otro lado, estos estudios no respaldan la presunción de que ellos son inherentemente ineficientes; al contrario, muestran que con apoyo adecuado, acceso a crédito y con mejoramiento de la infraestructura y de la tecnología, pueden incrementar sus rendimientos y hasta llegar a ser tan o más eficientes que los grandes productores, en algunos casos.

El proyecto demuestra las limitaciones de un modelo económico que pretende equiparar eficiencia con rendimiento. El supuesto implícito es que hay usos más eficientes de la tierra y del trabajo vinculado a la pequeña producción agrícola. La aún valiosa tierra cultivada por los pequeños productores ha mostrado que puede ser apta para exportaciones de alto valor. Los tomates y las frutillas que van de México al mercado de Estados Unidos en el marco del TLCAN provienen de extensas tierras bajo riego y no de parcelas en laderas regadas por la lluvia y que tradicionalmente han sido destinadas a la producción del maíz. Es que por generaciones, los pequeños productores han aprendido que el maíz nativo tiene que crecer en esas laderas, y es difícil argumentar que, con los niveles de pobreza rural persistentemente altos, se pueda realizar un uso más eficiente de esa tierra.

Por otro lado, no existen evidencias de un uso más eficiente del trabajo de los pequeños productores agrícolas, al menos no en los países en los que están siendo desplazados. Como muestran los estudios de caso, donde la agricultura de exportación se ha extendido, hay un uso relativamente intensivo de capital, pero una generación pobre de empleo. Tampoco debe sorprender que en condiciones de desempleo crónico y de subempleo, los nuevos empleos en el sector agrícola sean generalmente peor remunerados que antes de la expansión de la actividad. Pero no es sólo el caso de la agricultura, pues las políticas neoliberales tampoco presentan avances interesantes en la generación de empleos en el sector formal de la industria o de los servicios. En consecuencia, existe limitada evidencia de que la economía –como actualmente está estructurada– ofrezca un uso más eficiente de la mano de obra de los pequeños productores agrícolas que la producción de sus propios alimentos en su tierra.

En este contexto el Informe sobre el Desarrollo 2008 del Banco Mundial denominado “Agricultura para el Desarrollo” representa un cambio de perspectiva oportuno al poner énfasis en el potencial de desarrollo de la agricultura en general y de los pequeños productores en particular. Los hallazgos de nuestro proyecto son enteramente consistentes con esas apreciaciones.

A CONTINUACIÓN SE PRESENTAN LAS RECOMENDACIONES DE NUESTRO PROYECTO A ESTE RESPECTO:

- **La agricultura y el desarrollo rural tiene aún importancia económica.** Más del 20% de la población latinoamericana vive aún en áreas rurales; pero aproximadamente 46% de esta población (50 millones de personas) viven bajo la línea de pobreza de \$US 2/ día. Por tanto, el desarrollo sostenible rural en función de los mercados regionales y locales es crítico para la reducción de la pobreza.
- **La agricultura familiar puede ser más productiva y servir como un catalizador para el desarrollo rural integral y la reducción de la pobreza.** Con una apropiada inversión pública muchos agricultores de este sector pueden incrementar su productividad, articulando la atención de las necesidades apremiantes de alimentos con la reducción de la pobreza.
- **Los gobiernos necesitan desempeñar un rol activo en el incremento de la productividad, y romper el actual enfoque predominante anti-pobreza.** El énfasis de la inversión pública en programas anti-pobreza relega a las comunidades rurales al rol de receptores de donaciones en desmedro de su importancia como productores de alimentos. Muy difícilmente el sector privado proporcionará recursos para esta producción, deben venir fundamentalmente del sector público.
- **La agricultura familiar necesitan apoyo del Estado y organizarse para asegurar su participación de los beneficios surgidos en nichos de mercados y en el crecimiento del sector de los**

supermercados. La economía globalizada ofrece oportunidades para los agricultores de pequeña escala, a condición de que reciban apoyo público sostenible y organización. Los supermercados y otros compradores demandan volumen, homogeneidad y entrega oportuna, lo que pone a estos agricultores en desventaja frente al agro-negocio.

- **Es muy importante reconocer y recompensar el rol de la agricultura familiar en el cuidado del medioambiente rural.** El mercado liberalizado no reconoce estas contribuciones de los agricultores de pequeña escala. Las políticas públicas deben encontrar maneras de reconocer estos servicios ambientales críticos: diversificación de las semillas, manejo del agua, preservación de los suelos, secuestro del carbón, conservación de la biodiversidad, etc.

EN RELACIÓN A LA AGRICULTURA DE EXPORTACIÓN Y EL *BOOM* DE LA SOYA EN SUDAMÉRICA

Los estudios en tres países productores de soya de Sudamérica sugieren que es posible ser ganador con el desarrollo de la agricultura de exportación. Documentan la posición competitiva única en la cual se encuentran Brasil, Argentina y, en menor medida, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Son los productores con los costos más bajos de un *commodity* agrícola que tiene una demanda global creciente. Con una proyección de fuerte crecimiento de la demanda, estos países tienen la capacidad de expandir su producción para cubrir esa demanda con precios altos y, asimismo, lograr una gran participación en el mercado global.

Por supuesto, en el largo plazo la producción primaria de *commodities* agrícolas no podrá cubrir los crecientes costos de sofisticados insumos importados. Y siendo que la mitad del valor agregado de la manufactura en Brasil se deriva de los sectores intensivos en recursos naturales, el país puede tener dificultades para mantener una balanza comercial positiva. En consecuencia, en el largo plazo, los gobiernos necesitan reducir las exportaciones intensivas en recursos naturales y en energía, que traen como consecuencia daños ambientales duraderos e impactan en los sectores pobres de la sociedad. Más bien la atención debe centrarse en esfuerzos internacionales que aborden las cuestiones de los *commodities* a una escala global, promoviendo y financiando la diversificación con el fin de evitar la dependencia de esos productos, reduciendo la volatilidad de sus mercados, y enfrentando el problema de la concentración corporativa (UNCTAD, 2008).

En el corto y mediano plazo evidentemente el *boom* de la soya representa una innegable oportunidad económica para los tres países estudiados (y para los demás de la región); empero, aún así, es necesario admitir que ese *boom* no durará siempre. Entonces, el reto para estos países es tomar ventaja de la situación actual del mercado, promoviendo un desarrollo económico sostenible y equitativo, y construyendo una posición económica fuerte, hasta el momento en que el *boom* inevitablemente acabe. La actual lógica extractiva de la tierra debe ser reemplazada por una estrategia más visionaria que enfatice en la diversificación y la transformación estructural de una economía basada en los *commodities*. Es clave que esos procesos se constituyan en medidas para estimular el mercado interno y elevar los niveles de la inversión doméstica. En toda la región sudamericana un importante 2,7% del PIB fue repatriado como beneficios de las empresas transnacionales extra-regionales, siendo que en los años noventa ese índice fue sólo de 0,6% (ECLAC 2007:19).

Los tres casos estudiados en este proyecto sugieren que la agricultura de exportación, a pesar de su expansión en los mercados globales, no es un motor confiable del desarrollo de base ancha en el área rural bajo sus cánones actuales de funcionamiento. Es por ello que existe una gran necesidad de introducir mejoras en las políticas gubernamentales nacionales y de incorporar políticas de orden macro-regional respecto del sector sojero. De ahí que el proyecto ha concebido las siguientes recomendaciones:

- **El actual modelo de monocultivo de la soja es insostenible y origina un daño ambiental duradero.** Su expansión está basada en una lógica extractiva. Así como la minería no regulada puede acabar con los recursos no renovables a cambio de las ganancias de corto plazo de las empresas privadas, también lo puede hacer la agroindustria a gran escala. Por tanto, se necesita una amplia regulación estatal para promover mejores prácticas de uso del suelo y de protección de los ricos activos

naturales de estos países. Por ejemplo, se puede organizar la rotación del cultivo de la soya con otros cultivos alimenticios, para limitar las prácticas extractivas y vincularla a la seguridad alimentaria.

- **El principio precautorio debe guiar la adopción de nuevas tecnologías agrícolas.** La legalización y uso extensivo de los transgénicos debe ser reconsiderada a la luz de los varios riesgos que presenta. Entre ellos, sin duda destacan claramente la degradación ambiental, las amenazas a la biodiversidad, la reducción del empleo y el control de la producción por los oligopolios transnacionales. Pero no es sólo ello, también existen riesgos de mercado, pues si bien hasta el momento la fuerte resistencia a los cultivos transgénicos en general casi no ha afectado a los mercados de la soya porque no se destina al consumo humano directo, esta situación puede cambiar ocasionando insospechados efectos en países como Argentina, donde predominan las inversiones en monocultivos de transgénicos.
- **Existe un gran potencial no aprovechado para la integración regional, no sólo en infraestructura, sino también en estándares y políticas.** Existe una oportunidad para armonizar estándares más exigentes a través de una política estatal.
- **Dada la presencia dominante del capital transnacional en el sector, hay una gran necesidad de mejorar la sostenibilidad, estableciendo requerimientos de desempeño.** Si este tipo de medidas se adopta y aplica a nivel regional, será legal y no ocasionará la salida de capitales. También hay una fuerte necesidad de mejorar la aplicación de medidas anti-trust, una de las debilidades en los tres países estudiados.
- **Los pequeños productores todavía pueden jugar un rol importante en la producción de soya, con un apropiado apoyo gubernamental.** Los pequeños productores están todavía en la producción soyera, especialmente en Bolivia y Brasil. Ellos pueden jugar un rol importante, particularmente en el proceso de transición a un modelo de agricultura más sostenible. En ese orden es necesario que, a partir de iniciativas gubernamentales, los cultivos de soja transiten de las grandes plantaciones a pequeños y medianos predios, en el marco de un amplio programa de reforma agraria y de diversificación de cultivos. Es también necesario apoyar a las regiones afectadas por el cambio climático.
- **Para estimular un desarrollo rural de base ancha, Brasil y Bolivia necesitan desarrollar una producción de soya con valor agregado.** Argentina procesa aceite de soya y alimentos de ganado, logrando mayor valor agregado de su producción. Por tanto, el énfasis debe estar en el estímulo a la producción con valor agregado como las carnes, encarando una producción más ecológica y sostenible.
- **La investigación y el desarrollo deben ser reorientados para transitar de grandes agro-industrias de monocultivo hacia la producción sostenible en pequeños predios.** Dadas las grandes fallas o imperfecciones de mercado en esta área, se requerirá de inversión pública.

En relación a los países del Norte industrializado

Los estudios de caso permiten contar con unas ricas y diversas experiencias relevantes respecto a la promoción de la agricultura para el desarrollo. Como se vio, las promesas de la agro-exportación son usualmente exageradas. En cambio, los estudios sobre los pequeños productores muestran que ni siquiera sería necesario esforzarse en presentar los impactos de la liberalización comercial, ya que la sola evidencia de las importaciones y exportaciones agrícolas no reguladas hablan por sí mismas de los peligros de esa política.

El desarrollo logrado por la agricultura es incompatible con la liberalización irrestricta del comercio agrícola. Un reciente trabajo de la FAO confirma esta apreciación al sostener que la liberalización no es siempre la mejor política económica, y que más bien se puede aplicar diferentes niveles de protección contra las importaciones en función de los diferentes niveles de desarrollo de los países (Morrison y Sarris, 2007). De hecho, otras investigaciones sugieren que muchos países podrían estar mejor si aplicaran las políticas de

“primero los alimentos” que otorgan prioridad a la producción doméstica de alimentos y al desarrollo de mercados internos en vez de la búsqueda de mercados externos (Morrisey, 2007). Estas políticas son aún más urgentes a la luz de la actual crisis alimentaria en los países en desarrollo.

Como las secciones más acertadas del Informe de Desarrollo Mundial 2008 sugieren, las políticas orientadas a la promoción de la agricultura para el desarrollo no pueden ser válidas para todos los casos. Por tanto, las políticas –incluyendo las comerciales– deben ser diseñadas de acuerdo a las condiciones económicas y sociales de cada país. Y los gobiernos nacionales necesitan mantener la necesaria libertad para diseñar y aplicar estrategias apropiadas a las oportunidades que puede ofrecer la agro-exportación al país, y a las capacidades de sus pequeños productores, además de las necesidades de la seguridad alimentaria.

Afortunadamente, siendo que las limitaciones del modelo de desarrollo neoliberal han sido ampliamente documentadas, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales están evaluando activamente las políticas que pueden promover un crecimiento basado en la agricultura, ya que es claro que la ortodoxia que prevalece en Washington y en las instituciones internacionales de financiamiento ha fracasado en función de la necesidad de un desarrollo sostenible y de base ancha. Por tanto, siendo evidente que las políticas de liberalización comercial y del enfoque en la agro-exportación y la reducción del apoyo a la agricultura familiar, han sido abrazadas por los mismos gobiernos de Latinoamérica, las recomendaciones contenidas en ese Informe del Banco pueden ser útiles a estos mismos gobiernos para reevaluar y modificar esas políticas.

Estas políticas también han sido activamente estimuladas por las instituciones internacionales de financiamiento como el Banco Mundial. En las dos últimas décadas, esta institución, junto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI, ha condicionado la adopción de paquetes de políticas neoliberales por los gobiernos de Latinoamérica, aprovechando sus necesidades de corrección de problemas de balanza de pagos o incluso de financiamiento del desarrollo. Los estudios de este proyecto sugieren que estas políticas han fracasado en la generación de crecimiento de base ancha, y que estas instituciones de financiamiento –que han comenzado a reconsiderar el valor de la agricultura familiar– necesitan dar el siguiente paso reconsiderando su compromiso con las políticas neoliberales.

Estados Unidos también ha jugado un rol en la promoción de estas políticas, supuestamente en función de sus intereses de largo plazo, pero precisamente porque han fracasado en la promoción del desarrollo equitativo. El desarrollo puede traer estabilidad política para sus vecinos hemisféricos, reducir los factores que contribuyen a la inmigración incontrolada, y ofrecer alternativas a los agricultores pobres para que abandonen las actividades ilegales vinculadas a los narcóticos. Es más, el crecimiento de base ancha puede también estimular la demanda por bienes y servicios de los Estados Unidos.

Los estudios de este proyecto sugieren que la política estadounidense para contribuir a sus intereses humanitarios y estratégicos en Latinoamérica, ha fracasado. Mientras el Departamento de Comercio y el de Agricultura pueden continuar abogando por políticas que ellos ven como las más adecuadas para los avances del país y de sus exportadores, otras agencias del gobierno tienen que reconsiderar esas políticas.

Estados Unidos tiene instrumentos de política a disposición si opta por hacer un giro de su política. Los acuerdos comerciales pendientes (incluyendo los negociados con Colombia y Panamá) podrían ser reevaluados y renegociados. Es evidente que mientras rijan acuerdos como el TLCAN es poco probable que oficialmente sean reabiertos aquellos, pero algunos de los aspectos más problemáticos de la política comercial podrían ser reevaluados como parte de un diálogo amplio con sus socios latinoamericanos. Los recientes esfuerzos en el Congreso estadounidense para establecer criterios claros para los acuerdos comerciales son bienvenidos, del mismo modo que las propuestas de algunos candidatos presidenciales para evaluar el TLCAN y otros acuerdos comerciales. Bajo una nueva administración comprometida con el desarrollo, los Directores Ejecutivos de Estados Unidos en el Banco Mundial, en el BID y en el FMI podrían ejercer –por encargo del Departamento del Tesoro, de quien dependen– presión en los directorios de estas instituciones para que

reconsideren las políticas que promovieron, usualmente ligadas a sus préstamos. USAID, que frecuentemente ha venido promoviendo asistencia técnica y donaciones para apoyar a los gobiernos latinoamericanos en la adopción de políticas neoliberales, debe salir de este tipo de asistencia y proporcionar más ayuda dirigida al fortalecimiento de las economías rurales, de la infraestructura, etc.

Estas y otras medidas pueden contribuir a asegurar que la política estadounidense apoye la agricultura familiar y el desarrollo rural como estrategias centrales en la lucha contra la pobreza y la generación de desarrollo en Latinoamérica. La Unión Europea que ha estado buscando agresivamente acuerdos comerciales con varios países de la región, también debería reconsiderar su política. Este proyecto del GDAE espera poder contribuir a este acercamiento nuevo a América Latina, que reconozca realmente las limitadas promesas y los peligros de la liberalización comercial en la agricultura de los países en desarrollo.