

# 1

## América Latina y la mundialización agroalimentaria

*Nicolás Reig\**

**E**n el último cuarto de siglo y como parte de grandes transformaciones en las relaciones económicas internacionales, se desarrolló un proceso completamente nuevo en la historia de la agricultura y la alimentación: la lenta, pero irreversible, conformación de un sistema mundial agroalimentario, que va integrando de modo creciente las estructuras agrícolas/agroalimentarias nacionales.

Este trabajo presenta algunos aspectos de este proceso inédito, sus alcances y límites, así como apreciar cómo operan desde y hacia América Latina. La amplitud y complejidad del universo temático, la inmediatez temporal de esta mundialización, sus complejos y contradictorios factores imponen severos límites al análisis. De allí que se jerarquizarán algunos temas para líneas futuras de investigación.

El texto se organiza en dos partes. La primera caracteriza el proceso de constitución de un sistema agroalimentario mundial; la segunda se refiere a América Latina: se explicita el marco macroeconómico en que se realiza esta inserción y los indicadores más relevantes. Por último, se esbozan algunas conclusiones sobre los efectos de la mundialización en América Latina.

\* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.

## El marco general

Como introducción convendría recordar tres especificidades básicas que hacen a la agricultura, que a su vez conferirán perfiles propios a esta mundialización: su posición en la estructura económica de los países, en la cadena agroalimentaria y la permanente regulación del Estado, en su estructura y funcionamiento.

1. *La declinación relativa del sector agrario.* Aunque todavía la mitad de la población del mundo vive de la agricultura [FAO, 1994], el proceso de urbanización/industrialización es una tendencia histórica irreversible en todas las sociedades y con ello una declinación relativa del sector agrario en la estructura económica. Todos los indicadores (PEAA, PIB, gastos en alimentos) son coincidentes en esa tendencia secular: los países se diferencian por los ritmos y los periodos históricos, las formas de absorción urbana de las masas rurales, la distribución intersectorial del cambio técnico y las estructuras agrícolas emergentes.

América Latina ocupa una posición intermedia entre los países altamente desarrollados que tienen completo dicho proceso (menos de 5% de PEAA y PIB sectorial y entre 12 y 15% del gasto familiar en alimentos) y los países más atrasados de África y Sudeste Asiático, con la mayoría de su población en la agricultura, que genera entre 30 y 50% de su PIB y un gasto familiar básicamente absorbido por la alimentación.

De los múltiples efectos de esta transformación histórica ampliamente estudiada se retiene un aspecto acotado: el cambio en el patrón de demanda de alimentos. La mejora del ingreso familiar y la naturaleza de la vida urbana modifican la estructura del consumo (y gasto) alimentario. Aun manteniendo las especificidades culturales, hay una tendencia general de desplazamiento desde las féculas y cereales hacia alimentos de origen animal; las elasticidades de demanda-ingreso de ambos grupos de bienes se diferencian progresivamente, con productos hacia los cuales hay una verdadera avidez en la demanda urbana (80% de la demanda mundial) con elasticidades entre 0.6 y 0.9. Si es el modelo "occidental" trasladado a otras sociedades, o la resultante de la mejor cualidad nutritiva de la alimentación de origen animal, es un largo debate aún abierto. Las evidencias empíricas son, sin embargo, concluyentes: de los cincuenta a los ochenta se desarrolló fuertemente en los países de Europa occidental, pero también en la Unión Soviética y Europa Oriental, y las estadísticas actuales sugieren un patrón similar para China desde los ochenta [Finlay, 1993].

El cambio en los patrones de demanda afecta también los patrones de producción internos o importaciones de esos bienes (carne, lácteos). En la medida que cierto tipo de producciones animales pasan a ser ganaderías "industriales", que requieren cereales o tortas oleaginosas, esto puede significar presión sobre los recursos agrícolas

y modificación del patrón de cultivos tradicional para atender demandas urbanas concentradas en los deciles de ingresos más elevados.

2. *Debilidad estructural del sector agrario en la cadena agroalimentaria.* Dadas sus características (atomicidad, tamaño de las empresas, localización forzosa, riesgos naturales), se establecen relaciones asimétricas con el resto de los sectores de la cadena; las empresas agrícolas tienen demandas oligopsonicas o monopsonicas de la etapa industrial y cuando se tecnifican compran insumos o bienes de capital de grupos industriales oligopólicos (a veces del Estado). Esta posición genera términos de intercambio intersectorial desfavorables, lo cual induce a incrementos de productividad y cambio técnico, pero como ha sido largamente estudiado, con reducida capacidad de retención de esas mejoras tecnológicas.<sup>1</sup>

Esta forma de articulación fue ampliamente estudiada en México desde los setenta: numerosos trabajos indagaron sobre la naturaleza y efectos de esas relaciones. Debe rescatarse el original aporte metodológico de R. Vigorito [1978] sobre las modalidades de penetración de las ET (empresas transnacionales) en América Latina, que sirvió de base a investigaciones en varios países de América Latina: allí se incorporan conceptos claves, como “núcleo” o sector que capta la mayor cantidad de excedente por unidad de producto, carácter subordinado del sector agrario, nunca “núcleo”, siempre tomador de precios y de decisiones, con rentabilidades menores y mayores riesgos, o la relación inestable entre etapas productivas y etapas “conexas” que siendo ET, puedan ser el núcleo de un complejo agroindustrial.

3. *Constante e intensa regulación por parte del Estado.* A lo largo de la historia, el peso del mundo rural y su carácter estratégico como productor de alimentos colocaron la agricultura entre las mayores prioridades de los Estados. La “seguridad alimentaria”, más allá de los desacuerdos semánticos, ha sido y es una política de Estado permanente en todos los países. En este siglo, dos ejemplos del mundo capitalista son clásicos: *i)* en Estados Unidos, la poderosa estructura institucional creada en la Gran Depresión no sólo no se ha desmantelado, sino que se ha sofisticado en cada nueva ley agraria a lo largo de 70 años; no importa que la agricultura actual ocupe menos de 3% de la PEA y sólo aporte 2% del PIB; *ii)* la Política Agraria Común (PAC) es la columna vertebral de la actual Unión Europea y constituye una de sus políticas internacionales más proteccionistas aunque, como en Estados Unidos, la participación agraria sea cada vez más marginal en el nivel macro.

<sup>1</sup> La industria de transformación es históricamente la etapa hegemónica; su evolución tecnológica le va permitiendo recombinar insumos primarios, descomponerlos, y con ello nuevos productos o crecientes formas de diferenciación de los productos finales.

Se podrían revisar otros países (URSS, Japón, China) con similares estrategias, pero la conclusión es similar: los estados protegen a sus agricultores, orientan su producción, procuran mantener sus ingresos y rentabilidades, estimulan la asistencia técnica y la investigación. En otras palabras, desarrollan políticas agrícolas específicas y, más allá de las políticas macroeconómicas, les generan espacios diferenciales y atribuyen recursos financieros y humanos del más alto nivel para sostener y proteger su mundo rural, utilizando los más variados instrumentos y programas, en el terreno nacional y en los escenarios internacionales.

### **Hacia la mundialización de la agricultura**

*1.* A efectos operativos y de modo provisional se definirá o delimitará el proceso de mundialización como la conformación progresiva de una estructura mundial que va abarcando los sistemas agroalimentarios de los distintos países, con interrelaciones crecientes entre los sistemas nacionales de producción, distribución y consumo de alimentos.

Aunque es parte del proceso de la globalización económico-financiera en curso, presenta aspectos diferenciales (ritmos, limitaciones y efectos) que deben rescatarse para su mejor comprensión.

*1.1.* Para efectos comparativos, en los procesos de globalización "real",<sup>2</sup> en los niveles industrial y de servicios, se encuentran estos componentes esenciales:

- Incorporación creciente de la ciencia (aplicada y básica) en los procesos productivos como resultado de la revolución científico-tecnológica (microelectrónica, informática, química fina); de allí la permanente creación de nuevos productos y/o procesos.
- Relocalización de factores productivos y de los patrones de producción, con fragmentación internacional de la producción y distribución con nuevas tecnologías de proceso y de producto.
- Apertura de nuevos campos para la inversión en áreas de frontera (aeronáutica, aeroespacial, telecomunicaciones). Papel estratégico de las empresas transnacionales en esta dinámica con fuerte apoyo del Estado en la etapa de investigación.

<sup>2</sup> A. Ferrer, "Cuestiones y ficciones de la globalización", México, FCE, 1995.

- Y como correlato inevitable tenemos la liberalización creciente de flujos comerciales y espacios económico-financieros más amplios (en mercados comunes, áreas de libre comercio).
- Fuerte impulso hacia la liberalización de los flujos financieros con sofisticación creciente de instrumentos específicos y creciente protagonismo del capital financiero en las economías nacionales.

1.2. Las especificidades conocidas y algunas señaladas en el capítulo anterior van a conferir perfil propio a la mundialización agroalimentaria. Debe anotarse entonces:

- La naturaleza de los bienes: *i)* “la seguridad alimentaria” confiere un papel decisivo a los estados, los alimentos son política de Estado; *ii)* los alimentos constituyen un universo de bienes limitado y su demanda está ajustada a las necesidades de la nutrición humana.<sup>3</sup>
- Los factores productivos: toda relocalización internacional se encuentra triplemente acotada por la naturaleza fija de un factor (tierra), su disponibilidad relativa (tierra/población), y los “ambientes agrícolas” nacionales que pueden establecer ventajas naturales por ciertos productos (i.e. tropicales), aún no superados por la ciencia técnica.
- Las condiciones de la producción: localización geográfica, atomicidad de las empresas agrarias y lo perecedero de los bienes. Esto crea barreras “naturales” al comercio, extiende la importancia de los costos de transporte y otorga importancia estratégica a la infraestructura (vial, de almacenamiento y los canales de comercialización).

Como hipótesis de trabajo se debería retener que las especificidades del sector agrario, y particularmente su condición de productor de alimentos, determinará que esta mundialización tendrá siempre una gran participación de los Estados nacionales, será más lenta y más acotada que en la industria o los servicios y naturalmente que en el terreno financiero.

2. Las fuerzas impulsoras: se pueden jerarquizar dos vinculadas a la producción y las relaciones internacionales.

<sup>3</sup> Está vigente aún la sabia expresión de A. Smith hace más de 200 años: “...El rico apenas consume más alimento que el vecino pobre. La calidad puede ser y la preparación más delicada, pero por lo que toca a la cantidad, es poca la diferencia... El deseo de alimento se halla limitado en todos los seres humanos por la limitada capacidad de su estómago...” [A. Smith, *La riqueza de las naciones*, México, FCE, 1984, p. 169].

2.1. Como en otras ramas de la economía, la fuerza estratégica de base reside en el desarrollo científico tecnológico y su aplicación a la producción. En la agricultura, cerradas hace décadas las fronteras físicas,<sup>4</sup> la incorporación y retroalimentación de las distintas innovaciones técnicas es la fuente de la elevación de la producción y la productividad.

Desde el neolítico los agricultores han incorporado cambios técnicos, pero lo más significativo aparece cuando la ciencia se imbrica y fecunda la agricultura. Y en especial en el siglo XX, que tiene saltos paradigmáticos; como las semillas de alto rendimiento (VAR) con su “revolución verde”, o la generalización de las nuevas técnicas de nutrición animal, que separan progresivamente la ganadería de la tierra.

Para ilustrar esto se elaboró el anexo que muestra el desplazamiento de la frontera tecnológica en los últimos 30 años (véase p. 51), para ocho productos básicos de origen animal y vegetal, señalando a la vez la evolución mundial y los países de frontera significativos (con más de 10% de la producción internacional de cada producto).

La aceleración del progreso científico en ciencias básicas, una mejor articulación con la ciencia aplicada y la agronomía, conducen a una nueva frontera que se estima “la revolución del siglo XXI”: la biotecnología, a la fecha con avances muy diferentes, según las técnicas aplicadas en la investigación, o naturaleza de los productos: en unos casos en niveles de investigación/experimentación, en otros ya en el nivel comercial difundido entre los agricultores. Sea como fuere, abre un gigantesco desafío e infinitas posibilidades a mediano plazo [C. Brenner, 1996].

Para abundar en la reflexión, otras ramas de la ciencia están interactuando y favorecen la innovación, el desarrollo técnico y la progresiva mundialización agrícola: la revolución de la información con capacidad para obtener y procesar amplias variedades de información; la astrofísica y la meteorología, con sus tratamientos de imágenes que ahondan en los primitivos conocimientos de tierras, aguas y eventos naturales; y, por último, las transformaciones en los sistemas de transporte que hacen transables internacionalmente productos anteriormente confinados a mercados nacionales.

2.2. El otro proceso por considerar es uno de los más estimulantes para la expansión del capitalismo: nuevos mercados. Desde los setenta, en el acotado mercado mundial agroalimentario se produce la irrupción de tres países:

- la URSS y otros del bloque socialista,
- los países de Oriente Cercano, luego de los *shocks* petroleros (1973-1979),

<sup>4</sup> Con la excepción (marginal) de Brasil y China.

- Asia, inicialmente Japón y Corea, cuyo continuo desarrollo industrial genera una demanda de alimentos sólo susceptible de ser satisfecha con importaciones dada la escasez extrema de recursos naturales; luego los países del Sudeste que se integran como grandes exportadores (Tailandia, Malasia); y en los noventa China, con un protagonismo creciente y cuyos efectos sobre el sistema mundial son impredecibles.

3. El proceso de liberalización comercial corre por un sendero opuesto para la industria que para la agricultura. Las sucesivas rondas del GATT redujeron significativamente las restricciones arancelarias entre los grandes países industriales y con ello se presionan a la baja las barreras de protección de los países periféricos.

3.1. Como es conocido, la agricultura queda afuera de estos acuerdos hasta la Ronda Uruguay (1985/1994) básicamente por la fragmentación política mundial y la estrategia de Europa y Estados Unidos.

Acaso históricamente la más significativa sea la construcción de Europa y el papel de su agricultura: en los seis países iniciales de la Comunidad, la política agrícola constituyó la fuerza estratégica del proceso de integración: la PAC es la estructura más sólida que apoya esa construcción. A lo largo de casi treinta años y con una gran continuidad se crea un recinto continental protegido con fuertes estímulos internos. Su ampliación va de nueve países (1973) a 12 (1981/1986) y después a 15 (1996); dicha estrategia se potencia y en los noventa emerge como el principal bloque comercial agroalimentario del mundo: un espacio económico unificado, con fuerte proteccionismo y que mejora sistemáticamente su inserción internacional (cuadros 1 a 3).

Estados Unidos tiene una trayectoria distinta por haber sido históricamente una gran potencia agrícola. Sus llamadas políticas “compensatorias” reflejaban la tensión entre su desarrollo tecnológico/productivo y la relativa saturación de sus mercados internos. Por eso su política exterior en materia agrícola también se mantuvo altamente proteccionista, aunque utilizando otros instrumentos (cuotas, prohibiciones) con costos presupuestales menores que Europa y precios agrícolas más próximos a la frontera internacional.

3.2. La dinámica de las agriculturas se orientaba hacia los mercados internos y el comercio mundial recuperó los niveles de la preguerra. Pero constituía un circuito reducido de países y productos, cuyos flujos principales consistían en cereales, carne vacuna y productos tropicales.

La libertad institucional y los requerimientos internos permitieron construir o refinar una compleja armazón de barreras —aranceles, cuotas, restricciones volun-

CUADRO 1

Comercio internacional de productos agroalimentarios por países y regiones<sup>1</sup> (1969-1997)  
(en millones de dólares corrientes)

	Exportaciones				Importaciones			
	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1995/1997	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1995/1997
1. Estados Unidos	8.6	41.4	45.1	63.6	6.1	18.2	26.6	37.4
2. Canadá	1.9	6.7	8.9	14.2	1.2	3.6	6.6	9.7
3. Unión Europea <sup>2</sup>	7.3	37.8	56.5	75.3	11.9	55.2	66.8	79.7
4. Otros Europa	5.9	8.8	10.9	6.4	10.5	11.4	13.4	9.2
5. Asia	6.8	28.3	47.7	72.6	10.8	56.1	85.4	134.1
China	1.0	3.1	10.9	13.4	0.8	7.2	10.7	17.2
Japón	0.3	0.9	1.1	1.6	4.1	17.9	29.0	40.3
6. África	4.9	13.6	12.4	15.4	3.2	14.2	16.4	21.9
7. URSS	0.4	2.2	2.8	1.9	1.2	17.4	17.8	12.2
8. Otros ec. planif.	1.0	4.8	4.7	6.9	0.9	8.0	9.1	12.3
9. Oceanía	3.4	12.3	16.6	22.6	1.4	1.7	3.1	5.1
Australia	2.2	8.5	11.6	15.2	0.3	0.9	1.7	2.7
N. Zelandia	1.0	3.4	4.9	6.7	0.1	0.3	0.6	1.1
10. América Latina	8.4	29.4	29.0	48.8	3.1	11.3	12.6	26.4
Argentina	1.4	5.8	6.4	10.6	0.2	0.6	0.5	1.4
Brasil	1.9	8.7	8.8	14.6	0.3	2.3	2.4	6.4
Mercosur				26.9				9.1
México	0.7	1.8	2.6	5.8	0.2	2.6	4.4	6.8
<i>Total</i>	48.6	185.0	234.6	327.7	50.3	197.1	257.8	348.0

<sup>1</sup> La información se elaboró a partir de anuarios de FAO, Informes Anuales de la Comunidad Europea y estadísticas del USDA. Los rubros que se consideran corresponden a los productos alimentarios de las secciones pertinentes de la CTEI. Se excluyen los productos pesqueros.

<sup>2</sup> Excluye el comercio comunitario: 1969/1971-nueve países; 1979/1981-nueve países; 1989/1991-12 países; 1995/1997-15 países. Fuente: Equipo de economía agroindustrial, I. de Economía FCEA, Universidad de la República, Uruguay. Datos extraídos de FAO, USDA y U. Europea.



CUADRO 2  
Comercio internacional de productos agroalimentarios por países y regiones<sup>1</sup> (1969-1997)  
(en porcentaje sobre el total de exportaciones e importaciones)

	Exportaciones			Importaciones				
	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1995/1997	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1995/1997
1. Estados Unidos	17.7	22.4	19.2	19.4	12.1	9.2	10.3	10.7
2. Canadá	3.9	3.6	3.8	4.3	2.4	1.8	2.6	2.8
3. Unión Europea <sup>2</sup>	15.0	20.4	24.1	23.0	23.7	28.0	25.9	22.9
4. Otros Europa	12.1	4.8	4.6	2.0	20.9	5.8	5.2	2.6
5. Asia	14.0	15.3	20.3	22.2	21.5	28.5	33.1	38.5
China	2.1	1.7	4.6	4.1	1.6	3.7	4.2	4.9
Japón	0.6	0.5	0.5	0.5	8.2	9.1	11.2	11.6
6. África	10.1	7.4	5.3	4.7	6.4	7.2	6.4	6.3
7. URSS	0.8	1.2	1.2	0.6	2.4	8.8	6.9	3.5
8. Otros ec. planif.	2.1	2.6	2.0	2.1	1.8	4.1	3.5	3.5
9. Oceanía	7.0	6.6	7.1	6.9	2.8	0.9	1.2	1.5
Australia	4.5	4.6	4.9	4.6	0.6	0.5	0.7	0.8
N. Zelandia	2.1	1.8	2.1	2.0	0.2	0.2	0.2	0.3
10. América Latina	17.3	15.9	12.4	14.9	6.2	5.7	4.9	7.6
Argentina	2.9	3.1	2.7	3.2	0.4	0.3	0.2	0.4
Brasil	3.9	4.7	3.8	4.5	0.6	1.2	0.9	1.8
Mercosur	0.0	0.0	0.0	8.2	0.0	0.0	0.0	2.6
México	1.4	1.0	1.1	1.8	0.4	1.3	1.7	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>1</sup> La información se elaboró a partir de anuarios de FAO, Informes Anuales de la Comunidad Europea y estadísticas del USDA.

Los rubros que se consideraran corresponden a los productos alimentarios de las secciones pertinentes de la CTCI.

Se excluyen los productos pesqueros.

<sup>2</sup> Excluye el comercio comunitario: 1969/1971-nueve países; 1979/1981-nueve países; 1989/1991-12 países; 1995/1997-15 países.

Fuente: *idem* cuadro 1.

CUADRO 3  
Inserción internacional en el comercio de productos agroalimentarios  
(1969-1997)\*

	1969/1971	1979/1981	1989/1991	1995/1997
1. Estados Unidos	0.17	0.39	0.26	0.26
2. Canadá	0.23	0.30	0.15	0.19
3. Unión Europea <sup>2</sup>	-0.24	-0.19	-0.08	-0.03
4. Otros Europa	-0.28	-0.13	-0.10	-0.18
5. Asia	-0.23	-0.33	-0.28	-0.30
China	0.11	-0.40	0.01	-0.12
Japón	-0.86	-0.90	-0.93	-0.92
6. África	0.21	-0.02	-0.14	-0.17
7. URSS	-0.50	-0.78	-0.73	-0.73
8. Otros ec. planif.	0.05	-0.25	-0.32	-0.28
9. Oceanía	0.42	0.76	0.69	0.63
Australia	0.76	0.81	0.74	0.70
N. Zelanda	0.82	0.84	0.78	0.72
10. América Latina y Caribe	0.46	0.44	0.39	0.30
Argentina	0.75	0.81	0.86	0.77
Brasil	0.73	0.58	0.57	0.39
Mercosur				0.49
México	0.56	-0.18	-0.26	-0.08

\* El indicador que se utilizó fue:  $X-M / X+M$ .

Fuente: *idem* cuadro 1.

tarias, prohibiciones, etc.— que contribuían a mantener los sistemas agrícolas nacionales como compartimentos nacionales y orientados hacia la demanda interna.

Las relaciones agrícolas internacionales estaban confinadas a una parte del planeta: Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá, América Latina y Oceanía. El resto del mundo, y en especial Asia y los países de planificación central, URSS y otros, así como China, permanecían afuera de los circuitos comerciales.

El trienio 1973/1975 aparece como un parteaguas: acontecimientos claves en la economía mundial, la quiebra del patrón de Bretton Woods, que significa la ruptura de los tipos de cambio fijo con todas sus secuelas y el primer *shock* petrolero. Y en el nivel agroalimentario, en 1973, la Unión Soviética entra inesperadamente al mercado mundial como gran importador de cereales, se consolida y amplía a nueve países la CEE, desplazando a los grandes países exportadores (Australia y Argentina).

La dinámica interna conduce a Estados Unidos y a Europa a una cierta saturación de sus necesidades alimentarias: un largo ciclo expansivo en las economías, el lento crecimiento demográfico y el crecimiento del nivel de ingreso permiten elevar el gasto absoluto en alimentos y reducir su proporción en el ingreso familiar (desde 25 a 16% en Europa entre 1970/1991). A la vez se modificaron los patrones de consumo tradicionales hacia bienes de origen animal y alimentos frescos (mayor elasticidad en la demanda-ingreso y productos cada vez más diferenciados). Por otra parte, los niveles de protección y las políticas de estímulo a la investigación y la producción llevaron a Europa a la autosuficiencia en casi todos los rubros y luego a penetrar en los mercados mundiales, con acuerdos preferenciales y precios subsidiados.

Estados Unidos, por su parte, desde 1975/1976 instrumenta una creciente reorientación de su estructura agroalimentaria: con una demanda interna satisfecha en niveles elevados de nutrientes y gasto alimentario bajo en la canasta familiar (16 a 12%) apunta a los mercados internacionales, en especial en segmentos dinámicos de proteínas de origen animal, donde tienen o desarrollan ventajas en los insumos y en los productos finales.

4. Indicadores. Un problema relativamente complejo consiste en la medición de estos procesos. Por su especificidad, su inmediatez temporal y la estructura de las estadísticas internacionales sería muy útil un abordaje pragmático que combinara la utilización —con ajustes— de las crecientes bases de datos de organismos internacionales o nacionales con cortes analíticos distintos (estrategias y desempeño de ET, análisis comparados de complejos agroalimentarios paradigmáticos, etcétera).

Habida cuenta de las limitaciones actuales, utilizaremos un conjunto de cuadros elaborados especialmente con el fin de medir dos de los procesos más ilustrativos de la mundialización: la apertura de las economías agroalimentarias nacionales y el comercio exterior (por regiones, países y productos).<sup>5</sup>

4.1. Grado de apertura. Se procura medir el grado de integración de la economía agroalimentaria de un país en la economía mundial, utilizando un indicador similar al que se emplea habitualmente, o sea relacionando sus flujos de comercio exterior con el PIB ( $x + M/PIB$ ), pero en este caso se acotan las variables al subconjunto agroalimentario. Para los efectos del análisis se tomó un periodo largo (1970-1994), y se elaboraron los resultados para un grupo amplio de países, los mismos que cu-

<sup>5</sup> Otros indicadores importantes surgirían de Cuentas Nacionales, las fuentes de la formación de capital en el sector agrario/agrario alimentario, los flujos de inversión directa o en cartera, y naturalmente el peso/ponderación de las ET en cada estructura agroalimentaria nacional. Otras se deberán apoyar en las Encuestas ingreso-gasto para medir proporciones al consumo de alimentos importados o elasticidades demanda-ingreso, etcétera.

bren entre 81 y 84% del VBP agrícola en el nivel mundial [cf. "Comparaciones internacionales...", FAO, 1994]. Las dificultades y limitaciones del indicador son resumidas en las notas al cuadro pertinente.

Con todas las reservas pertinentes, los resultados son significativos:

- En el curso de 1970 a 1994, se evidenció una mayor integración de los sistemas agroalimentarios en la economía mundial y en todos los países crecen los coeficientes respectivos.

Naturalmente, la integración es mucho mayor en países pequeños, históricamente integrados a la economía mundial, pero resulta más importante la evolución de Estados Unidos y también de Francia y Alemania como representativos de los países de mayor tamaño económico en Europa.<sup>6</sup>

- Como se adelantara, los mayores cambios provienen de la inserción de la URSS y luego de China en la economía mundial, e igualmente de los dos grandes países asiáticos altamente industrializados (Japón y Corea) en especial en el último periodo.

4.2. Comercio exterior. Los cuadros 1 a 4 ilustran la evolución desde los setenta.

- Considerando el proceso en el nivel mundial, el crecimiento en todo el periodo fue superior a la producción (integrando el PIB agrícola y agroalimentario). Considerados ambos a precios corrientes, la relación final supone una expansión en volúmenes físicos del orden de 1.7% anual en los 30 años analizados.
- Si se desagrega por grandes bloques o países, el proceso tiene como protagonistas a Europa y Estados Unidos. Un análisis interno de sus perfiles exportadores muestra que concentran su posición dominante en los bienes de origen animal: Europa más de 70% de las exportaciones de lácteos diferenciados (quesos y leche en polvo) y Estados Unidos en los dos segmentos estratégicos de carnes: vacuna y aviar.
- Se observan también los "límites" del proceso: los coeficientes de comercio exterior son reducidos y temporalmente también lo son para muchos productos estables; el grueso de la producción se realiza dentro de cada país y se comercian internacionalmente "saldos" (cuadro 4).

<sup>6</sup> Debe señalarse que al tomar y separar comercio exterior intra y extracomunitario en ambos países no hacen estrictamente comparables sus resultados con otros países porque incluyen productos agrícolas no alimentarios (forestales y otros).

CUADRO 4  
Indicadores de comercio exterior: productos seleccionados

Productos	Exportaciones (en millones de t)			Exportaciones (en millones dólares corrientes)			Coeficiente de exportación (% sobre producción - en volumen) 1969/1971 1979/1981 1995/1997		
	1969/1971	1979/1981	1995/1997	1969/1971	1979/1981	1995/1997	1969/1971	1979/1981	1995/1997
<b>I. De origen vegetal</b>									
1. Cereales y oleaginosas									
1.1. Arroz	9.7	12.9	18.4	1.5	4.9	6.7	3.3	3.4	3.4
1.2. Trigo	54.9	81.2	89.3	3.9	14.9	13.9	16.3	16.0	15.4
1.3. Maíz	8.1	9.7	11.1	0.4	1.3	1.4	2.8	2.4	2.0
1.4. Aceite soja	2.9	3.1	4.7	1.0	1.5	2.1	14.6	29.7	36.7
2. Tropicales y otros									
2.1. Azúcar	20.7	21.2	28.5	2.9	9.4	12.6	27.3	26.5	28.2
2.2. Café	3.3	3.8	4.9	2.7	10.9	13.2	82.4	81.1	79.6
2.3. Cítricos frescos	—	1.7	3.4	—	0.7	2.9	—	1.1	4.3
2.4. Tomate fresco	—	0.4	1.3	—	0.3	1.2	—	0.9	1.6
<b>II. De origen vegetal</b>									
1. Insumos									
1.1. Maíz	20.2	39.1	56.3	1.2	5.4	7.7	6.4	8.1	10.2
1.2. Tortas sojas	4.1	12.7	28.2	0.6	2.9	6.6	19.1	40.4	61.3
2. Productos									
2.1. Carne vacuna	1.4	2.1	3.7	2.1	6.1	11.2	4.9	5.2	6.9
2.2. Carne aves	0.1	1.3	3.9	0.1	1.7	5.6	—	4.1	7.9
2.3. Carne porcina	0.2	0.5	0.9	0.6	1.1	2.6	0.8	1.1	1.0
2.4. Leche en polvo	—	1.3	2.1	—	2.4	4.4	40.4	49.3	51.9
2.5. Quesos	0.2	0.3	0.9	0.6	1	3.2	0.9	3.1	7.3

Fuente: ídem cuadro 1.

4.3. Otros dos caminos pueden recorrerse para estudiar estos procesos utilizando enfoques de tipo microsectorial: por ejemplo, si tomamos como unidad de análisis las ET o los complejos/cadenas agroalimentarias.

- En cuanto a las ET, el protagonismo que asumen en la estructura económica mundial tiene su correlación en el sistema agroalimentario. Existen muchos estudios al respecto, la mayoría de los cuales se centran en las ET paradigmáticas (Nestlé, Unilever, Cargill, Danone) con eje en los temas “clásicos”. Pero parece haber un cierto rezago en cuanto a su inserción en esta nueva etapa, en que la liberalización comercial y financiera otorga un nuevo papel a etapas anteriormente menos analizadas en América Latina: la distribución/demanda de alimentos, los circuitos financieros.
- Tampoco se han publicado trabajos actualizados sobre estudios por rubros con el enfoque de cadenas/complejos que darían un punto de vista complementario a la macro, colocando los análisis en el nuevo marco tanto mundial como de la economía del país.<sup>7</sup>

### Los procesos en América Latina<sup>8</sup>

En tanto se observan los primeros pasos de una mundialización agroalimentaria en América Latina, estos procesos se desempeñan bajo los efectos de las profundas transformaciones macroeconómicas de los últimos 15 años.

Como esta reorientación drástica fija nuevos marcos de funcionamiento a todas las economías, se comienza por este punto (parágrafo 1); luego se analizan los

<sup>7</sup> Por último, el análisis parece encontrarse especialmente rezagado en cuanto a las relaciones entre el sector agroalimentario y el capital financiero en este periodo. De modo muy general se sabe que sus especificidades parecen colocarlo en una posición secundaria y/o marginal (producciones con baja movilidad de capital, elevados riesgos, menor demanda de crédito, etc.), pero es indiscutible que los flujos financieros ejercen una influencia muy importante en la formación de los mercados de futuros, precios, y que el desarrollo de instituciones e instrumentos financieros son decisivos en los macro-precios (parte III).

<sup>8</sup> Algunas precisiones deben preceder este punto: la primera es la gran limitación que supone trabajar la región en su conjunto. Habitualmente los países se dividen en tres grupos: el primero incluye los de mayor tamaño económico (Argentina, Brasil y México), en el otro extremo los países “pequeños” (con un PIB inferior a 20 000 millones de dólares) y un grupo de países intermedios. Para este caso se elaboró el material estadístico tratando de respetar esa división, y con un criterio “geográfico”.

indicadores disponibles sobre el proceso de mundialización agroalimentaria en la región y en uno de sus ejemplos paradigmáticos (parágrafos 2 y 3).

Esta selección temática procura enfatizar y jerarquizar los efectos de las políticas macroeconómicas que, como nunca en el pasado, subordinan al extremo las políticas agrícolas y reformulan la estructura y el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios en un contexto de liberalización comercial y financiera.

### *1. Las políticas macroeconómicas y sus efectos*

*1.1.* Teniendo como telón de fondo la crisis de los ochenta y las exigencias de reactivación económica y desarrollo social, los países de la región adoptan estrategias de política económica con contenidos similares en sus aspectos básicos. Estos procesos presentan una orientación definida: liberalizaciones comercial y financiera, desregulación de actividad interna, cambio de papel del Estado y estabilización de precios. Se sostiene que al estimular el funcionamiento más libre de los distintos mercados detractores de bienes y capitales con una creciente reducción del peso del Estado, se restablecerá un círculo virtuoso de ahorro/inversión/crecimiento económico y estabilidad, y la mejor inserción de América Latina en el nivel internacional.

Naturalmente, aunque la orientación es similar, los grados de aplicación y los tiempos son distintos.

Una amplia literatura se refiere puntualmente a los aspectos macro (impactos sobre empleo e ingreso, nivel de actividad, cuentas externas), sólo marginalmente atiende los sectores agroalimentarios y en menor grado al mundo agrario (servicios, agricultura). Todos éstos son temas complejos con un notorio déficit analítico por ser procesos en pleno desarrollo, por discrepancias teóricas o de enfoque y sobre todo porque algunos —como flujos financieros en el nivel internacional— toman formas inéditas y de consecuencias imprevisibles [Gómez Oliver, 1997].

*1.2.* En este caso, se ordenaron algunas líneas como guía para jerarquizar los principales problemas. El diagrama adjunto desagrega las principales políticas (co-

---

En segundo lugar, la proximidad temporal y la circunstancia de que muchos procesos están en curso (por ejemplo, desarrollo del TLCAN o Mercosur como unión aduanera), imponen extrema cautela en su análisis y sólo permiten formular algunos supuestos o sugerencias en términos de efectos. En tercer término y por realizar apreciaciones que cubren toda la región, no se formularán análisis sobre los planes o programas específicos sobre el agro que plantea cada país y en algunos casos con propósitos extremadamente ambiciosos (por ejemplo, México con el Programa de Modernización del Campo o la reforma del art. 27 de la Constitución).

lumnas 1 y 2) y una secuencia de efectos potenciales sobre el sistema agroalimentario (tercera columna 3).

La principal reflexión que se tiene al ver el Diagrama consiste en que los sistemas agroalimentarios verán transformado de modo drástico sus patrones de funcionamiento y articulación intersectorial establecidos durante décadas. Basta remitirse a la primera columna, en la cual vemos que los parámetros estratégicos se están modificando en todos los países: el Estado, los llamados macro precios y en especial las relaciones internacionales. Y si eso altera irreversiblemente toda la organización económico-social, es razonable deducir que un sector “tomador” de decisiones sea arrastrado en este ciclo de cambios. Por su naturaleza específica —mayor autonomía, mayor lentitud— se puede inferir que las principales consecuencias están temporalmente diferidas y se puede suponer que aún no se despliegan a plenitud.

I. Los procesos de apertura y liberalización comercial tienen efectos iniciales mayores sobre la estructura industrial y de servicios, y sus objetivos básicos apuntan a la modernización tecnológica y “disciplina de precios”, elevación de la productividad y competitividad internacional, y también a “disciplinar” su política de precios.

En el caso agrario, el principal efecto parece operar a mediano plazo y será la irreversible declinación del carácter “cerrado” de algunos complejos o cadenas productivas. Por varias vías (reducción de aranceles, prohibiciones o permisos o licencias) se enfrentarán a la competencia en un proceso que definirá las condiciones de competitividad internacional de cada cadena. Los niveles de apertura dependerán del ritmo que cada país le imponga y en algunos países de la consolidación de bloques intrarregionales que desvían/crean comercio intrabloque (TLCAN). Como cada país protege razonablemente sus sectores primarios, es previsible un periodo de transición que va desde el funcionamiento “cerrado” hasta una apertura “sucia o gris”, en plazos muy distintos según los países.

En el corto plazo, los efectos podrían ser menores, por ser el subsector con ciclos de más autonomía, menores demandas de insumos y bienes de capital, con tecnología no trasladable de modo automático y cuya difusión no tiene demanda concentrada, está entre decenas de miles de empresas. En la etapa industrial/comercial es previsible una mayor competencia entre las empresas que adopten nuevas tecnologías y regulaciones sanitarias *vis à vis* con el parque industrial “tradicional”.

II. Las transformaciones en el Estado generan también efectos muy significativos: el cambio de un Estado intervencionista y productor a uno “regulador” o “prescindente”, concentrado en muy pocas actividades, conlleva consecuencias muy amplias sobre las actividades primarias.



## Diagrama. Políticas macroeconómicas y sistemas agroalimentarios

<i>Políticas</i>	<i>Objetivos e instrumentos</i>	<i>Efectos potenciales sobre el sistema agroalimentario</i>
<p><b>I</b></p> <p><b>Liberalización comercial y financiera</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de aranceles y barreras arancelarias</li> <li>• Eliminación impuestos comercio exterior</li> <li>• Liberalización circulación capitales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alineamiento (aproximación) precios internos con internacionales</li> <li>• Libre circulación insumos/productos/bienes de capital</li> <li>• Mayor libertad entrada/salida de capitales (vía bancos, bolsas, etcétera)</li> </ul>	<p><b>Modificaciones patrón producción anterior por competencia externa u oportunidades de exportación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación precios insumos y bienes de capital: alteración rentabilidades relativas</li> <li>• Incremento comercio exterior</li> <li>• Mayor facilidades ET</li> </ul>
<p><b>II</b></p> <p><b>Cambio en el papel del Estado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatización empresas</li> <li>• Desregulación actividades</li> <li>• Reducción funciones</li> <li>• Privatización infraestructura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Venta empresas productoras de insumos, bienes y servicios</li> <li>• Eliminación controles o juntas de regulación de insumos y productos</li> <li>• Reducción/eliminación subsidios a insumos/infraestructura</li> <li>• Reducción/eliminación servicios y oficinas especializadas</li> <li>• Liberalización sistemas de precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción o eliminación subsidios a insumos</li> <li>• Reducción crédito bancos estatales</li> <li>• Reducción/eliminación servicios estatales en áreas de: asistencia técnica</li> <li>• investigación básica y aplicada</li> <li>• sanidad animal y vegetal</li> </ul>
<p><b>III</b></p> <p><b>Estabilización de precios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad tipo de cambio (o deslizamiento) con "... cambiario"</li> <li>• Política monetaria restrictiva</li> <li>• Política fiscal estricta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción inflación</li> <li>• Mejorar horizonte temporal para la inversión</li> <li>• Crédito selectivo</li> <li>• Mayores controles fiscales</li> <li>• Reducción del gasto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación/reducción actividad de los ministerios y oficinas especializadas (información, estadísticas, educación informal)</li> <li>• Crecimiento demanda agregada (reducción impuesto inflacionario) en el nivel urbano</li> <li>• Mayor horizonte planeación inversiones</li> <li>• Reducción crédito pequeños productores</li> </ul>
<p><b>IV</b></p> <p><b>Formación de bloques regionales</b></p> <p>Creación áreas libre comercio</p> <p>Creación unión aduanera o mercados comunes</p> <p>Consolidación bloques actuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar producción/productividad vía reducción costos y ampliación mercados</li> <li>• Preferencias intrabloque vía reducciones arancelarias/para arancelarias</li> <li>• Aranceles externos comunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento flujos comerciales intrarregionales</li> <li>• Internacionalización de las cadenas en el nivel productivo/comercial</li> <li>• Inversiones de ET y empresas alimentarias de países del bloque</li> </ul>

*Fuente:* Equipo Economía Agroindustrial (IIEC-Udelar-Uruguay).

Tres conjuntos de modificaciones son particularmente importantes: la privatización de empresas, los procesos de desregulación interna y la reducción de los servicios estatales de investigación y apoyo a los productores.

- La tendencia a la desincorporación de empresas estatales o paraestatales ha sido general en América Latina y llevarla a cabo por cada país se ha visto que es extremadamente disímil, ya sea atendiendo al grado de desarrollo industrial, al empuje privatizador o al proceso económico general. En el terreno agroalimentario se aplica a las empresas de insumos (en especial los fertilizantes y los combustibles), los bancos de desarrollo y crédito rural y los servicios de comercialización y almacenamiento.
- Las desregulaciones significan centralmente que hay que eliminar (o acotar) las políticas de precios a los productores, al igual que a las juntas o comisiones de regulación y control de los distintos rubros. Sus efectos principales recaen en una mayor actuación del mercado en la fijación de precios, en la modificación de los precios relativos y en la asunción, por los grupos privados del control, de los sistemas comerciales.
- En materia de investigación y asistencia técnica, las rígidas exigencias de ajuste fiscal y las críticas a la “burocratización” de los servicios a las productoras condujeron a una progresiva reducción del gasto de inversión en ambos tipos de actividades con estímulos indirectos a formas privadas de asistencia y al empleo creciente de los avances de investigación realizados fuera de los países.

*III.* Las políticas de estabilización constituyen una pieza central en la estrategia macroeconómica en toda la región. Desde finales de la década pasada y con especial vigor en la actual, todos los países desarrollan programas antiinflacionarios con progresivo éxito.

La tasa media de inflación se reduce permanentemente y aunque es superior a la de Estados Unidos y a la de la Unión Europea, ALC parece converger hacia cifras del orden de un dígito anual (la media en 1989/1991 era de 27%, en el último trienio fue de 6% anual).

Al servicio de esta estrategia se utiliza un amplio paquete de instrumentos cambiarios, monetarios y fiscales. Además los procesos —anteriores o simultáneos— de apertura comercial y financiera contribuyen desde el sector externo al éxito de estas políticas.

De modo general pueden señalarse los principales efectos, todos gravitantes sobre la estructura y/o el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios.

- La reducción de la inflación tiene un efecto inmediato en el crecimiento de la demanda agregada por la existencia de una mayor renta disponible en los grupos de menores ingresos (el “impuesto inflacionario” es trasladado bajo la forma de mayor poder de compra). Esta alza del consumo privado es canalizada hacia bienes de consumo (durables o no durables) y dentro de éstas, variando de rubros en función de las demandas reprimidas o insatisfechas, está la alimentación que crece aceleradamente en el consumo de productos de origen animal (lácteos y carnes), con las mayores elasticidades de demanda/ingreso.
- La política cambiaria y la liberalización de las corrientes comerciales y de capitales conducen a un nuevo equilibrio con un tipo de cambio “retrasado” o “sobreevaluado”, con estímulo a las importaciones y desestímulo de exportaciones.<sup>9</sup>

Los resultados son muy disímiles, porque responden básicamente a la estructura interna de las cadenas agroalimentarias y los niveles de apertura comercial desarrollada. También a título general se podría señalar que: *i)* el retraso cambiario puede estimular importaciones dependiendo de las políticas estatales de protección al sector, las canastas básicas de consumo, la competitividad de las cadenas y la fuerza exportadora de los países desarrollados; *ii)* en las relaciones internas, aquellos rubros con mayor densidad de insumos, o bienes de capital por unidad de tierra, mejorarán sus rentabilidades relativas frente a los que se apoyan en la renta de la tierra o salarios (por la nueva relación transables/no transables).

<sup>9</sup> *i)* La política monetaria actúa directamente mediante la política de crédito (cobertura, tasas de interés) e indirectamente vía el control de la demanda agregada. Especial interés merece la primera cuya ejecución tradicional se encuentra ligada a los bancos o instituciones de crédito rural, que como se vio han sido objeto de fuertes reestructuras y/o reducciones. Igual que en otros puntos, es difícil generalizar por el diferente papel del crédito en el diseño de las políticas agrícolas nacionales.

*ii)* La política fiscal constituye otra prioridad para el éxito de la estabilización de precios: la reducción del gasto público, el mejoramiento de los sistemas de tributación y de los ingresos tiene una atención preferente en las etapas siguientes. Sus efectos son múltiples: *i)* del lado del gasto el Estado reduce en rubros indispensables infraestructuras, investigación, asistencia técnica; *ii)* del lado de los ingresos, muchos aspectos: la naturaleza de la tributación y su condición de neutralidad del sector, *vis à vis* los otros; los montos en los niveles de los distintos tributos y, no menos importante, los grados de cumplimiento y la evasión fiscal. Un panorama más completo se tiene al considerar toda la cadena no exclusivamente como etapa primaria, porque en otros eslabones más concentrados, las diferencias de productividad entre empresas suelen ser “compensadas” con innumerables mecanismos de evasión.

IV. Formación de bloques. Desde la década pasada revisten especial importancia dos de los innumerables intentos regionales o subregionales: el Mercosur y el TLCAN.

- El Mercosur es la experiencia más ambiciosa e integra dos de los tres grandes países de la región. Prefigurada en 1986 entre Argentina y Brasil, reunió en 1991 a ambos países, después con Paraguay y Uruguay avanzó en el proceso de desgravaciones arancelarias y desde los Acuerdos de Ouro-Preto (1994) se constituye como una Unión Aduanera incompleta o imperfecta.
- El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (1994) institucionaliza y amplía las múltiples relaciones existentes, no sólo comerciales sino también en lo productivo y lo tecnológico.

## 2. El desempeño regional

Siguiendo la secuencia de la primera parte, se analizarán varios indicadores vinculados a la integración de la economía agroalimentaria en el sistema mundial.

2.1. Grado de apertura. Del cuadro 5 surgen algunos elementos de interés:

- El nivel de integración de los países es relativamente desigual, correspondiendo obviamente a su tamaño económico (América Central *vis à vis* Brasil-México) o su especialización exportadora agroalimentaria (Argentina).
- Si consideramos a todos los países tenemos como resultado dos aspectos: los coeficientes no son muy elevados y, por otra parte, tampoco crecen significativamente. Si se comparan con los países de Asia, o incluso con Estados Unidos o China, se evidencia una cierta "inercia" en el proceso, que debería ser investigada con mayor detalle (el deterioro de sus términos de intercambio o la lenta dinámica de su agricultura podría dar como resultado un reducido dinamismo exportador).

2.2. Inserción internacional. Los cuadros sobre comercio exterior para los casi 30 años arrojan una primera gran conclusión: un deterioro que se agudiza en esta década para toda la región. En otras palabras, tiene una inserción peor y cada vez más marginal. ALC era una región netamente exportadora, tenía cerca de la quinta parte del comercio mundial, con un coeficiente de 0.46, hace 30 años el más elevado en todo el mundo, pero ha retrocedido y de modo acelerado.

CUADRO 5  
Grado de apertura económica de los sistemas agroalimentarios.  
Indicadores preliminares para países seleccionados<sup>1</sup>

	1970	1980	1994
1. Estados Unidos	4.8	5.9	7.9
2. Canadá	20.1	26.7	31.2
3. Alemania <sup>2</sup>	17.2	16.2	23.2
4. Francia	25.7	24.6	27.1
5. Dinamarca	49.6	45.4	54.1
6. Holanda	39.2	43.6	45.2
7. URSS	0.7	2.7	9.2
8. China			2.7
9. India			1.1
10. Corea	1.3	4.1	9.3
11. Japón	2.1	8.1	10.7
12. Australia	24.2	29.1	38.4
13. N. Zelandia	41.9	47.3	59.2
14. Argentina	22.1	19.2	24.1
15. Brasil	8.7	11.6	12.2
16. Colombia	9.6	11.9	13.8
17. A. Central	20.4	23.1	19.7
18. México	8.9	10.7	13.1

<sup>1</sup> El indicador es el siguiente: X + M agroalimentarias/PIB agroalimentario.

En el numerador se tomaron para cada país los datos de los Anuarios de Comercio de FAO en los rubros pertinentes.

En el denominador se integra el PIB Agrícola con el PIB de la rama de Alimentos y Bebidas. Se utilizaron los anexos estadísticos de los informes anuales del Banco Mundial. En ambos casos son dólares corrientes.

<sup>2</sup> Para los cuatro países de Europa, se tomó en el numerador el comercio extracomunitario, a partir de los estudios anuales sobre la "La situación de la agricultura en la comunidad".

*Nota:* a efectos de compatibilizar y ajustar algunos cuadros, se testearon los datos con las estadísticas respectivas de varios países: USDA, IBGE (Brasil), INEGI (México), INDEC (Argentina).

Si se analiza por rubros, tomando algunos alimentos básicos, el siguiente cuadro es revelador (son importaciones extrarregionales que excluyen las exportaciones de Argentina y Uruguay en la región).

CUADRO 6

	<i>Trigo</i> (mill. t)	<i>Arroz</i>	<i>Maíz</i>	<i>Leche polvo</i> (miles t)	<i>Quesos</i>
1979/1981	2.2	0.6	3.0	400	30
1995/1997	6.4	2.8	6.9	680	110
Imp./prod. (%)					
1979/1981	14.2	4.1	6.6	32.5	9.6
1995/1997	31.6	17.6	10.4	48.6	22.7

El origen de este deterioro está en el mediocre desarrollo productivo y tecnológico de la región en su conjunto.<sup>10</sup>

- i)* Al respecto se elaboró el cuadro 7, que analiza el desempeño de 10 alimentos básicos: cinco de origen vegetal y otros tantos de origen animal. Los únicos productos que crecen en todos los países son dos: lácteos y carne de aves; en otros (arroz y trigo) la década del noventa muestra estancamiento y, lo que es más grave, otros incluso decrecen absolutamente (los alimentos básicos de los deciles de ingresos más bajos), como el frijol, el ñame, la yuca).
- ii)* Se midió la distancia o brecha en materia tecnológica para esos mismos productos y América Latina permanece en el nivel medio del mundo, y se rezaga de los países de frontera, donde se incorpora el cambio técnico retroalimentando la investigación y la transferencia de tecnología para toda la agricultura.
- iii)* Por otra parte, la demanda de alimentos crece y se diversifica: el gasto relativo se reduce muy lentamente y se mantiene en alrededor de 25 o 30% en el nivel nacional, lo que supone que en los cuatro a cinco deciles de ingresos más bajos representa 50% o más de los gastos familiares. Si se analizan las estructuras de consumo se advierte cierta estabilidad, con insuficiencias muy grandes en alimentos básicos de origen animal.

Esto parece claramente asociado a las políticas económicas aplicadas, mismas que incrementan las desigualdades sociales con efectos devastadores sobre los

<sup>10</sup> Es obvio que existen rubros excepcionalmente dinámicos: carne de aves en Brasil, el complejo soja o soja-girasol en Argentina y Brasil, el arroz en Uruguay/Argentina, maíz o tomate o cítricos en algunos países. Pero en un análisis regional quedan subsumidos en el insatisfactorio desempeño general.

CUADRO 7  
 América Latina y el Caribe: producción de alimentos básicos 1979/1998  
 (en millones de toneladas)

	De origen vegetal						De origen animal				
	Trigo	Arroz	Maíz	Soja (grano) y raíces	Tubérculos y raíces	Leguminosas (frijoles y otras)	Vacuna	Carnes cerdo	Aves	Huevos	Leche fresca
Argentina	8.1	0.3	9.3	3.6	2.3	0.2	2.8	0.3	0.3	0.4	5.3
1979-1981											
1989-1991	10.3	0.5	10.9	9.3	2.2	0.3	2.6	0.2	0.4	0.4	6.3
1996-1998	12.5	1.0	14.9	13.9	3.0	0.3	2.6	0.2	0.8	0.4	9.1
Brasil	2.7	8.5	20.1	13.4	24.6	2.2	2.1	0.9	1.3	0.7	11.3
1979-1981											
1989-1991	3.7	9.3	23.0	19.6	27.2	2.5	4.3	1.1	2.4	1.2	15.0
1996-1998	2.4	9.2	29.6	26.9	26.4	2.4	5.1	1.5	4.5	1.5	20.1
Paises Andinos	1.1	3.5		0.5	8.4	0.5	1.1	0.2	0.6	0.5	5.6
1979-1981											
1989-1991	1.9	4.8	4.2	0.9	9.8	0.6	1.6	0.3	1.1	0.7	7.9
1996-1998	1.9	5.4	5.1	1.1	11.9	0.5	1.6	0.3	1.8	0.8	11.6
América Central	0.7	0.7	2.4		0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	1.5
1979-1981											
1989-1991	0.7	0.7	2.6		0.4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	1.6
1996-1998			2.8		0.4	0.2	0.2	0.2	0.5	0.3	1.9
México	2.7	0.5	11.7	0.6	1.1	1.3	0.9	1.1	0.4	0.6	6.8
1979-1981											
1989-1991	4.6	0.4	13.2	0.7	1.3	1.3	1.2	0.8	0.8	1.1	6.6
1996-1998	2.8	0.4	18.1	0.2	1.4	1.5	1.4	0.9	1.4	1.3	8.1
Total AL y Caribe	15.2	15.4	46.7	19.2	42.9	4.8	7.8	2.8	3.1	2.5	32.9
1979-1981											
1989-1991	21.3	17.1	54.3	29.9	46.7	5.3	10.9	3.2	5.5	3.6	41.8
1996-1998	20.2	19.3	69.7	43.1	49.1	5.4	11.8	3.7	9.9	4.6	52.9
Mundo	437.5	395.7	420.4	86.1	548.3	40.7	44.9	52.1	25.9	261.8	420.7
1979-1981											
1989-1991	559.2	518.2	484.6	106.3	574.2	55.8	52.7	69.6	40.8	353.6	475.8
1996-1998	594.5	571.4	598.2	143.2	638.1	57.1	53.9	81.2	58.4	459.2	469.4
% ALC en el mundo	3.5	3.9	11.1	22.3	7.8	11.8	17.4	5.4	12.0	1.0	7.8
1979-1981											
1989-1991	3.8	3.3	11.2	28.1	8.1	9.5	20.7	4.6	13.5	1.0	8.8
1996-1998	3.4	3.4	11.7	30.1	7.7	9.5	21.9	4.6	17.0	1.0	11.3

Fuente: *idem* cuadro 1.

niveles de ingreso de los crecientes sectores urbanos y de los rurales, que tradicionalmente tienen ingresos inferiores y, en términos más amplios, sobre la seguridad alimentaria nacional.

2.3. Otros indicadores. Existen evidencias sobre el papel creciente de las ET en las cadenas agroalimentarias, pero se desconocen estudios o investigaciones actualizadas que retomen desde una perspectiva no apologética, las nuevas estrategias y en especial los nuevos segmentos que ocupan en la cadena.

De lo conocido pueden inferirse estos aspectos:

- Consolidación de las ET tradicionales e inserción de otras nuevas, aprovechando los procesos de apertura comercial (TLCAN, Mercosur) en los segmentos más dinámicos (lácteos, carne aviar, frutas y verduras frescas).
- Incursión de las ET en las otras etapas de la cadena: sistemas de distribución y comercialización al menudeo (Carrefour, Walmart) articulando/compitiendo con los proveedores industriales tradicionales.
- El desarrollo de la biotecnología abrió nuevos campos de inversión a las empresas especializadas (químicas y biotecnológicas) y compiten con los organismos estatales de investigación en la producción de insumos estratégicos (semillas) o la sustitución de otros (fertilizantes y agroquímicos).

3. *Argentina.* Este país puede analizarse como un verdadero “laboratorio” para sondear sobre las políticas macro y sus interrelaciones con el sistema agroalimentario. En éste, los antecedentes desde los setenta son conocidos: apoyado en una excelente dotación de recursos, un gran desarrollo tecnológico-productivo en la región pampeana —unas 30 millones de ha— con doble cultivo anual de cereales y oleaginosas. Esto generó una dinámica de exportación muy sostenida, con eje en el complejo oleaginoso (soja y girasol). Aparte de la Pampa, también se desarrollaron los llamados cultivos regionales (azúcar, algodón, frutas de áreas templadas, vid) con altos niveles tecnológicos, abasteciendo mercados interno o internacional.

3.1. En el nivel macro, los procesos de hiperinflación en 1989 y 1991, los cambios políticos y el extendido consenso social del agotamiento del modelo de protección sustitutiva y Estado intervencionista condujeron en sólo tres años a una drástica y completa reversión de los marcos anteriores de política económica y del papel del Estado. En 1991 se dictó la ley de convertibilidad con un patrón de cambio fijo, se liberalizaron aceleradamente los flujos comerciales y en 1993/1994 los financieros. Al mismo tiempo, se procesa un virtual desmantelamiento del Estado (privatizaciones y extranjerización del petróleo/gas, energía eléctrica, telecomunicaciones y empresas industriales en siderurgia, metal-mecánica, hierro y carbón).



En materia agraria las principales orientaciones fueron:

- Liberalización del comercio exterior con eliminación de los impuestos (retenciones) a las exportaciones de oleaginosas y cereales, obtención de insumos y bienes de capital externos con arancel bajo y decreciente en el Mercosur luego de 1992/1994).
- Eliminación de las 12 Juntas Regulatoras de Granos y otros bienes agrarios con liberalización de precios de productos e insumos en las cadenas productivas.
- Privatización de la infraestructura de silos, almacenes, carreteras e instalaciones portuarias.
- Reducción de los presupuestos estatales de investigación (INIA), Sanidad (Senasa) y programas de asistencia técnica tanto nacional como en muchos Estados.
- Profundización de la relación comercial con Brasil: comenzando con los Acuerdos de 1986 con los protocolos sobre trigo y desarrollo de la biotecnología, se institucionalizó en el Tratado de Asunción (1991) y se amplió en 1994 con reducción/eliminación de aranceles y liberalizando las corrientes comerciales agrícolas y agroalimentarias.

En términos macro hubo una drástica caída de la inflación y luego estabilización de precios, un periodo de fuerte expansión económica entre 1991/1997 y, en los dos últimos años, recesión económica, incremento de la desocupación y crisis externa potencial.

### 3.2. Los principales aspectos agroalimentarios:

- En materia productiva: el dinamismo tecnológico productivo en la Pampa Húmeda se mantiene: en materia de cereales y en especial oleaginosas. En el resto de la producción vegetal, el panorama es de estancamiento/crisis con excepciones inducidas por la demanda de Brasil (arroz). En producción animal el segmento avícola y el lácteo crecieron, y la carne vacuna y porcina están estancados o declinan.
- El complejo oleaginoso se ha transformado en el más dinámico del sistema agroalimentario con fuerte orientación exportadora (Argentina captura 40% del mercado mundial de aceites y 25 de tortas de soja) y en la versión apologética es paradigma y ejemplo de la “nueva” agricultura.
- El Mercosur constituye un bloque protagónico para su dinámica agroalimentaria. El comercio exterior intrabloque creció a un ritmo de 12% anual, y constituye el principal destino de algunas exportaciones primarias/manufac-

turadas de origen agropecuario (en especial trigo, lácteos diferenciados, frutas y arroz).<sup>11</sup>

- Las ET desempeñan un papel creciente en el desarrollo sectorial: controlan la estructura de insumos (combustibles, semillas, fertilizantes), concentran la demanda de granos (Cargill) y disponen de las plantas procesadoras e incluso de la infraestructura portuaria y de silos.

3.3. Sólo con estudios profundos se podrían determinar los efectos de esta liberalización en extremo y el peso de la política macroeconómica, pero se puede hipotetizar desde ya que a los resultados macroproductivos favorables deben agregarse varios aspectos hasta la fecha soterrados: la heterogeneidad creciente entre las empresas, los efectos del “cerco” creciente que las ET realizan sobre el segmento más dinámico agrícola en la Pampa Húmeda y, a más largo plazo, el evidente desamparo de la investigación.

## Evidencias e interrogantes

Interrelacionando los procesos en el nivel mundial y los que se refieren a América Latina, en los niveles macro y agroalimentario, se podrían inferir algunas conclusiones provisionarias y, con ello, contribuir al debate y a los estudios respectivos.

1. Los indicadores presentados y las evidencias cualitativas coinciden en cuanto a que está en curso un proceso de mundialización de los sistemas agroalimentarios que al parecer es irreversible y con cierta aceleración. También parece claro que se desarrollan muy lentamente, están acotados y tomarán formas propias, dictadas por la relativa autonomía del sector agrario y porque se entrelazan y reciben muestras de la globalización real y financiera.

2. Los avances científico-tecnológicos, el enorme potencial económico/financiero y sus políticas defensivas colocan a Estados Unidos y a Europa a la cabeza de este proceso con una posición hegemónica.

3. Del lado de América Latina: en estos últimos 15 años va modificando sus reglas internas de funcionamiento macro con la perspectiva de modificar su anterior estilo de desarrollo y su inserción internacional.

<sup>11</sup> Brasil, por su parte, amplía sus mercados de productos elaborados (carne aviar y porcina) y significativamente insumos estratégicos y bienes de capital (tractores y cosechadoras).

CUADRO 8

América Latina y Caribe: exportaciones agrícolas/agroalimentarias por países y regiones 1975/1997  
(en % sobre el total de exportaciones de cada país)

<i>Exportaciones agroindustriales superiores a 50%<sup>1</sup></i> 1975/1977		<i>Exportaciones agroindustriales inferiores a 50%</i> 1975/1977	
Argentina	70.9	Argentina	59.8
Paraguay	80.2	Paraguay	78.8
Uruguay	63.7	Uruguay	59.9
América Central	71.2	América Central	51.8
Caribe	69.2	Caribe	62.7
Brasil	61.4		
Colombia	74.2		
		Bolivia	8.3
		Chile	14.7
		Ecuador	38.7
		Perú	27.6
		Venezuela	7.1
		México	36.5
		Bolivia	30.4
		Chile	25.9
		Ecuador	36.1
		Perú	9.7
		Venezuela	2.4
		México	9.2
		Brasil	22.3
		Colombia	31.4

<sup>1</sup> Países o regiones con exportaciones agrícolas o agroindustriales superiores a 50% del total de exportaciones.

Las políticas macroeconómicas dejan muy poco (o ningún) espacio a las políticas agroalimentarias; además, hay que agregar a esto que en muchos países se dismantelan instituciones (crediticias, productoras de insumos) y regulaciones que constituían instrumentos de protección para los sectores agrarios más desfavorecidos.

Un punto especialmente estratégico lo constituye el relegamiento de sus sistemas de investigación/difusión de tecnología en un periodo precisamente de aceleración de la revolución científico-tecnológica.

En todos estos terrenos ALYC ha ido, para su perjuicio, en la dirección opuesta de los grandes países y bloques (Estados Unidos, Europa, Japón, China e India) que han reforzado sus apoyos al sector agroalimentario. La seguridad alimentaria es en estos países una verdadera política de Estado, estratégica, que es defendida en el terreno nacional e internacional con todos sus instrumentos de política económica.

4. Como vemos, América Latina tiene un desempeño productivo agroalimentario mediocre e insuficiente para satisfacer una de sus funciones básicas: ofrecer alimentos suficientes en calidad y precios para su población y en especial la urbana. Todos los indicadores son coincidentes en que el tipo de alimentación y la ponderación del gasto por familia son muy elevados y relativamente estables, con enormes carencias y deficiencias en la mayoría de las poblaciones.<sup>12</sup>

Esta debilidad estructural en un continente que dispone de recursos naturales, humanos y técnicos para superar estas crisis, recoloca la problemática de la “seguridad alimentaria” nuevamente en el centro del escenario. En otras palabras, “en la región resultaría necesario considerar el derecho de la alimentación suficiente como un derecho reivindicable por todos los ciudadanos, con las implicaciones que de ello se deriven en todos los órdenes de la vida política económica y social” [Funes, 1996].

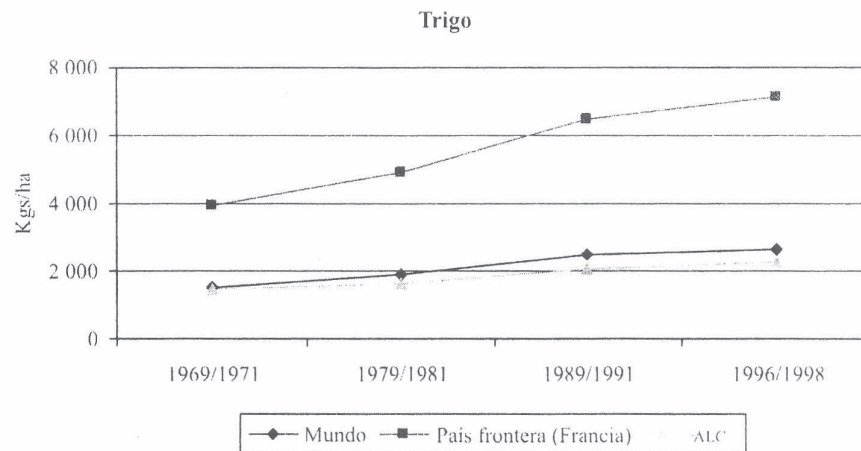
5. Múltiples interrogantes generan el desafío de investigar estas realidades dinámicas combinando niveles de análisis (macro, meso y sectorial), estudios nacionales y regionales, y articulaciones con los procesos internacionales —en especial la globalización financiera.

<sup>12</sup> Paradójicamente la brecha entre mejores requerimientos nutricionales y la oferta no ha quedado dramáticamente expuesta, porque las políticas macroeconómicas han contenido los ingresos salariales y ensanchado los niveles de miseria y pobreza y reducido la demanda solvente de las grandes poblaciones. De existir políticas proactivas de desarrollo con crecimiento de la ocupación y los salarios urbanos, se producirían enormes presiones sobre la estructura productiva agraria actual y también quedarían a la luz sus crecientes rezagos y distorsiones.

Algunos temas parecen ineludibles y viables:

- Los efectos de las políticas macroeconómicas sobre el sector agrario y su vinculación con las políticas diferenciales: analizar las repercusiones de unas y otras sobre la dinámica tecnológica, la rentabilidad y la competitividad.<sup>13</sup>
- La nueva agricultura de contratos y sus efectos sobre el empleo y el ingreso rural.
- Estrategias de las ET en las economías de América Latina, en un contexto de liberalización y desregulación.
- Interrelaciones intersectoriales: agro/industria/distribución.
- Papel del capital financiero en los sistemas agroalimentarios.
- Evolución de los sistemas nacionales o regionales de investigación/innovación y su contribución al desarrollo tecnológico del sector agroalimentario.

ANEXO  
Brecha tecnológica para algunos alimentos básicos

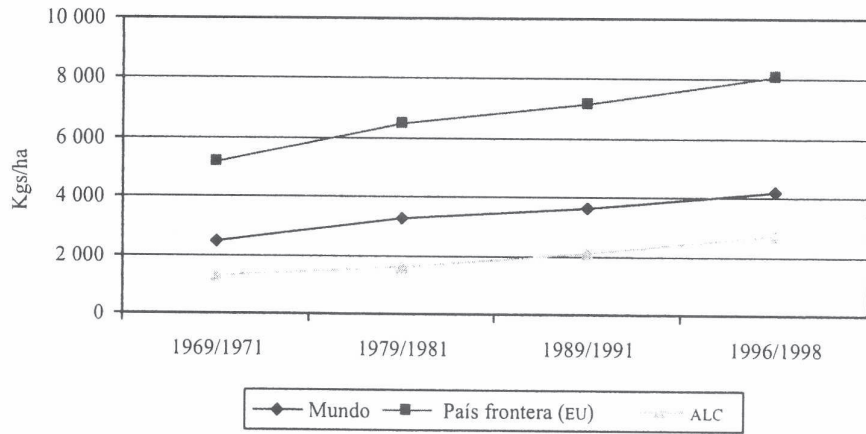


<sup>13</sup> Para efectos de las investigaciones se podría plantear el problema si tomamos como base el tamaño económico de las empresas: estrato de grandes productores es normalmente excedentario financieramente y demandante de crédito con acceso muy estable. El grupo de medianos productores suele consistir en el segmento más dependiente del sistema financiero, en especial para inversiones —praderas, reproductores, maquinarias— y es el que podría verse más afectado con políticas monetarias rígidas y elevadas tasas de interés reales.

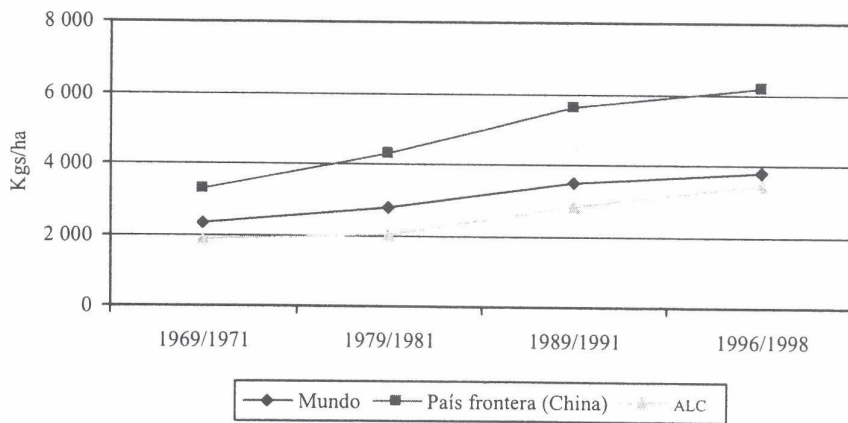
El amplísimo y menos estudiado sector de pequeños productores suele trabajar fuera de los circuitos financieros y en los sistemas informales de crédito rural (proveedores de insumos, carniceros, rematadores, agentes de comercialización, etc.), nada indica que su situación cambie en periodos de crédito restringido y elevadas tasas reales de interés.

# MUNDIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA AGROALIMENTARIA

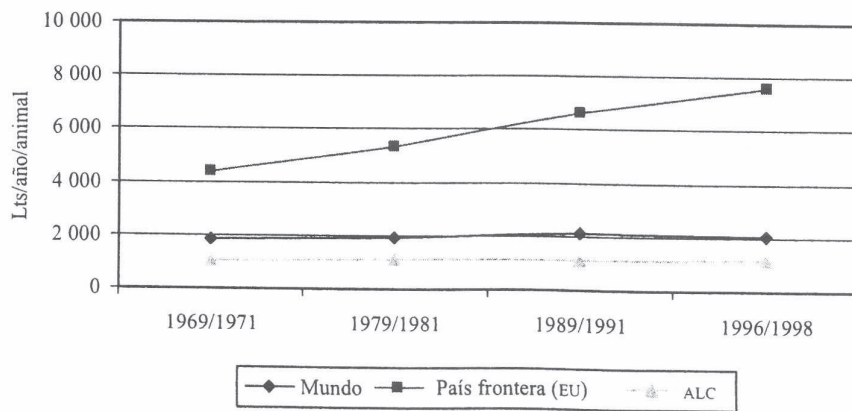
## Maíz

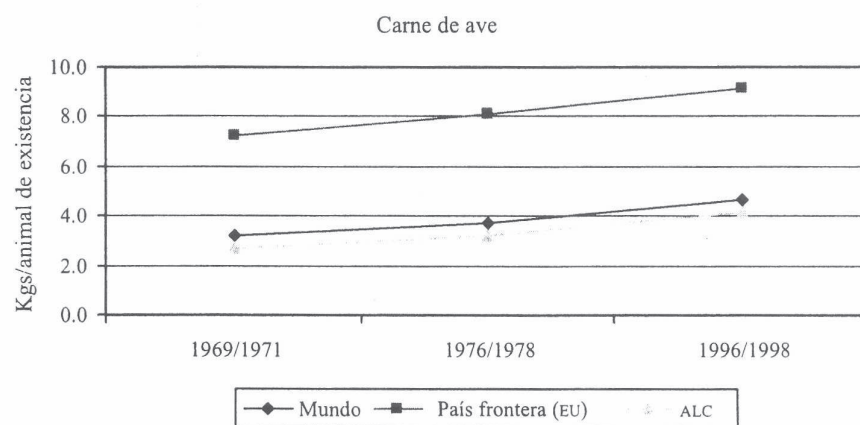
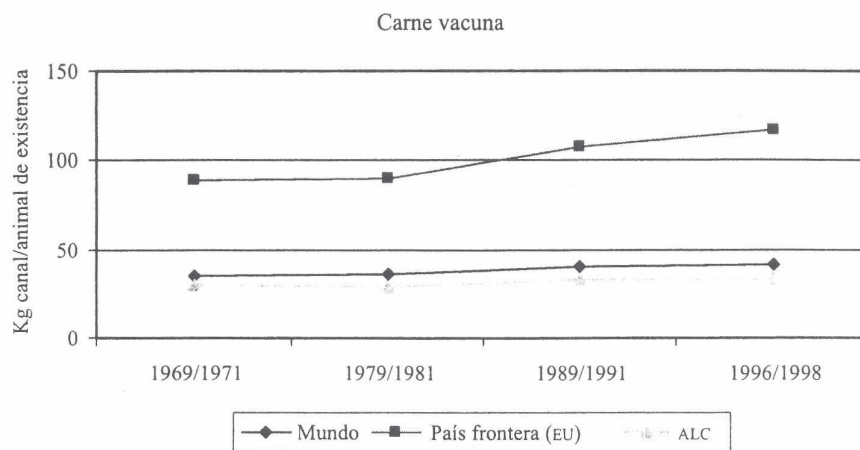


## Arroz



## Leche fresca





## Bibliografía

- Brenner, Carliene [1996], *Integrating biotechnology in agriculture*, OCDE.
- Castro de Rezende y G. Mauro de Rezende [1995], *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macro-económico de A. Latina*, F. Getulio Vargas, Río, Brasil.
- FAO [1993], *Agricultura hacia el 2010*, Roma.
- Ferrer, Aldo [1997], *Hechos y ficciones de la globalización*, México, FCE.
- Finlay et al. [1997], *Policy Reform, Economic Growth and China's agriculture*, OCDE.
- Funes, Santiago [1996], *En torno a la seguridad alimentaria*, Santiago de Chile.

Gómez Oliver, Luis [1996], *Efectos de la apertura externa y la liberalización financiera sobre el sector agropecuario en América Latina y el Caribe*, Chile, FAO/CEPAL.

Katz, Jorge [2002], *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina*, CEPAL.

Prasada Rao, D.S. [1993], *Comparaciones internacionales de la producción y productividad agropecuarias*, Roma, FAO.

Vigorito, Raúl [1978], *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*, México.