
*Alain de Janvry**

*La integración de la agricultura
en las economías nacionales
y mundial: implicaciones
para las políticas
agrarias de los países
en desarrollo*

Hay tres hechos que caracterizan las crecientes interdependencias e incertidumbres de la agricultura mundial en la actualidad. Uno es el aumento de la proporción de la producción agrícola que va al mercado, que indica la creciente mercantilización de la agricultura y su cada vez mayor vulnerabilidad a las variaciones en la relación de intercambio, sean éstas el resultado de las fuerzas del mercado o de las intervenciones institucionales. El segundo es el rápido crecimiento del comercio internacional de los productos agrícolas y el consecuente incremento de la dependencia en alimentos y en alimentación por parte de los países del Tercer Mundo, sobre todo de aquellos que han tenido unas tasas de crecimiento económico muy rápidas. El tercero es la creciente inestabilidad de los precios de productos agrícolas comercializables medidos en divisas nacionales, inestabilidad que tiene su origen en gran parte en los movimientos de capital internacionales y en las fluctuaciones cambiarias. Esta creciente integración de la agricultura en la economía nacional y mundial redefine radi-

(*) Profesor de Economía Agrícola y de Recursos.
— Agricultura y Sociedad nn. 38-39 (Enero-Junio 1986).

calmente las opciones y los problemas a los que tienen que enfrentarse los países del Tercer Mundo al programar estrategias de seguridad en la alimentación y al elaborar su política agrícola. En este trabajo se examinan algunas de las opciones de estas políticas que pueden ser válidas en los países en desarrollo, haciendo hincapié en el papel que pueden desempeñar las interdependencias y las incertidumbres en la elección de las opciones que mejoren su seguridad alimenticia. Por supuesto, no existe un paquete de medidas único e inmutable y por ello el propósito de esta discusión no es dar soluciones, sino ayudar a identificar las alternativas disponibles y a guiar los razonamientos en la toma de decisiones.

1. Multiplicidad de objetivos e instrumentos basados en el precio: ¿reducir el número de objetivos o incrementar el número de instrumentos?

Una de las grandes dificultades al utilizar los precios como un instrumento de política es que desempeñan muchas funciones opuestas. Los precios afectan tanto al crecimiento económico como al bienestar social y lo hacen de una forma contradictoria, ya que son una fuente de ingresos para ciertas clases y una fuente de gastos para otras. Los precios agrícolas bajos pueden estimular el crecimiento industrial, pero conducen al estancamiento de la agricultura; pueden elevar los ingresos reales de los consumidores, pero reducen el de los productores, así como las oportunidades de empleo para los campesinos sin tierra. También existen conflictos entre los objetivos redistributivos a corto y a largo plazo que se alcanzan mediante la manipulación de los precios, ya que los efectos a corto plazo que se alcanzan dada una oferta de productos agrícolas son a menudo contrarios a las consecuencias a largo plazo una vez que se ha sentido el impacto de los precios en el crecimiento de la producción. Los efectos contradictorios de la política de precios como instrumento conjunto de crecimiento y de bienestar se hacen evidentes en modelos de equilibrio general informatizados (EGI) para la India (de Janvry y Subbarao, 1984) y Egipto (Dethier, 1985, de

Janvry y Subramanian, 1985). A corto plazo, los incrementos de precio provocan una respuesta en la oferta e incrementan las rentas reales de los agricultores con superficies suficientemente grandes como para tener un excedente comercializable positivo. Incluso aunque el aumento en la producción agrícola cree empleo para los que no poseen tierras y estimule el crecimiento industrial (India), el aumento de los precios de los alimentos hace disminuir los ingresos reales de los trabajadores agrarios sin tierra y de los trabajadores urbanos así como de los pobres urbanos. A largo plazo, si se permite que los precios bajen ante la presión del aumento de la oferta, los ingresos reales de las clases compradoras netas de alimentos aumentan, mientras que los de los agricultores vendedores netos disminuyen. Cuanto mayor es la elasticidad de la respuesta de oferta, mayor crecimiento industrial inducirán los estímulos de precios a la agricultura a través de las conexiones sectoriales, de la demanda final y de los efectos del ahorro-inversión.

Se produce un enfrentamiento similar entre los efectos del crecimiento y del bienestar con las subvenciones de alimentos que son financiadas con fondos públicos invertibles. Las simulaciones con modelos EGI mostraron para la India que la disminución de las subvenciones de alimentos en las ciudades llevada a cabo para aumentar la inversión pública en regadíos, tiene efectos expansivos sobre el PNB. Las clases urbanas se ven en un primer momento perjudicadas por tal disminución, pero el aumento de la productividad beneficia a las clases rurales de manera inmediata y el crecimiento también favorece más adelante a las urbanas. Cuando en Egipto se ponen en práctica medidas de limitación de divisas, enfocar los subsidios de alimentación hacia las clases menos favorecidas, y desviando hacia la inversión el valor de los subsidios anteriormente recibidos por los ricos, se obtienen efectos expansivos, deflacionarios y aumenta los ingresos reales de todas las clases menos los de la clase urbana más pudiente. Estos estudios indican que se puede alcanzar un crecimiento equitativo combinando la asignación de la inversión hacia los sectores intensivos en trabajo con grandes ganancias potenciales en la productividad, tales como el regadío de pequeñas granjas que produzcan bienes de consumo masivos, y

las subvenciones dirigidas a proteger a los pobres hasta que los efectos renta de los aumentos en la inversión les beneficien.

Es a causa de estas funciones tan contradictorias de los precios por lo que muchos gobiernos se muestran reticentes a dejar que sean las fuerzas del mercado quienes los establezcan y tratan de controlar sus efectos sirviéndose de toda una gama de intervenciones institucionales. Algunos objetivos de tales intervenciones son proteger el bienestar del consumidor, generar ingresos públicos, aumentar las rentas de la agricultura, aumentar las reservas de divisas, aumentar la seguridad en el abastecimiento de alimentos, estabilizar los precios, mejorar la nutrición y redistribuir la renta entre las regiones y los individuos.

Así, el principal problema de la política de precios estriba en que con muy pocos instrumentos han de alcanzarse demasiados objetivos. La mala gestión de la política de precios conduce al estancamiento de la producción y a la pobreza rural, fenómeno éste ampliamente difundido en los países subdesarrollados (LDC's).

Existen dos soluciones. Una consiste en reducir el número de objetivos a alcanzar con la política de precios. Esta es, esencialmente, la solución neoliberal, que deja de lado las preocupaciones por el bienestar y asigna a los precios (cuya determinación se confía a las fuerzas del mercado) y a la iniciativa individual el papel de asignación eficaz de los recursos. La otra consiste en aumentar el número de instrumentos con el fin de relevar a los precios de muchas de las funciones que la intervención estatal ha tratado de llevar a cabo a través de ellos. El bienestar rural, por ejemplo, puede incrementarse mediante una reforma agraria y mediante el aumento de la productividad laboral de los agricultores. Los ingresos públicos pueden aumentar mediante contribuciones territoriales. Puede mejorarse el estado nutricional de los más necesitados mediante la creación de empleo y las transferencias de ingresos, etc. De esta forma, el aumento del número de instrumentos de política económica, permite reducir el uso de los precios a cumplir el papel que mejor llevan a cabo: servir de guía para

la asignación eficaz de los recursos en un contexto institucional configurado por intervenciones estructurales.

En ese caso, los precios de los bienes comercializables internacionalmente se determinan por los precios en frontera con un tipo de cambio en equilibrio, y los precios de los no comercializables internacionalmente por el equilibrio entre la oferta y la demanda interior. Esto permite eliminar las distorsiones contra la agricultura que presentan los precios, cuyo origen característico han sido los tipos de cambio sobrevalorados y el proteccionismo hacia los insumos industriales. La eliminación de esas distorsiones permite suprimir los créditos y las subvenciones a los insumos en la agricultura, que son fuentes de rentas institucionales socialmente discriminatorias en compensación por los precios desfavorables de los productos. Sin embargo, las intervenciones a través de una política de precios siguen siendo necesarias para administrar un sistema de tipos de cambio flexibles, para estabilizar los precios y para supervisar, mediante el proteccionismo, la transición entre regímenes de precios —sobre todo si en el sector agrario existen grandes segmentos del campesinado con opciones económicas alternativas limitadas. Más que políticas estructurales que redistribuyan los bienes y las rentas (por ejemplo, reformas agrarias) son también necesarias las subvenciones alimenticias para el segmento de la población que posee insuficiente acceso a la tierra y a las oportunidades de empleo.

2. Prioridades de inversión: ¿Agricultura o Industria?

La mayoría de los países en vías de desarrollo han pasado por una fase de industrialización por medio de sustitución de importaciones, seguida, en los casos más afortunados durante los últimos 15 años, por una fase de crecimiento dirigido hacia la exportación. La viabilidad de estas dos estrategias de desarrollo se halla limitada en la actualidad: en el caso de la primera, debido a las ineficacias que ha creado el proteccionismo indiscriminado y a la cada vez más desigual distribución de la renta provocada por

el sesgo en la producción industrial hacia los bienes de lujo, y la segunda debido a que las actuales condiciones del mercado internacional limitan en gran medida las exportaciones de productos industriales hacia los mercados de los países industrializados.

Por tanto, parece que en el actual contexto económico internacional, una estrategia de inversión que favorezca la producción de alimentos en el ámbito de una agricultura campesina o de explotaciones agrícolas intensivas en trabajo y que induzca a la industrialización sobre las bases del crecimiento agrícola es la más apropiada para asegurar tanto un crecimiento sostenido como una mejora del bienestar de las grandes masas de población, al menos en aquellos países en los que aún existe un gran porcentaje de población rural. La historia de Taiwan, Corea del Sur y China, así como la de los países industrializados de los siglos XVIII y XIX, nos muestran las posibilidades de una industrialización encabezada por un desarrollo agrícola acelerado. Mellor (1976) y Adelman (1984) han recomendado, para la India y Corea del Sur respectivamente, este tipo de crecimiento guiado por el desarrollo rural. Adelman muestra cómo para Corea del Sur la redistribución de la inversión, desde el sector servicios y el de consumo de bienes industriales hacia la producción de arroz, conduce a un crecimiento del PNB y a la igualdad en la distribución de las rentas, siendo uno y otra mayores que con la actual estrategia de industrialización encaminada hacia la exportación. La clave del éxito de esta estrategia de desarrollo consiste en estimular el crecimiento de la productividad agrícola y controlar las fuerzas del avance tecnológico de manera que la disminución de los precios se produzca después de la de los costos. Otros factores esenciales para que esta estrategia dé resultados son la redistribución de las tierras mediante una reforma agraria extensiva, la formación del capital humano, la existencia de mercados de trabajo que traduzcan las mejoras de la productividad en mejoras salariales, y un sector industrial, creado preferentemente en una fase previa a la industrialización sustitutivo de importaciones, que sea capaz de responder a los estímulos de la demanda nacional.

Los resultados obtenidos por el EGI en la India tras la reasignación de la inversión en la industria, destinándola a la infraestructura de regadíos para la producción de trigo, muestran de una forma parecida que esto tiene efectos expansivos sobre el PNB y progresivos sobre la distribución de las rentas. Sólo los grandes agricultores tienen pérdidas si el descenso en los precios asociado al aumento de la producción no se mitiga por medio de algún tipo de protección de los mismos. En Egipto, los resultados del EGI también demuestran que al aumentar la parte de la inversión total destinada a la agricultura, aumenta el PNB y se elevan los ingresos reales de todas las clases sociales.

3. Desarrollo agrícola: ¿mediante instrumentos basados en el precio o instrumentos no basados en el precio?

La escuela neoliberal insiste en la necesidad de mejorar las relaciones de intercambio agrícola, de estimular la producción y de reducir el tamaño del sector público — esto último, particularmente, para disminuir el excedente que extrae de la agricultura. Esta es, por ejemplo, la filosofía del informe de Berg sobre el crecimiento acelerado en el África subsahariana (Banco Mundial, 1981). Aunque es ciertamente necesario situar los precios en el nivel de equilibrio que determinan las fuerzas del mercado, también es fundamental darse cuenta de que (1) este sistema de precios es necesario, pero no suficiente para favorecer el desarrollo agrícola y (2) existen tecnologías y alternativas estructurales que permiten que aumente la producción agrícola más deprisa y con consecuencias más progresivas sobre la distribución de las rentas que los incentivos de precios.

La razón por la cual los precios tienen un efecto inductor limitado es porque en los países en vías de desarrollo la elasticidad de la oferta tiende a ser pequeña. Este es, el caso de África en donde se estima que esta variación en la elasticidad oscila entre 0,05 y 0,15 (Bond, 1983). Esto se debe fundamentalmente a la carencia de nuevas opcio-

nes tecnológicas, a las restricciones con que se encuentran los agricultores para acceder a los factores de producción modernos y al agotamiento de las posibilidades de expansión horizontal. Bajo esas condiciones, el aumento de los precios agrícolas da como resultado transferencias de rentas de los consumidores (que son, en proporción, los más pobres) hacia los productores que tienen el mayor excedente comercializable. Por tanto, para una utilización eficaz de la política de precios se requiere un cambio estructural previo que «elastice» la respuesta global de la oferta agrícola.

El modelo EGI muestra para la India que las clases más pobres (trabajadores agrícolas sin tierras, pequeños agricultores compradores netos de alimentos y trabajadores urbanos) se benefician de una política de cambio tecnológico en la agricultura con precios flexibles, mientras que se ven afectados negativamente por una política de apoyo de los precios que tiene como objetivo estimular la producción bajo condiciones de oferta inelástica (de Janvry y Subbarao, 1984). Comparando las dos últimas alternativas para incrementar la producción de trigo, una de ellas por vía de un sistema de incentivos a los precios agrícolas (con subvenciones a los alimentos para mantener los precios para el consumidor al mismo nivel) frente a otra consistente en el regadío por medio de aguas subterráneas y la utilización de variedades de gran rendimiento, existe una ventaja en los costes en valor actualizado de la última sobre la primera del 650 por ciento a un tipo de interés del 8 por ciento.

La clave para el desarrollo agrícola consiste, por tanto, en la puesta en práctica de políticas de cambio estructural, aunque sean más difíciles de llevar a cabo que las simples políticas de incentivos de precios. Esto incluye políticas encaminadas a hacer disminuir el dualismo, a reabsorber el excedente de mano de obra y a incrementar la productividad laboral mediante el cambio tecnológico y la formación del capital humano.

4. El costo de un desarrollo sectorial desigual: ¿por qué el éxito de algunos sectores puede crear pobreza?

Durante la década de los 70 muchos países han experimentado un crecimiento muy rápido en algunos sectores exportadores mientras que otros sectores productores de mercancías comercializables se han estancado como resultado del éxito de los primeros. Cuando la población se encuentra atrapada en esos sectores estancados, el resultado puede ser una pobreza generalizada a menos que se instituyan medidas de compensación financiadas por las ganancias en la exportación. Los sectores exportadores en auge han sido casi siempre sectores primarios (petróleo y gas natural) o sectores agrícolas con fuertes ventajas comparativas en el ámbito internacional (té, café, piensos, drogas, etc.) que han provocado una afluencia masiva de divisas. Se pueden producir efectos similares en el rápido aumento de la deuda externa o en la afluencia de capital internacional a través por ejemplo, de la ayuda exterior. En todos los casos, el éxito de un sector generador de divisas produce dos clases de efectos negativos sobre los sectores productores de mercancías comercializables como la industria nacional y el sector de alimentación. El primero es una redistribución de recursos hacia el sector exportador en auge y hacia el sector de bienes no comercializables (servicios y construcción) para el cual aumenta la demanda como resultado de los efectos renta del sector exportador. El segundo es un efecto negativo sobre los precios interiores de los bienes importados que resulta de las presiones inflacionarias creadas por las rentas del sector en auge y por la tendencia resultante hacia la apreciación real del tipo de cambio. La disponibilidad de divisas permite evitar una devaluación, siempre impopular en los sectores urbanos, manteniéndose así bajo el precio interior de los artículos de alimentación y de los bienes industriales.

Si los agricultores producen principalmente alimentos básicos y si la fluidez en la reasignación de los recursos es insuficiente para permitir a los agricultores transferir sus recursos a la producción de exportables o a sectores no

comercializables, éstos se encontrarán arrinconados en un sector estancado y bajo unas condiciones de precios insostenibles. El resultado es la emigración hacia las oportunidades de empleo creadas por los sectores en expansión y, si la creación de empleo no es suficiente, la pobreza, y a menudo el hambre.

El enfoque más adecuado es ir midiendo la afluencia de ganancias en divisas para evitar las presiones inflacionarias, un enfoque que se ha seguido con éxito en el Camerún, por ejemplo. Si ello no fuera posible, existen cinco alternativas para proteger a los agricultores de las consecuencias negativas de este desigual desarrollo sectorial. Como en muchos casos las ganancias del sector exportador crean ingresos públicos, tales ingresos pueden emplearse para financiar las reformas que supone cada una de estas opciones:

1. Ayudar a los agricultores a dirigir sus recursos hacia los sectores en auge. Este fue el caso, por ejemplo, de los campesinos productores de café y cacao en Costa de Marfil y de algunas familias de agricultores que se dedicaban a la producción de fruta para la exportación en Chile. Debido a que estos productos de exportación son a menudo intensivos en capital (arboricultura y regadío de sorgo en México), para ayudar a los agricultores se necesitan importantes programas de crédito y de asesoramiento técnico, además de una inserción adecuada en los circuitos comerciales internacionales.

2. Aumentar la productividad global de los agricultores en la producción de alimentos para permitirles competir con las importaciones a bajo precio. Este es el objetivo de los productos de desarrollo rural integrado y de la investigación encaminada a mejorar los sistemas tradicionales de producción agrícola.

3. Proteger las partidas de alimentos que compiten con la producción agrícola, apoyar los precios agrícolas por encima de los precios de consumo o subvencionar los insumos agrícolas para compensar los precios desfavorables del producto. Esta es la solución que se puso en práctica con éxito en Méjico bajo la administración de López Portillo

y que demostró cómo parte de los ingresos del sector en auge puede emplearse para compensar las pérdidas en los sectores comercializables. Con el descenso de los precios del petróleo y por la crisis producida por la deuda exterior, este programa de alto costo tuvo que ser sacrificado en aras de la austeridad.

4. Crear suficientes oportunidades de empleo en los sectores en expansión para permitir la absorción de los agricultores arruinados por los bajos precios de los alimentos.

5. Aumentar el grado de autosuficiencia alimenticia de los hogares de los agricultores para permitirles reducir su dependencia de los insumos adquiridos y satisfacer directamente gran parte de sus necesidades de consumo. Esto supone, en particular, la promoción de tecnologías orgánicas y de parcelas de huerta como estrategias de supervivencia.

5. Estrategias de seguridad en el abastecimiento de alimentos: ¿para quién?

Las dos soluciones extremas para la seguridad alimenticia suelen ser, generalmente, insostenibles: la autosuficiencia alimenticia, porque supone unos costos excesivamente altos, y la aplicación directa de la teoría de las ventajas comparativas, porque es estática, supone riesgos demasiado altos y tiene efectos negativos en algunos sectores de la población que no son competitivos en una economía abierta y que se encuentran desposeídos de fuentes de ingresos. La mayoría de los países han tratado de formular estrategias de seguridad alimenticia que combinen adecuadamente estos dos extremos. Sin embargo, el problema no es sólo formular una estrategia que tenga grandes probabilidades de dar entrada a un vector de consumo nacional, sino también asegurar la seguridad alimenticia para todos los segmentos de la población. Como ha demostrado la reciente experiencia de la Revolución Verde en la India, por ejemplo, no es suficiente un gran crecimiento agrícola para satisfacer esta última definición de seguridad alimenticia.

La seguridad alimenticia tiene dos aspectos: el nivel y la variabilidad en la satisfacción de las necesidades nutricionales. Esto se consigue mediante la combinación de disponibilidad y titularidades, en donde, como ha mostrado Sen (1981), pequeños cambios en la disponibilidad pueden provocar grandes cambios en la titularidad. La disponibilidad proviene tanto de la producción interior como del comercio, de forma que lo que hay que elegir es qué producir para el consumo interior, qué producir para la exportación y qué importar. Sarris (1983), por ejemplo, demuestra que la seguridad alimenticia global en Egipto puede mejorarse reasignando los recursos entre las cosechas de subsistencia (cereales) y de mercado (algodón). El problema de la seguridad alimenticia se define como el de la maximización del valor esperado, una vez descontado su riesgo, de los ingresos netos de exportaciones del sector agrícola, sujeta a la condición de satisfacer un vector fijo de consumo nacional y a las limitaciones técnicas y de recursos en la producción. Cuanto mayor es el grado de aversión nacional a los riesgos, mayores cosechas de subsistencia deberán ser sustituidas por cosechas de mercado a costa de reducir la contribución neta de divisas hecha por la agricultura.

El acceso a los alimentos, tanto en nivel como en variabilidad, se define de forma diferente para los distintos grupos sociales: para los agricultores que practican una economía de subsistencia, depende del acceso a los recursos y de la productividad; para los aparceros y los agricultores marginales compradores netos, depende del empleo, de los salarios y de los precios bajos de los alimentos; para los agricultores vendedores netos, de los términos del intercambio y de la productividad; para los trabajadores urbanos, del empleo, de los salarios y de los precios bajos de los alimentos; y para los marginados urbanos, de las subvenciones a los alimentos y de las transferencias de ingresos. Empleando un modelo EGI para Corea del Sur, Adelman, Berk y Gordon (1982), mostraron cómo dos componentes de la seguridad alimenticia (nivel y variabilidad) afectan de manera diferente a cada clase social. Aunque en ese país los agricultores que practican una econo-

mía de subsistencia se llevan la peor parte en términos de nivel de consumo medio, el grupo social con el mayor riesgo de deficiencias alimenticias es el de los marginados urbanos que se ven fuertemente afectados por las fluctuaciones en los precios que resultan de la inestabilidad tanto en la producción interior como en los precios mundiales. Para mejorar la seguridad alimenticia de los diferentes grupos sociales se requieren, por tanto, diferentes instrumentos políticos. Para los agricultores con economía de subsistencia son necesarias políticas que puedan elevar su renta media, mientras que para los habitantes menos favorecidos de las ciudades se requieren medidas que reduzcan su vulnerabilidad a la inestabilidad.

En Egipto, la inseguridad alimenticia se origina en los movimientos internacionales de precios y en las fluctuaciones del rendimiento nacional, pero la primera fuente de aleatoriedad tiene un coeficiente de variación 3,8 veces mayor que la segunda. Entre las clases sociales, las fluctuaciones de los precios internacionales y del rendimiento afectan más a la renta real de los ricos de la ciudad a través de los efectos positivos que tienen para el crecimiento económico que los efectos que el conjunto del aumento de los rendimientos y el descenso de los precios mundiales tienen sobre el crecimiento económico en general. La gran variabilidad de los precios internacionales bajo condiciones extremas de dependencia de alimentos supone que el coeficiente de variación en los ingresos reales de los menos favorecidos económicamente es mayor en el sector urbano que en el rural. Al igual que en Corea, la mejora de la seguridad alimenticia de los más pobres en el medio rural requiere elevar su nivel de disponibilidad, mientras que en el medio urbano requiere reducir la variabilidad de sus disponibilidades. En la India, cuya economía es básicamente cerrada, y en donde la inseguridad alimenticia se origina principalmente en las fluctuaciones del rendimiento en la producción de grano, es el pobre del medio rural el que está más expuesto a las fluctuaciones de las disponibilidades que crean las fluctuaciones de los rendimientos. Entre las clases más desfavorecidas del ámbito rural, el acceso a la alimentación varía más entre los aparceros, ya que las

fluctuaciones en el rendimiento crean, a corto plazo, fluctuaciones proporcionales en las oportunidades de empleo. Una producción en descenso, por tanto, les perjudica tanto a través de una disminución de empleo como de una elevación de los precios de la tierra, que rebaja sus salarios reales. En este caso, mejorar la seguridad alimenticia de los más pobres requiere el uso de instrumentos políticos que a un tiempo eleven el nivel y reduzcan la variabilidad de sus disponibilidades alimenticias.

Con una agricultura cada vez más integrada en la economía nacional y mundial, es importante transformar el análisis de la seguridad alimenticia, pasando del tema de la estabilización de la disponibilidad y de los precios de los alimentos al de la seguridad de las disponibilidades alimenticias para todos los segmentos de la población. Este enfoque demuestra que es necesario un complejo paquete de medidas para lograr este objetivo, incluyendo la estabilización del rendimiento, la asignación óptima de los recursos entre alimentos de consumo interno y cosechas de exportación, la estabilización de los precios mediante aranceles variables, reservas de divisas y almacenamiento y las subvenciones alimenticias concedidas a los grupos críticos.

6. Ayuda alimenticia: ¿un complemento o un sustituto del desarrollo rural?

No hay duda de que la ayuda alimenticia internacional destinada a los refugiados y a los hambrientos es necesaria. Pero la ayuda alimenticia a más largo plazo es cuestionable. A menudo se la ha acusado de 1) ser una forma de disminuir la presión para poner en práctica las reformas necesarias que hagan mejorar la producción de alimentos, 2) rebajar los precios pagados a los productores nacionales de alimentos, 3) crear inestabilidad en los precios, ya que la ayuda alimenticia es irregular y 4) crear hábitos de consumo (por ejemplo, el consumo de trigo en zonas tropicales) o tipos de agroindustrias (molinos de trigo en Perú) a los que la producción nacional no puede seguir abasteciendo por más tiempo.

Un análisis más cuidadoso del impacto de la ayuda alimenticia a Latinoamérica revela, sin embargo, que el mismo instrumento —importaciones de alimentos en condiciones ventajosas— puede utilizarse con resultados muy diferentes según sea un componente explícito de una estrategia de seguridad alimenticia o un sustituto de la formulación de tal estrategia. En Colombia, por ejemplo, las importaciones de trigo PL-480 han hecho bajar los precios interiores, han eliminado la producción de trigo de las explotaciones agrarias que comercializan sus productos y han incrementado la dependencia del trigo, elevándola del 30% del concumo total a principios de 1950 al 90% en los últimos años de la década de los 70. En Brasil, por el contrario, el Estado vende las importaciones de trigo conseguidas de otros países en condiciones ventajosas a un precio superior al que paga y emplea los ingresos generados por esta transacción para ofrecer los productos nacionales a un precio menor del pagado por los molinos. Al contrario que en Colombia, en vez de competir con la producción nacional, la ayuda alimenticia proporciona una fuente de ingresos públicos que financian la transición hacia una mayor autosuficiencia alimenticia (Hall, 1980). En otros países la ayuda alimenticia se ha empleado para financiar programas de «alimentos por trabajo».

Al analizar el impacto de la ayuda alimenticia sobre la agricultura es también importante distinguir entre los efectos a corto y largo plazo. En el EGI de Egipto, cuando se financian las subvenciones a la alimentación a través de la ayuda exterior, el aumento de las mismas tiene efectos fuertemente expansivos sobre el PNB, ya que crea una afluencia neta de divisas. A corto plazo, los precios en descenso de los alimentos perjudican a todos los agricultores vendedores netos e incrementan los ingresos reales de las clases urbanas. Sin embargo, a largo plazo el efecto fuertemente expansivo que crea el aumento de la ayuda exterior da como resultado ganancias en la renta real de todas las clases, tanto urbanas como rurales. Por tanto, los efectos renta que provoca la ayuda exterior conducen a un aumento en la demanda de alimentos que beneficia a la agricultura nacional e incrementa la demanda de importaciones comerciales.

A menudo se ha dicho que ante sus excedentes de alimentos, los países desarrollados prefieren prestar ayuda alimenticia para reducirlos en vez de facilitar la ayuda necesaria para el desarrollo de las agriculturas del Tercer Mundo, ayuda que podría, con el tiempo, desembocar en una reducción de las oportunidades para sus exportaciones. Esta es una interpretación falaz de las posibilidades de la ayuda para estimular las exportaciones alimenticias de los países desarrollados. El desarrollo agrícola de los países del Tercer Mundo crea importantes efectos renta que se manifiestan en el aumento de las importaciones de cereales, granos para la alimentación humana en los países subdesarrollados más pobres y granos para la alimentación animal en los países de desarrollo intermedio (MDC's). El rápido crecimiento del Tercer Mundo estimulado por la ayuda, encabezado particularmente, por el desarrollo rural sobre unas amplias bases «unimodales» será, en las décadas venideras, la mejor garantía de la expansión de los mercados para la exportación de granos (para la alimentación humana y animal) producidos en los países más desarrollados.

Por tanto, concluimos con una impresión optimista sobre la posibilidad de que se armonice el rápido desarrollo rural de los países en vías de desarrollo para reducir la malnutrición y el aumento en las demandas de exportación procedentes de los países de desarrollo intermedio para reducir los excedentes de alimentos y las correspondientes crisis en la renta agraria o en el presupuesto público. La ayuda exterior para acelerar el desarrollo rural puede beneficiar tanto a los países en vías de desarrollo como a los países de desarrollo intermedio.

7. Conclusión

Probablemente la conclusión más importante que se deriva de este análisis de una agricultura cada vez más integrada en la economía nacional y mundial es la importancia predominante de las fuerzas macroeconómicas intersectoriales sobre la productividad en la agricultura y sobre la distribución de las mejoras en el bienestar a que da

lugar. Las interacciones que existen entre el crecimiento de los diferentes sectores, la seguridad en las disponibilidades de alimentos para los diferentes grupos sociales y los efectos a corto plazo frente a los efectos a largo plazo están muy lejos de ser obvios y han sido captados en parte por los resultados que presentamos, obtenidos de modelos económicos multisectoriales y multclasistas aplicados a la India y Egipto. En este nuevo contexto, los países del Tercer Mundo deben, consecuentemente, planear sus políticas económicas y sus estrategias para la seguridad de las disponibilidades alimentarias con una comprensión clara y una cuantificación específica de esas interacciones.

Bibliografía

- ADELMAN, I., «Beyond Export-Led Growth», Universidad de California, Departamento de Economía Agraria y de Recursos. Documento de trabajo n° 309, Berkeley, abril, 1984.
- ADELMAN, I., BERCK y GORDON, K., «Food Security in a Stochastic World», Universidad de California, Departamento de Economía Agraria y de Recursos. Documento de trabajo n° 251, Berkeley, dic., 1982.
- BOND, M., «Agricultural Responses to Prices in Sub-Saharan African Countries». Documento del FMI n° 30, 1983, pp. 703-26.
- DE JANVRY, A. y SUBBARAO, K., «Agricultural Price Policy and Income Distribution in India», *Economic and Political Weekly*, Vol. XIX, Nos. 52 y 53, 22-29, dic. 1984.
- DE JANVRY, A. y SUBRAMANIAN, S., «The Politics and Economics of Food and Nutrition Policies and Programs: An Interpretation», Universidad de California, Departamento de Economía Agraria y de Recursos. Documento de trabajo n° 349, Berkeley, junio, 1985.
- DETHIER, J.J., «The Political Economy of Food Prices in Egypt», tesis doctoral sin publicar, Universidad de California, Berkeley, feb., 1985.
- HALL, L., «Evaluating the Effects of PL-480 Wheat Imports on Brazil's Grain Sector», *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 62, n° 1, feb., 1980.
- MELLOR, J., *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*, Cornell University Press, Ithaca, 1976.
- SARRIS, A., «Food Security and Agricultural Production Strategies Under Risk in Egypt», Universidad de California, Departamento de Economía Agraria y de Recursos. Documento de trabajo n° 249, Berkeley, marzo 1983.
- SEN, A.K., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Clarendon, Oxford, 1981.
- BANCO MUNDIAL. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Washington, D.C., oct., 1981.
-

RESUMEN

La agricultura se está integrando cada vez más en la economía nacional y mundial, y esto redefine el contexto en el cual se adopta la política agrícola en los países en vías de desarrollo. Basándonos principalmente en los resultados de varios modelos de equilibrio general informatizados que han sido desarrollados en Berkeley, en este documento de trabajo se discuten cierto número de opciones para esos países en lo que a política agraria se refiere, incluyendo el papel de los precios en el crecimiento y la distribución, las prioridades de inversión intersectorial, los instrumentos basados en el precio frente a los no basados en el precio como estimulantes del crecimiento económico, los enfoques para proteger al campesinado de las consecuencias del desarrollo sectorial desigual, las estrategias de seguridad en el abastecimiento de alimentos, la utilización de ayudas internacionales de alimentación como parte de una estrategia de desarrollo y el impacto del crecimiento de los países subdesarrollados sobre la demanda de las importaciones agrícolas que se origina en los países más desarrollados.

RÉSUMÉ

L'agriculture est en train de s'intégrer de plus en plus dans l'économie nationale et mondiale, ce qui définit à nouveau le contexte dans lequel on doit adopter la politique agricole, dans les pays sous développés. En utilisant principalement les résultats de différents modèles informatisés d'équilibre général qui ont été développés à Berkeley, on discute, dans ce document de travail, un certain nombre d'options pour ces pays, à l'égard de la politique agricole, en introduisant le rôle des prix dans la croissance et la distribution, les priorités d'investissement intersectoriel, les instruments qui s'appuient sur le prix face à ceux qui ne s'appuient pas sur les prix pour stimuler la croissance économique, les façons d'envisager la protection des paysans face aux inégales conséquences du développement sectoriel, les stratégies de sécurité pour l'approvisionnement d'aliments, l'utilisation d'aides internationales d'alimentation en tant que partie d'une stratégie de développement, et la répercussion de la croissance des pays sous développés sur la demande d'importations agricoles qui a son origine dans les pays plus développés.

SUMMARY

Agriculture has become increasingly integrated in the national and world economy, and this redefines the context in which agricultural policy is made in less-developed countries. Based principally on the results of several computable general equilibrium models developed at Berkeley, this paper discusses a number of policy options for these countries including the role of prices in growth and distribution, intersectorial investment priorities, price versus nonprice instruments in stimulating agricultural growth, approaches to protect peasantries from the consequences of unequal sectoral development, food security strategies, the use of international food aid as part of a development strategy, and the impacts of less-developed country growth on demand for agricultural imports originating in the more developed countries.
