

EL SECTOR AGROALIMENTARIO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO: ALGUNAS REFLEXIONES PARA AMÉRICA LATINA

Por
JESÚS GONZÁLEZ REGIDOR (*)

I. INTRODUCCIÓN: SINÓPSIS TEÓRICA

EL grado de conocimiento alcanzado sobre la contribución de la agricultura al crecimiento económico, así como, sobre la interrelación existente entre un nuevo sector agroalimentario y el resto de los sectores, ha servido para comprender mejor algunas de las claves del devenir económico reciente en los países capitalistas avanzados.

Lo que en sus primeras etapas fue la contribución de la agricultura al proceso general de acumulación de capital, mediante una acumulación de capital en la propia agricultura, posteriormente se transformó. Al reducir su importancia relativa en el conjunto de la economía, y en particular en el marco de un sistema agroindustrial, donde alcanzan un peso significativo las industrias abastecedoras de materias primas y preponderante las de transformación y distribución alimentaria, la agricultura como sector extractivo lleva a cabo una nueva aportación consistente principalmente en favorecer la acumulación de capital en los demás sectores económicos.

Una sinópsis teórica de estas aportaciones, nos va a servir en esta ocasión para poner de relieve los elementos fundamentales que configuran las hipótesis de la contribución de la agricultura tradicional,

(*) Asesor del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación. España.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 152 (abril-junio 1990).

y de la nueva agricultura como parte del sector agroalimentario, al crecimiento económico.

El interés que este ejercicio de reflexión puede tener para América Latina, viene justificado por el carácter ejemplificador y de referente para los países en desarrollo, que se atribuye al comportamiento de la agricultura en los países capitalistas avanzados, sobre todo en aquellos casos, como el español, en que el proceso de modernización de la agricultura ha sido relativamente reciente y se encuentra inacabado.

I.1. *Acumulación de capital en la agricultura*

Durante un período histórico más o menos prolongado según los diferentes países, la agricultura como sector económico puede generar un excedente económico, el cual bajo diversas condiciones toma la forma de elevados beneficios en el sector, una parte de los cuales se transforma en un volumen importante de ahorro, transferible al resto de los sectores económicos a través de variados mecanismos (Regidor, J. G., 1985).

De esta hipótesis, ampliamente compartida, destacan varios ejemplos: *a)* el nivel de producción y consumo de los agricultores; *b)* el grado de desarrollo tecnológico agrario existente; *c)* la estructura socioeconómica del sector (tipos de explotaciones y de mercados agrarios, singularmente), y *d)* el comportamiento del Estado como inductor de la generación y transferencia del ahorro agrario (a través de una política de precios agrarios, por ejemplo).

La presencia y el comportamiento de estos elementos, que se relacionan entre sí, condicionan en buena parte la acumulación de capital en el sector y por tanto el flujo de ahorro transferible. Es por eso que se considera la transformación del excedente en ahorro como un proceso inseguro, transitorio e insuficiente.

En síntesis, la agricultura ha sido motor inicial de crecimiento en la medida en que fue capaz de producir para un mercado interior y exterior un volumen de bienes que no debían atender al autoconsumo, con unas técnicas productivas poco intensivas en capital, que requerían el empleo de una mano de obra abundante y barata, lo cual era compatible con la presencia de explotaciones de mediano y gran tamaño, cuyos titulares eran generalmente propietarios de la tierra, y con una política agraria adecuada de precios.

Tal cúmulo de circunstancias difícilmente persisten en el tiempo. Así ocurrió en el caso español, donde la demanda de mano de obra de un sector industrial nacional en formación, reforzada por una demanda de mano de obra emigrante, descompuso el modelo de acumulación tradicional y motivó un proceso de innovación tecnológica en la agricultura (la adopción generalizada de las técnicas de la revolución verde), caracterizada por la sustitución de capital por trabajo. En consecuencia los flujos financieros acabaron invirtiéndose, por las necesidades crecientes de capitales para hacer frente al proceso innovador, debiendo complementarse la autofinanciación con el recurso al crédito.

I.2. Sector agroalimentario y acumulación de capital

La contribución de la agricultura al crecimiento generando un excedente, es un fenómeno propio de las primeras etapas del crecimiento económico.

Si se considera, desde un enfoque noekeynesiano, que en el crecimiento económico la tasa de acumulación es función de la tasa esperada de beneficio, y esta a su vez mantiene un comportamiento inverso con la tasa de salarios; el mantenimiento de una tasa de salarios reales relativamente baja, será posible si los salarios monetarios crecen menos que los precios, lo que desde una perspectiva sectorial es consistente con unas tasas relativamente bajas de crecimiento de los precios agrarios y al mismo tiempo relativamente elevadas de los precios de los demás sectores económicos.

La comprobación de la validez de esta hipótesis requiere analizar los diferentes mercados en los que tiene lugar la formación de los precios agrarios percibidos y pagados y conocer cuales son los principales factores que determinan el nivel de beneficios dentro del sistema agroindustrial (industrias de *inputs* y sector agroalimentario) y, finalmente, conocer las transferencias de beneficios entre estos subsectores.

Así, cuando aparece un verdadero sector agroalimentario, en el que la agricultura permanece como un subsector cada vez con menor peso relativo, la nueva aportación estriba principalmente en favorecer la acumulación en los demás sectores económicos, particularmente en los sectores que le son conexos dentro del sistema agroindustrial (Regidor, J. G, 1986).

De esta hipótesis destacan los siguientes elementos: *a*) la naturaleza de los mercados de factores y productos donde se fijan los precios agrarios; *b*) el carácter de las técnicas de la revolución verde, que están en la base de toda mejora de la productividad; *c*) el grado de presencia y articulación de un sistema agroindustrial, y en particular su implantación sectorial y territorial, y *d*) el comportamiento del Estado y de los organismos internacionales, que inciden sobre las políticas agroalimentarias sobre los aspectos fundamentales de la política económica (financiera, comercial, etc.).

En síntesis, dadas las características de los mercados donde se forman (presencia de monopolios y oligopolios) el agricultor (el sector agrario) es más bien un aceptador de precios, reaccionando al empeoramiento de la relación de precios con intentos de mejora de la productividad. Sin embargo, estas mejoras de productividad, que tienen su origen previsiblemente en la adopción de innovaciones tecnológicas en la agricultura, sólo permanecerán parcialmente en forma de beneficios en el sector, siendo el resto de estos beneficios transferidos a los demás subsectores del sistema agroindustrial.

Esta transferencia de beneficios, de mejoras de productividad, a través de los precios, no debe hacer olvidar el reparto intrasectorial que se produce de los beneficios remanentes en el sector, o las compensaciones que una política agraria de rentas (precios subvencionados, créditos, fiscalidad, etc.) pueden significar para los diversos subsectores del sistema agroindustrial, y sobre todo para el subsector agrario.

II. SECTOR AGROALIMENTARIO: PERSPECTIVAS DE FUTURO

Esta breve disgresión teórica puede ser contrastada con dos realidades bien distintas. Por una parte, con las perspectivas de evolución del sector agroalimentario en los países de economía de mercado desarrollados; por otra, con la situación actual de la agricultura y el desarrollo rural en América Latina.

En el primer caso, tomando como referencia países como España y el conjunto de la Comunidad Europea, se asiste a una revisión de las políticas agroalimentarias orientada a una profundización del modelo teórico apuntado. Comentaremos algunos de los principales objetivos e instrumentos que se están entronizando en los países de la CEE, e incluso de la OCDE, para reformar las políticas.

Por lo que se refiere a América Latina, ante una realidad tan compleja y para tratar de obviar posibles lagunas de conocimiento, vamos a contrastar los anteriores postulados teóricos con el núcleo principal del análisis del sector, que han llevado a cabo recientemente organismos internacionales como la CEPAL, la FAO y el IICA.

II.1. *Reforma de las políticas agrarias en los países desarrollados*

En estos países se está llevando a cabo un proceso de reforma de las políticas agrarias, dirigido a reconvertir un modelo productivo caracterizado por un exceso permanente de oferta, una redistribución regresiva de rentas dentro del sector y una inestabilidad permanente de los mercados agrarios nacionales y mundiales (en este punto se denuncia la existencia de un dumping sistemático, realizado por los países más productores para colocar sus excedentes).

Organismos como la OCDE (OCDE, 1987), han preconizado una reducción generalizada de las políticas de apoyo a la agricultura, ya que, en su opinión, las políticas de apoyo de precios y rentas no han logrado mejorar sensiblemente el nivel de renta de los agricultores y la equidad en el sector. Muy al contrario, han supuesto unos excesivos gastos presupuestarios y la quiebra de los principios del libre comercio.

Se pone en cuestión también el modelo tecnológico tanto de la producción agraria como de la agroindustrial. Dos notas destacan a este respecto: el agotamiento de las mejoras de productividad derivadas de las técnicas de la revolución verde, lo que exige la introducción de un nuevo paquete tecnológico especialmente basado en la biotecnología; y el despilfarro de recursos naturales y la degradación del medio ambiente que ha conllevado el empleo generalizado de estas técnicas, aspectos que empiezan a ser tomados seriamente en consideración en la formulación de las políticas (CEE, 1988; USA, 1989).

En resumen, las nuevas políticas agrarias postulan: 1) el control de la oferta (retirada de tierra, cuotas de producción y comercialización, y fijación de precios de garantía según umbrales de producción); 2) una mejora de las rentas no vinculada a la política de apoyo a los precios (subvenciones directas, jubilaciones anticipadas, reconversión de explotaciones no viables...), y 3) una mayor liberalización de los mercados aproximando los precios interiores de los países a

los del mercado mundial, lo que implicaría la consolidación de unos nuevos acuerdos que estimulen los intercambios mundiales en el seno del GATT.

Estas políticas, como puede observarse, no suponen una revisión de los postulados teóricos que explican la contribución de la agricultura al crecimiento. Por el contrario, implican una nueva reconversión del subsector agrario extractivo para adecuarlo a la reacionalidad del sistema agroindustrial y económico en general.

Las recomendaciones se orientan a liberalizar los mercados en lugar de mantener las políticas de sostenimiento de precios, conseguir nuevas elevaciones de la productividad a través de la adopción de las explotaciones económicamente inviables, y la consolidación del dominio de la distribución sobre la transformación, y ambas a su vez sobre la producción agraria en el sistema agroindustrial (existen abundantes datos sobre concentraciones de empresas de distribución en un número reducido de firmas y su control de los mercados).

Queda añadir que estas políticas se presentan con el mismo grado de necesidad que, por ejemplo, la reconversión industrial, llevan aparejadas costes sociales y políticos, por lo que el ritmo de difusión y aplicación es diverso según los países y según el juego de intereses en presencia.

II.2. *El sector agroalimentario en los planes de desarrollo para América Latina y el Caribe*

La propuesta para el desarrollo de la CEPAL lleva por título «Transformación Productiva con Equidad», y pretende el logro de algunos de los objetivos propios de una concepción actualizada del desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población» (CEPAL, 1990: 11).

En este marco, la atención que se presta al sector agroalimentario (CEPAL, 1990: 134-138), se orienta fundamentalmente a lograr una mayor articulación productiva agricultura-agroindustria. Siguiendo las pautas «más exitosas de países de otras regiones», se propone dar un salto en la implantación de un sistema agroindustrial, en el que las industrias van a «inducir el progreso técnico de la actividad agropecuaria».

No se ocultan las peculiaridades del agro latinoamericano, que ofrece por un lado una «marcada concentración de empresas capitalistas modernas» en un número limitado de áreas geográficas, dedicadas a producir un número limitado de bienes para la exportación y una parte de los mercados internos, y por otro «un vasto sector campesino, fuertemente diferenciado, dedicado fundamentalmente a producir bienes básicos de consumo interno». Esta estructura agraria dual, origina a su vez una abundante «fuerza de trabajo migratorio que carece de otras opciones de empleo».

Con todo, el énfasis se pone en las siguientes políticas: *a)* cambiar la política agrícola y rural, con una menor atención inversora en grandes obras y una mayor dedicación a modernizar la pequeña agricultura; *b)* revisar las políticas de intervención y de precios, reduciendo sus costes mediante políticas diferenciales para proteger la producción campesina, distintas al apoyo vía precios; *c)* fortalecer la articulación entre la agricultura y la agroindustria, así como, entre la agroindustria y la pequeña agricultura familiar, y *d)* potenciar cambios institucionales y de orientación de la inversión en el medio rural, buscando movilizar el pequeño ahorro y la participación de las comunidades locales.

Nos encontramos ante un modelo de fomento de la oferta y modernización de la economía campesina, con el intento de articulación de un nuevo sector agroalimentario en el que el peso de la agroindustria será decisivo. Se trata sin duda de una ingente tarea, que en algunos países como España ha requerido varios decenios, subsistiendo aún notables desajustes.

En términos de los modelos teóricos comentados, habría que incrementar el excedente agrario pero no sólo en base a un reducido número de empresas modernizadas y orientadas a la exportación. Al mismo tiempo, habría que crear un tejido agroalimentario que dinamice y articule a la agricultura con el resto de la economía.

Cabe decir, que ambas pretensiones no son consistentes, al menos no lo han sido en los países desarrollados, con el carácter de las técnicas agrarias disponibles y con el mantenimiento de una población campesina y rural tan abundante como la que existe en América Latina.

La *FAO* presentó en 1988 un voluminoso «Plan de Acción para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe», que se centra aunque no de manera excluyente en la agricultura. Vamos a referirnos a los objetivos que se consideran esenciales y a los elementos principales de este plan de acción (*FAO*, 1988: 5-20).

Dos son los objetivos principales: *a)* «promover un cambio pronunciado de la política de desarrollo en favor de las zonas rurales y de la agricultura», y *b)* «cambiar las prioridades dentro del sector agrícola, no discriminando a los pequeños y medianos productores y a los campesinos».

La definición de estos objetivos se apoya en una reconsideración de la función de agricultura y el medio rural en el desarrollo. Se ha evidenciado que la agricultura se ha adaptado mejor a la crisis económica, tanto por lo que se refiere a las «limitaciones externas como a la reducción de la actividad económica global».

Pero es en los elementos del plan de acción donde aparecen algunos de los aspectos más diferenciadores de la aportación de la FAO. Se definen siete áreas principales de acción, de las cuales cinco tienen un carácter global: 1) reducción de la carga de deuda externa, que requiere un tratamiento político y posibles reducciones unilaterales del servicio de la deuda; 2) políticas comerciales que fomenten la expansión de las exportaciones agrícolas, con apelaciones a la obtención de resultados en la actual Ronda Uruguay del GATT y el incremento del comercio intrarregional; 3) cambios en las políticas macroeconómicas y de desarrollo, que han sido impuestas y han introducido un sego urbano e industrial del modelo de desarrollo, por lo que habrá que reasignar los limitados fondos públicos en favor de programas y proyectos bien seleccionados y controlados, que atiendan en mayor medida a la zonas rurales; 4) cooperación intrarregional, sobre todo de carácter técnico, y 5) ayuda exterior.

Más referidas al sector agrario y al medio rural se encuentran las siguientes propuestas de acción: acelerar la demanda interna de productos agrícolas; y políticas agrarias de modernización e incremento de la productividad. En estos puntos se encuentran las aportaciones más significativas de esta propuesta.

Poner el acento en promover la demanda interna de productos de la agricultura y en avanzar en la seguridad alimentaria, nos parece el planteamiento estratégico más adecuado a la realidad de estos países. Se pueden mejorar las políticas de seguridad alimentaria, de acceso y disponibilidad de alimentos, con una mejor selección de los «grupos vulnerables» y una mejor aplicación de los «programas de ayuda a la alimentación», pero la medida más eficaz y duradera consiste en aumentar los ingresos adicionales en alimentos».

Este aumento de la demanda interna de alimentos (el 80 % de la producción agropecuaria en la actualidad), exige elevar el «poder

adquisitivo de los grupos de menores ingresos, [...] pero para ello se requerirán opciones políticas, como la de una reforma agraria, que hasta ahora la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no han querido o no han podido hacer» (FAO, 1989: 49).

De este modo, se exige una determinada política de desarrollo agrícola, en la que la reforma agraria constituye una tarea esencial ya que, como se afirma, «en muchos países será imposible alcanzar el potencial de producción o eliminar la pobreza rural si parte de las tierras en manos de los propietarios de los grandes predios no se redistribuyen en unidades económicamente viables». Esta política de estructuras agrarias, debe hacerse acompañar de un amplio conjunto de políticas tributarias, de adopción de tecnologías adecuadas, de crédito rural especialmente para los pequeños productores, de mejor utilización de los recursos naturales (agua, bosques), etc.

Parece que se trata de potenciar un modelo de autosubsistencia y autodesarrollo, con una mejor distribución y aprovechamiento de los propios recursos de la región. En ausencia de un modelo de crecimiento económico de amplia base industrial viable, al menos a corto plazo, se apuesta por intentar aumentar los ingresos de amplias capas de población rural y su demanda interna, especialmente en alimentación. Más que constituirse en fuente de recursos financieros a través de un pequeño sector exportador, la agricultura y el medio rural de estos países debería intentar abastecer, y abastecerse, de alimentos en cantidad y calidad suficiente. En otros términos, lo prioritario sería lograr un excedente económico generalizado en la agricultura.

Por último, el IICA ha llevado a cabo recientemente la elaboración del «Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe». Un análisis somero de este plan permite distinguir el papel dinámico que se atribuye a la agricultura en un nuevo modelo de «ajuste con crecimiento y equidad», de los elementos centrales de una estrategia para la reactivación de la agricultura (IICA, 1989: 41-78).

Se considera que la «contribución sectorial al desarrollo global no deberá producirse a través de transferencia de excedentes al sector urbano industrial, [...] por el contrario el sector urbano agropecuario debe poder retener y asignar libremente los excedentes que genera, pues será a través de su propia expansión, que aportará al desarrollo económico global».

En concreto, del agro se espera que: genere recursos externos, a través de exportaciones y sustitución de importaciones; abarate los

alimentos, y con ello mejore los salarios reales, a través de aumentos de la productividad de la tierra; genere y mantenga empleos en la agricultura y el medio rural; amplíe los encadenamientos intersectoriales y fomente la agroindustria, y genere un aumento de la demanda por los mejores ingresos rurales. Es este un conjunto ambicioso de objetivos, con elementos comunes a los dos planes anteriormente comentados, que parece encontrarse más cerca de lo que se exige a la agricultura como contribución al crecimiento en los países desarrollados en la actualidad.

En esta perspectiva, los elementos centrales «para hacer efectivo un nuevo papel de la agricultura en las estrategias de desarrollo» son los siguientes: *a)* políticas de incentivos e inversión, con atención especial al fomento de las inversiones en el sector agropecuario; *b)* relaciones económicas internacionales, orientadas a mejorar el comercio internacional, la integración económica y el comercio intrarregional; *c)* modernizar el sector público agropecuario y desarrollo institucional, mejorando la eficiencia de los servicios y la articulación con el sector privado; *d)* estrategia tecnológica, que atienda tanto a una agricultura competitiva internacionalmente como a los pequeños productores que aún no cuentan con una respuesta tecnológica adecuada; *e)* desarrollo agroindustrial, cuya articulación con la agricultura se considera básica para un nuevo modelo agrícola y rural, y *f)* desarrollo rural y promoción de la economía campesina, reconociendo su importancia y la necesidad de políticas diferenciadoras para las unidades familiares de infraestructura y las unidades familiares autosuficientes.

Todas estas políticas estratégicas se concretan, finalmente, en un conjunto de programas de cooperación técnica, en los que el IICA conforma una Unidad Técnica con el BID, y en menor medida en un listado de proyectos de inversión subregionales y nacionales cuyo número y alcance dependerán de las posibilidades de financiación existentes.

Una valoración de este Plan, a la luz de nuestros postulados anteriores, presentaría como nota característica su carácter ecléctico, pretendiendo objetivos cuya simultaneidad resulta difícilmente compatible, ya que suelen corresponder con períodos históricos diferentes. En este punto sería preciso fijar más claramente las prioridades en favor del desarrollo de la economía campesina o de la agroindustria, por ejemplo. La naturaleza de las relaciones económicas que se establecen entre los sectores, a través de los mercados y las institucio-

nes, puede hacer aparecer como voluntariosas algunas de estas formulaciones.

III. CONCLUSIÓN

Estas notas permiten establecer algunas conclusiones de carácter general. Así como, para los países desarrollados se cuenta con modelos explicativos sobre el papel de la agricultura en el crecimiento, para los llamados países en desarrollo no parece disponerse de un bagaje teórico tan convincente.

Mientras los países de economía de mercado desarrollados llevan a cabo procesos de reforma de su sector agroalimentario, regiones como América Latina intentan activar en sus países modelos de crecimiento agrario y rural que, al menos parcialmente, ya están puestos en cuestión.

Los planes de acción para América Latina existentes coinciden más en los diagnósticos que en el modelo de crecimiento subyacente. En los casos citados encontramos dos planes que enfatizan el crecimiento de la oferta agraria y agroindustrial frente a uno que da prioridad en potenciar la demanda interna de alimentos. En muchos otros aspectos no son contradictorios, manteniendo elementos coincidentes, pero dada la escasez de recursos financieros disponibles, su viabilidad es inversamente proporcional a sus pretensiones.

Algunas de las políticas formuladas como potencialmente más exitosas dependen de forma externa de la existencia de condiciones políticas adecuadas. Del mismo modo, la ausencia de organismos integradores a nivel subregional y hemisférico con autoridad y predicamento suficiente, a pesar de la abundancia de siglas, no permite asegurar la aplicación de estos u otros planes de desarrollo agrario y rural.

BIBLIOGRAFÍA

- CEE (1988), *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Documento 1957/88, Bruselas, agosto de 1988.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 1990.
- FAO (1988), *Plan de acción para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, FAO, Roma, 1988.
-

- FAO (1989), *Estado Mundial de la agricultura y la alimentación*, Naciones Unidas, FAO, Roma, 1989.
- IICA (1989), *Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe*, IICA, San José, Costa Rica, 1989.
- OCDE (1987), *Politiques nationales et échanges agricoles*, OCDE, París.
- REGIDOR, J. G. (1985), «Agricultura y crecimiento económico: un artículo de síntesis». *Rev. Agricultura y Sociedad*, n.º 34, enero-marzo 1985, M.º de Agricultura, Madrid.
- REGIDOR, J. G. (1986), «Agricultura y acumulación de capital en los demás sectores económicos». *Rev. Agricultura y Sociedad*, n.º 44, 1987, M.º de Agricultura, Madrid.
- USA (1989), *Alternative agriculture*. National Research Council, National Academy Press, Washington, D. C., 1989.
-