

***Bases para la reconversión productiva
del sector agrícola de Santa Cruz***

***Departamento de Promoción Económica
Publicación No. 06/01***

La Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), presenta el estudio: "Bases para la reconversión productiva del sector agrícola de Santa Cruz", elaborado por el consultor Carlos Nayro Coelho.

El mismo fue desarrollado en cumplimiento del Programa de Trabajos para el año 2000, de la Secretaría General de la ALADI, en el marco del Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

La concepción y supervisión del mismo estuvieron a cargo del Departamento de Promoción Económica de la Secretaría General de la ALADI.

Montevideo, febrero de 2001.

ÍNDICE

	Página
1. INTRODUCCIÓN	7
2. UN PANORAMA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA	9
2.1 La expresión sectorial	9
2.2 Un nuevo ciclo de desarrollo	15
3. LA AGRICULTURA EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ	23
3.1 La marcha hacia Oriente	23
3.2 Características del sector productivo	30
3.3 Comportamiento del poder de compra	33
3.4 Los factores de desempeño	43
4. EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	50
4.1 El comercio agrícola y el nuevo orden económico mundial	50
4.2 Las principales características del comercio agrícola	56
4.3 Principales países participantes	61
4.4 Los principales productos	64
5. LA RECUPERACIÓN DEL “AGRIBUSINESS” DE SANTA CRUZ: RECONVERSIÓN Y REESTRUCTURACIÓN	76
5.1 Razones para comprometer al sector público	76
5.2 Alternativas para la agricultura de Santa Cruz	90
BIBLIOGRAFÍA	101

1. INTRODUCCIÓN

Con un territorio de 370.621 km² (33,7% del área total de Bolivia), el Departamento de Santa Cruz tiene una dotación de factores "(factors endowments)" bastante favorable para el desarrollo de la agricultura y de la ganadería. El tipo de suelo predominante en la región (con grandes manchas de alta fertilidad), el ciclo pluviométrico, la temperatura, la existencia de varios ríos y riachuelos perennes y la disponibilidad de una vasta red de sabanas freáticas de baja profundidad, permiten la producción, a niveles razonables, de una gran variedad de productos agrícolas, tanto en el sistema de secano como en el irrigado.

Incluso con esas condiciones favorables, sólo en las últimas dos décadas, con el cultivo en escala comercial de algunos productos como la soja, el maíz, el sorgo, el arroz, el girasol, el trigo, la caña de azúcar y el algodón, el sector agrícola comenzó a mostrar una fuerza suficiente para transformar la economía de Santa Cruz en el centro dinámico de la economía boliviana.

A comienzos de la década del cincuenta, se efectuaron los primeros intentos de aumentar aceleradamente la producción regional de algunos productos como el arroz, el azúcar, el algodón y el maíz, dentro de la política gubernamental de obtener la autosuficiencia de algunos productos básicos. En 1950, el Departamento de Santa Cruz, a pesar de ser el más grande del país en términos territoriales, contribuía con sólo el 5% del PBI nacional, retenía el 9% de la población del país y prácticamente no participaba en las exportaciones.

A pesar de algunos avances en la década siguiente (en el subsector azucarero fueron instalados los primeros ingenios de trituración de la caña) el sistema productivo continuó siendo operado en gran parte por pequeñas comunidades rurales, utilizando métodos altamente primitivos y rudimentarios de cultivo y orientado a la subsistencia.

En la década del setenta, esa agricultura tradicional continuó siendo dominante en la región, pero el "boom" del algodón, la expansión de la producción azucarera y la introducción de algunos productos como trigo y soja dieron comienzo al proceso de modernización del sector agrícola de Santa Cruz¹, que aunque inicialmente estaba volcado sólo al mercado interno, comenzó a dar los primeros pasos en dirección a las exportaciones, ampliadas considerablemente en las décadas siguientes con la soja, el girasol y subproductos.

Con el desarrollo del sector, la tasa de participación de Santa Cruz en el PBI nacional se elevó, en 1999, a más del 28% y de la población boliviana de 8,1 millones de habitantes, el Departamento aportó 1,7 millón (21%).

En el sector externo, los datos son aún más impresionantes: en 1998, de las exportaciones del país, consideradas no tradicionales, de US\$ 619 millones (de las cuales 69,2% son de origen agropecuario), Santa Cruz participó con el 65%, equivaliendo a cerca de US\$ 280 millones. Este hecho se vuelve particularmente relevante cuando se considera que, debido a varios factores limitantes, la agricultura boliviana, como un todo, está esencialmente volcada al abastecimiento del mercado doméstico.

¹ La introducción de esos productos, junto con la existencia de un considerable rebaño ganadero permitieron la instalación de algunos establecimientos agroindustriales en las áreas de lácteos, avícola, textil y de bebidas, dentro de las conocidas "vínculos hacia adelante" (forward linkages) de Hirschman, A. **An Strategy of Economic Development**, Yale University Press, 1958.

Después de presentar tasas de crecimiento sorprendentes durante casi dos décadas², a partir de 1997, con la crisis asiática (que afectó con gran intensidad el mercado internacional de “commodities”), el sector agrícola de Santa Cruz comenzó a dar varias señales de estancamiento y debilitamiento, o sea, a mostrar un mayor grado de vulnerabilidad a situaciones coyunturales desfavorables en el mercado internacional. Ese hecho es particularmente preocupante porque en años anteriores el sector no se vio afectado tan negativamente por los ciclos depresivos que afectaron, con intensidad variada, el “agribusiness” mundial.

De modo general, debido al fenómeno de la globalización, y a la tendencia, cristalizada en los años noventa, de reducción de la intervención del Estado en la economía y en la agricultura, los sectores productivos agrícolas de todos los países quedaron más expuestos (y por lo tanto más vulnerables) a los cambios, tanto en el escenario macroeconómico mundial como en el mercado de “commodities”. En las regiones en desarrollo, generalmente sujetas a serias restricciones de orden fiscal y en que la economía agrícola depende sobremanera del desempeño de pocos productos (como aparentemente está sucediendo en Santa Cruz), el problema tiende a agravarse en la medida en que el proceso de integración de los mercados (y de competencia) se amplía.

Por tratarse de un sector altamente estratégico, tanto en términos económicos como sociales, el gran dilema de esa región y de Bolivia es que al mismo tiempo en que los recursos disponibles para mantener una red de protección al sector son extremadamente escasos, es necesario establecer varias medidas para mantener la agricultura generando renta y empleos ante las tres macrotendencias mundiales: creciente integración de los mercados, reducción de la intervención del Estado en la economía y mayor peso de las variables ambientales en el cálculo económico (desarrollo sostenible).

El objetivo central de ese estudio es presentar y discutir las variables que históricamente han comandado el proceso de desarrollo de la agricultura de Santa Cruz y dentro de un análisis prospectivo de la economía agrícola mundial, presentar alternativas, tanto en términos de convertibilidad de algunos subsectores y reestructuración de otros, como de medidas de política económica y agrícola que sean necesarias para que el sistema productivo del Departamento continúe operando satisfactoriamente en el nuevo contexto mundial.

El estudio está dividido en tres partes. En la primera parte se mostrará un panorama de la economía boliviana, indicando cómo el desarrollo de la economía y del sector agrícola de Santa Cruz se realizó dentro del proceso de desarrollo económico de Bolivia. En la segunda parte se hará un análisis y un diagnóstico de la actual situación del sector agrícola de Santa Cruz. En la tercera se hará un análisis general del mercado mundial de productos agrícolas, incluso de las implicancias de la Ronda Uruguay y de la OMC, para mostrar los complejos agropecuarios más dinámicos y los países con mayor potencial de consumo para que, en función de ello, se diseñe una estrategia (a corto y largo plazo) para ampliar las exportaciones agropecuarias de Santa Cruz. En la última parte se hará un rápido análisis de los mecanismos de administración de riesgos en la agricultura, de las razones del so-

² Entre 1985 y 1997 la producción de cereales y oleaginosas de Santa Cruz pasó de 395.410 toneladas a 2.070.056 toneladas (un crecimiento del 423%). La producción de soja creció más de ocho veces (pasó de 141,6 mil toneladas a 1,23 millón de toneladas) la de sorgo 300%, la de arroz 134,4%, la de maíz 81,14% y la de trigo más de 25 veces (pasó de sólo 4,7 mil toneladas a 120,4 mil toneladas). La producción de girasol entre 1990 y 1997 pasó de 11,8 mil toneladas a 114,7 mil toneladas (un crecimiento de más del 800% en siete años). En los otros dos sectores importantes el desempeño también fue notorio: la producción de caña de azúcar creció 241,5% y de algodón, 385,3%.

porte gubernamental, de las experiencias de otros países, para presentar a continuación las alternativas de convertibilidad y de reestructuración del sector agrícola del Departamento, con las sugerencias de política y programas.

2. UN PANORAMA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

2.1 La expresión sectorial

Antes de la expansión de la agricultura empresarial de Santa Cruz, que fue acompañada de la implantación de varios establecimientos agroindustriales, la economía boliviana tenía una base esencialmente extractivista mineral y vegetal, predominando el estaño. De la misma manera que la economía chilena y la economía brasileña dependieron pesadamente, por mucho tiempo, del cobre y del café, respectivamente, para equilibrar sus cuentas externas, Bolivia dependió del estaño.

Como en otras partes del mundo, el sector minero boliviano era un enclave dentro del país, que aunque generara divisas y renta, sus efectos dinámicos en la economía eran prácticamente nulos, beneficiando sólo a una parte restringida de la población, involucrada directamente con la actividad³.

Antes del estaño, la extracción de plata en Bolivia era la actividad minera predominante, con varios ciclos de expansión, que ocurrieron a mediados y finales del siglo pasado. Sin embargo, debido a la creciente dificultad de acceso a los yacimientos, a la ausencia de nuevas tecnologías de explotación, a la caída de los precios externos y a la forma de intervención gubernamental, enseguida el sector de la plata comenzó a entrar en colapso.

El ciclo del estaño comenzó en 1900, en función de la abundancia del metal en algunas regiones de Bolivia y de los precios favorables en el mercado internacional. En ese año, las exportaciones de ese "commodity" ya representaron el 40,97% de las exportaciones totales. Con el pasar de los años, la importancia del estaño creció aún más y en 1935 llegó a participar con el 96,08% de las ventas en el exterior. Esa importancia, aunque decreciente, continuó hasta mediados de la década del setenta, cuando se dieron las condiciones del mercado internacional y comenzó la producción, a escala comercial, de algunos "commodities agrícolas".

Desde el comienzo la explotación del estaño boliviano presentó algunas señales de vulnerabilidad, en función de los siguientes factores⁴:

- a) En los países productores que compiten, como Malasia, Indonesia, Japón y después China y Australia, los yacimientos no se forman en aluviones y sí en vetas, lo que influye bastante sobre los costos de producción;
- b) Las zonas de producción están distantes de la zona costera lo que eleva los costos de transporte;

³ La ausencia de efectos dinámicos de las actividades mineras es generalmente consecuencia del bajo valor agregado en la economía local, causado por la ausencia de vínculos intersectoriales, baja remuneración de mano de obra y baja generación de tributos. Los recursos generados son generalmente utilizados en importaciones de productos de consumo y alimentos.

⁴ Urdininea, op cit pag 125.

- c) El metal, como un insumo utilizado en la industria de los países desarrollados, es incorporado en proporciones mínimas y fijas a otros productos, haciendo que el producto tenga una elasticidad-renta muy baja (el consumo no aumenta con la renta);
- d) Está sujeto a una continua caída en sus diversos usos, como en laminados, aluminio, plástico y en el propio reciclaje de los productos de estaño, desde la II Guerra Mundial; y
- e) Su efecto multiplicador es reducido, pues se trata de una materia prima exportada en bruto y que, por consiguiente, demanda pocos servicios de apoyo a la producción.

Además, dentro del modelo de explotación predatorio, puesto en práctica por pocos empresarios, gran parte de los excedentes generados en la actividad exportadora del producto se invertían o se gastaban en el exterior y un segmento muy restringido de la sociedad sacaba provecho de las riquezas generadas visto que la remuneración de la mano de obra empleada directamente era prácticamente de subsistencia. Las inversiones estaban dirigidas exclusivamente a mantener las operaciones de extracción y transporte del producto para los puertos y los cinturones formados alrededor de las zonas mineras estaban constituidos por algunos segmentos de comercio y de bienes importados, pero las relaciones eran típicamente precapitalistas.

Como consecuencia de la onda de nacionalismo, que predominó en gran parte de América Latina en la década de los cincuenta⁵, las minas fueron nacionalizadas para anular la estructura monopolista y cambiar el modelo de explotación existente. Aunque en cierta forma eso haya permitido la transferencia de excedentes hacia otros sectores, como agricultura e infraestructura, los resultados alcanzados inicialmente fueron luego anulados, debido a los problemas que asolaron con intensidad variada los sectores estatizados: exceso de interferencia política, ineficiencias, clientelismo político y falta de competencia.

Con la decadencia de la economía del estaño, el esfuerzo estratégico del país en términos de inversión y reubicación de mano de obra fue transferido a la explotación del potencial agrícola y a la diversificación mineral (en términos de hidrocarburos y otros minerales). Con las reformas de 1995, la explotación minera se privatizó y se realizaron más inversiones en el sector en el sentido de incorporar nuevas tecnologías y aumentar la competitividad.

Con esos cambios, el panorama económico boliviano sufrió una profunda transformación, y el mayor grado de diversificación de las actividades productivas evidentemente trajo menor dependencia en la extracción de minerales,

⁵ En esa época se inició una etapa de gran intervención estatal en las relaciones económicas. Los fundamentos teóricos por detrás de los mecanismos de intervención tienen dos variantes. La primera, que constituye la esencia del pensamiento de Keynes, defiende un involucramiento mayor del Estado en la economía, por medio del aumento en los gastos públicos, para evitar las fases depresivas de los ciclos económicos, provocadas por el subconsumo y por el exceso de ahorro. La segunda, con una carga ideológica típicamente tercermundista, defendía la tesis de que un Estado activo y emprendedor es la forma ideal de preservar la riqueza nacional contra la explotación predatoria del capital internacional, garantizar la seguridad nacional, y por encima de todo fomentar el progreso económico. Las experiencias de desarrollo puestas en práctica en ese siglo sirvieron claramente para reducir las expectativas con relación al papel del Estado en la actividad económica. El fracaso de las economías socialistas, y la crisis de las economías en que el Estado controlaba una vasta gama de actividades, como las de América Latina, mostraron que la presencia del Estado en la economía crea nuevos problemas sin resolver los antiguos.

tanto en la formación del PBI como en las exportaciones. En términos del PBI del sector productivo de bienes, la participación de los minerales, que en las décadas del treinta al cincuenta representaba más del 65% del PBI, en 1999 se situó en poco más del 10% y continúa decreciendo gradualmente (a comienzos de la década llegaba a casi el 13%), como muestra el Cuadro I.

Cuadro I

Bolivia: Estructura del PBI del sector productivo de bienes (En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ⁽¹⁾
BIENES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuario	33,6	33,8	33,8	32,7	33,5	33,3	31,0	30,8
Petróleo/gas	9,1	8,8	9,2	9,0	8,9	10,5	11,2	11,8
Minerales	12,9	13,4	12,8	13,4	12,2	11,5	10,9	10,3
Industrias	36,9	36,7	36,9	37,5	37,7	36,9	36,7	36,4
Construcción	7,5	7,3	7,3	7,4	7,7	7,8	10,2	10,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

¹Datos preliminares

Al mismo tiempo en que cayó la importancia del sector minero, crece la de los sectores como el de hidrocarburos y construcción, mientras que la del sector industrial permanece estable. La caída del sector agropecuario refleja la crisis asiática de 1997.

En las exportaciones, la minería que, como ya se vio, llegó a representar más del 94% de los ingresos de exportación en la década del treinta y más del 85% en las décadas del cincuenta y sesenta, en 1999 contribuyó con el 33,7% (Cuadro II).

Cuadro II

Bolivia: Participación sectorial en las exportaciones (En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Minerales	44,7	44	37,2	39,9	36,9	37,7	36,4	33,7
Hidrocarburos	9,8	11,7	8,8	11,8	10,8	7,7	7,3	10,3
Agropecuario	37,1	36	47,1	39,8	44,8	46,6	42,5	43,1
Otros	8,4	8,3	6,9	8,5	7,5	8	13,8	12,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

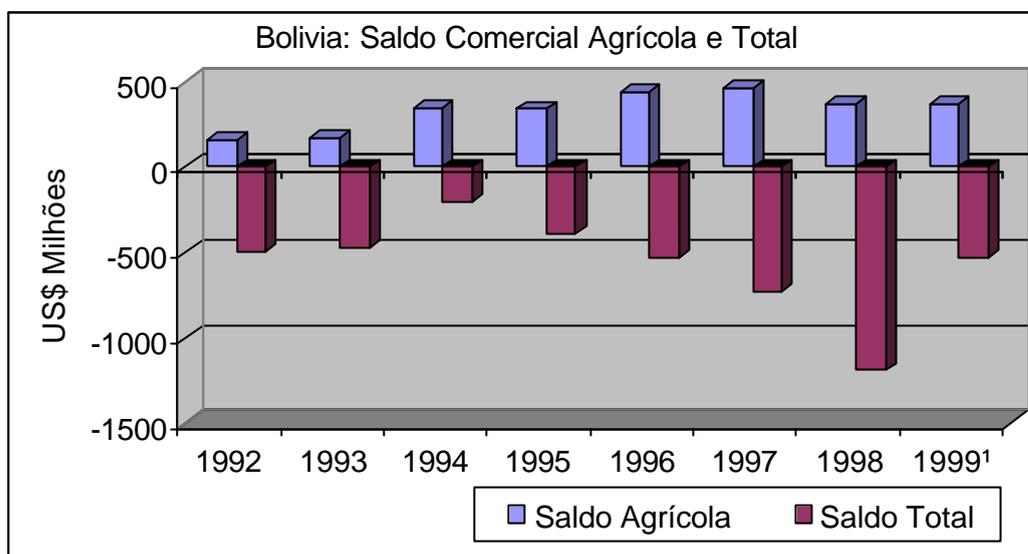
Fuente: Banco Central de Bolivia y CAO

¹Datos preliminares

Por otra parte, las exportaciones agropecuarias, que dos décadas atrás no hacían ningún aporte a la balanza comercial de Bolivia, actualmente aportan más del 43%. Cabe resaltar que entre 1992 y 1999, mientras las exportaciones totales crecieron un 40%, las exportaciones de origen agropecuario crecieron más del 75%; eso porque después de la crisis de Asia cayeron un 17,4%. La caída en las agroexportaciones, junto con la caída de las exportaciones de minerales, fue responsable de la caída del 10,6% en las ventas externas de Bolivia, mientras que las exportaciones de petróleo y gas natural crecieron casi el 20% y la de otros productos el 45,2%.

En términos de balanza comercial, el saldo altamente positivo de la balanza agrícola contribuyó a reducir el déficit general (Gráfico I).

Gráfico I



Fuente: Banco Central de Bolivia

En 1992, mientras el saldo negativo de la balanza fue de US\$ 492,8 millones, en la parte agrícola tuvo un saldo positivo de US\$162,9 millones. En los años posteriores el saldo agrícola creció el 168%, mientras que el déficit total, después de caer en 1994 a US\$ 198 millones, inició un nuevo proceso de crecimiento hasta alcanzar US\$ 784 millones en 1998. Los datos preliminares muestran una reducción en 1999.

Con relación al destino de las exportaciones, tanto en 1996 como en 1999, la Unión Europea fue el mayor bloque comprador de productos bolivianos (23,7% en 1996 y 20,5% en 1999) y la Comunidad Andina, el segundo, con el 23,4% en 1996 y el 18,2% en 1999. En las importaciones el grupo del NAFTA fue el mayor abastecedor en 1996 (30,7%). En 1999 el MERCOSUR pasó a liderar con el 22,1% (Cuadro III).

Cuadro III

**Bolivia: Saldo comercial por zonas económicas
(En millones de dólares)**

	1996			1999 ¹		
	Exp.	Imp.	Saldo	Exp.	Imp.	Saldo
MERCOSUR	182,6	330,7	-148,1	190,2	477,2	-287
C. Andina	266,5	131,7	134,8	270,1	142,2	127,9
NAFTA	249,8	509,6	-259,8	207,2	423	-215,8
U. Europea	270,6	250,7	19,9	304,5	231,9	72,6
Asia	4,7	250,4	-245,7	5,3	236,4	-231,1
Otros	162,8	182,8	-20	503	639,4	-136,4
Total	1137	1655,9	-518,9	1480,3	2150,1	-669,8

Fuente: Banco Central de Bolivia

¹ Datos preliminares

A pesar de haber presentado un crecimiento bastante irregular a lo largo de los años, con años de grandes tasas de expansión intercalados con años de reducción, principalmente en las décadas del sesenta y setenta, el sector de petróleo y gas natural es el que presenta mejores perspectivas de expansión en los próximos años, en virtud del descubrimiento de nuevas reservas de gas natural y de las grandes oportunidades que el mercado tiende a ofrecer en el futuro. Actualmente el procesamiento del petróleo bruto y el aprovechamiento del gas natural ya están produciendo grandes transformaciones en la economía boliviana, principalmente en términos de incremento en el sector industrial. Lo que se espera es que Bolivia no siga el ejemplo de Venezuela y de otros productores de petróleo, que se transformaron en “rehenes” del petróleo y no aprovecharon los recursos generados en el desarrollo de otros sectores de la economía. Como se sabe, el petróleo también es una actividad extractiva mineral y sus efectos dinámicos sólo se producen cuando surgen otras industrias vinculadas al aprovechamiento de sus subproductos.

Se estima que más del 50% de todo el territorio boliviano, de aproximadamente 1,1 millón de km², contenga reserva de petróleo y gas natural. Las inversiones ya realizadas, aunque sean suficientes para garantizar el abastecimiento interno por muchos años, aún son claramente insuficientes para modernizar las refinerías y para desarrollar las reservas para exportación. Con el gasoducto Brasil-Bolivia, un inmenso volumen del gas boliviano se destinará al mercado brasileño. En virtud de ser una actividad económica relativamente reciente, y por lo tanto con una base inicial insignificante, el sector del PBI fue el que tuvo, por lejos, el mejor desempeño. El Cuadro IV muestra el desempeño del PBI boliviano por sector entre 1961 y 1999. El sector de hidrocarburos tuvo por lejos el mejor desempeño. En el período analizado creció más de 23 veces. Solamente en la década del ochenta, como los demás sectores, el sector de hidrocarburos presentó un desempeño mediocre. El peor desempeño fue el de la minería, que creció solamente el 81,1% en cuarenta años.

El proceso de industrialización boliviano, aún incipiente comparado con algunos países vecinos, se inició en la década del sesenta y a pesar de estar altamente concentrado en los subsectores de bebidas y alimentos, tuvo un desempeño bastante estable, presentando sólo un crecimiento negativo en la década del ochenta. Entre 1961 y 1999 creció el 285% y el mejor desempeño se produjo en la década del sesenta, cuando se inició el proceso de instalación de algunas agroindustrias.

Cuadro IV

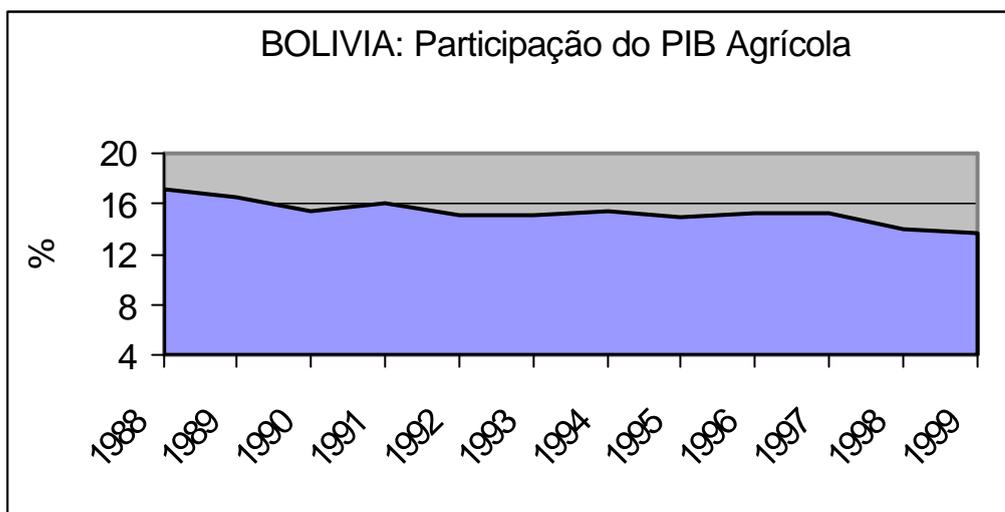
Bolivia: Desempeño sectorial del PBI (En porcentaje)

	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-1999	TOTAL
Agropecuario	17,1	50,8	15,1	31,8	167,8
Minería	63,8	3,1	(8,3)	19,6	81,1
Hidrocarburos	252,3	292,8	6,0	60,7	2.340
Industria	88,8	63,2	(32,3)	35,5	285,5
Total	59,1	87,2	1,2	24,7	275,8

Fuente: Urdininea, op cit y Banco Central de Bolivia

En el caso del PBI agropecuario, el mejor desempeño se produjo en la década del setenta cuando se inició la expansión de la frontera agrícola a través de la agricultura moderna. La tasa de crecimiento llegó al 50,8% (promedio anual del 5%). Durante la década del ochenta, cuando el PBI total creció sólo el 1,2%, el agropecuario creció el 15,1% (promedio del 2%), a pesar de la sequía de 1983/84. En el período 1991/1999, incluso con la caída de 1998 (-3,49%), debido a la crisis asiática, el sector creció el 167,8%. En términos de participación en el PBI nacional, como ha sucedido en otros países, en la medida en que la economía se desarrolla, decrece la participación de la agricultura en el PBI⁶. En 1988 participaba con el 17,14%. En 1999 cayó al 13% (Gráfico II).

Gráfico II



Fuente: Banco Central de Bolivia

⁶ El PBI agropecuario (visto como producción sectorial) puede decrecer cuando el desarrollo avanza. Sin embargo, el agribusiness crece en importancia, en la medida en que abarca las actividades de la producción agrícola propiamente dicha (labranzas, ganadería, extracción vegetal), aquellas ligadas al suministro de insumos en las vinculaciones hacia atrás, las relacionadas con el proceso agroindustrial y las que dan soporte al flujo de productos hasta la mesa del consumidor final, en los encadenamientos hacia adelante. En ese sentido, en el soporte a la producción se vinculan con el sector agrícola las industrias de fertilizantes, defensivos, máquinas y equipos agrícolas, financiaciones (crédito rural para inversión y costo), investigación agropecuaria y los transportes de esos insumos. En la fase de distribución y procesamiento se vinculan los transportistas de los productos agrícolas, la agroindustria, los agentes financieros que apoyan la comercialización, los almacenadores y el comercio (mayorista y minorista), en este último incluyendo el importante subsector de alimentación comercial (restaurantes, bares, etc.). Este concepto de "agribusiness" tiene implicancias profundas en la organización económica de las naciones, particularmente de países como Bolivia, Brasil etc., pues muestra la dimensión estratégica de la agricultura. Dentro de ese concepto el sector agrícola no es visto como una actividad estancada, cuyo valor agregado representa sólo una pequeña parte del Producto Bruto Interno (PBI), que decrece con el desarrollo económico. En él, el sector agrícola es visto como el centro dinámico de un conjunto de actividades que actualmente representa gran parte del PBI total de esos países y es responsable del empleo de la mayor parte de la población económicamente activa de esos países.

2.2 Un nuevo ciclo de desarrollo

Al contrario de la mayoría de los países, donde el sector agrícola financió, a través de la generación de excedentes, el proceso de transformación industrial, en Bolivia, debido a la estructura de propiedad de la tierra y a las relaciones de producción que predominaron desde la independencia del país, la agricultura siempre fue un factor permanente de atraso. Incluso para garantizar el abastecimiento interno de productos básicos, el país tenía que recurrir frecuentemente a importaciones. A comienzos de la década del cincuenta, solamente el 20% del área total del país estaba sujeta a algún tipo de propiedad. En las áreas destinadas a la producción el sistema de cultivo se realizaba por comunidades indígenas extremadamente arraigadas en las tradiciones seculares de manejo del suelo, sin remuneración pecuniaria. Como consecuencia de esa estructura de explotación, la agricultura de Bolivia dejó de suministrar los tres elementos, cuya integración orgánica deflagra el proceso de desarrollo económico sostenido: materia prima para algunos sectores industriales, capital o divisas para estimular la industrialización a través de importación de máquinas y equipos y la creación de un mercado interno de bienes, tanto de consumo, como de capital (insumos agrícolas).

Para romper esa estructura de explotación y transportar la agricultura boliviana al siglo XX, Bolivia adoptó en 1952, una reforma agraria que puede ser considerada una de las más amplias y bien diseñadas de América Latina. Como resultado de la reforma, el gobierno boliviano esperaba aumentar la producción mediante la expansión del área plantada, estimular la integración con la agroindustria, incrementar el índice de modernización y liberar la mano de obra del régimen de semiesclavitud existente, por medio de la posesión de la tierra.

Debido a la desarticulación del sistema existente, el efecto inmediato de la reforma fue una caída drástica en la producción. Sin embargo, después de un lento proceso de articulación los esfuerzos de movilización comenzaron a dar los primeros resultados, pero no al punto de alcanzar los objetivos propuestos, en función de las propias deficiencias estructurales de la economía del país, que no permitieron el desarrollo, en la escala necesaria, del proceso industrial/urbano que daría soporte a la modernización de la agricultura, principalmente en términos de aumento de la movilidad de la mano de obra y del capital. De esa forma se mantuvo el círculo vicioso, en que la industrialización no se producía porque la agricultura continuaba sin tener condiciones de generar los excedentes necesarios para financiarla (como en otros países de base agrícola) y la agricultura no se modernizaba porque no se producía la industrialización.

El ciclo migratorio rural-urbano solamente comenzó cuatro décadas después de la reforma, pero no en función del aumento de la demanda por mano de obra industrial, sino en función del agotamiento de la fuerza productiva del suelo y del propio modelo agrario, excesivamente atomizado, puesto en práctica por la reforma agraria.

La agricultura en bases empresariales surgió en la región oriental del país, centrada en productos de cultivo tradicional como algodón, caña de azúcar y arroz y en productos introducidos más recientemente como la soja, el girasol y el trigo. La producción a escala comercial y formato moderno de esas "commodities" fue un importante factor de diversificaciones de las exportaciones bolivianas y particularmente de la dinamización de la economía del De-

partamento de Santa Cruz, porque permitió el surgimiento de varias industrias coligadas.

Sin embargo, la expansión de esa agricultura tipo moderna no eliminó la agricultura rudimentaria ni creó una tendencia fuerte de uniformización, debido a grandes dificultades, tanto estructurales como financieras, para eliminar el “gap” tecnológico existente entre los dos sistemas. La agricultura tradicional continúa siendo practicada a gran escala por pequeñas comunidades, involucrando la producción de géneros alimenticios de consumo doméstico comercializados, directamente por los productores en los mercados locales o a través de una red de intermediarios, que generalmente se apropian de gran parte del pequeño excedente generado.

De esa manera, la agricultura boliviana continúa siendo dualística, con un claro predominio del sector tradicional. Del total de unidades productivas del país, solamente el 7% se consideran “unidades empresariales”. Según Urdininea⁷, las principales razones para la baja tasa de transformación de la agricultura boliviana, a pesar de la reforma de 1952, son las siguientes:

- a) *El derecho de la propiedad agraria fue consagrado en la constitución y en las leyes como una forma de protección al ciudadano, similar a un menor de edad, no solamente imposibilitando vender sus tierras en el mercado, sino también estimular con ellas recursos en el sistema financiero;*
- b) *La extremada atomización de las propiedades (68% de las propiedades tienen como máximo 5 hectáreas), aumenta la presión sobre la tierra, no permite la introducción de tecnologías eficientes y atomiza la oferta, reduciendo la capacidad de negociación en la comercialización;*
- c) *Las obras de infraestructura física y social fueron orientadas hacia otros productos y otros sectores, marginando las áreas rurales de agricultura tradicional, incluyendo lo relacionado a las exportaciones; y*
- d) *Las políticas de controles de precios, anteriores a 1985, vigentes en un sistema que a pesar de sus precariedades fue, desde 1952, orientado sistemáticamente hacia el mercado, legó a la agricultura tradicional condiciones desventajosas en términos de competencia, producción y productividad a título de resguardar los salarios.*

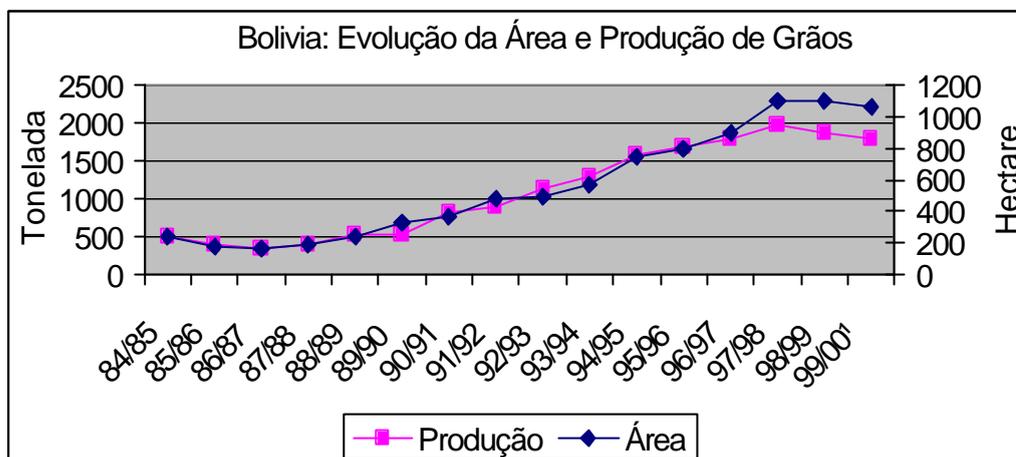
Además de ello, el complejo agroindustrial que en otras economías “indujo” con éxito una escala de transformación (vía contratos, integración vertical, etc.) sobre sectores aparentemente impermeables a cambios, debido a factores histórico-culturales, en Bolivia solamente creó vínculos con el sector moderno. Así, aunque aún represente una parte menor del producto agrícola, ese sector fue el que absorbió la totalidad de las inversiones y de la tecnología. La inmensa mayoría de la agricultura boliviana permaneció al margen del proceso y continúa operando con los menores índices de productividad del continente.

El Gráfico III muestra la evolución del área y producción de granos, que es el sector que más creció de la década del ochenta hasta el presente y que representa el “core” del “agribusiness” a escala mundial. El período de gran expansión fue entre 1991 y 1997, cuando la producción de granos pasó de 539

⁷ Op.cit pág. 121.

mil toneladas a 1.966 mil toneladas, un crecimiento del 294%. El área plantada creció el 251%. Después de la crisis asiática, la producción cayó cerca del 18%, y el área plantada, cerca del 16%. La producción de soja cayó cerca del 25%, la de girasol cerca del 22% y la de arroz, casi el 20%. El maíz y el sorgo, debido a su importancia para el abastecimiento doméstico del complejo avícola, fueron poco afectados por la crisis.

Gráfico III



Fuente: CAO

En realidad, durante gran parte de su historia, Bolivia no participó en los ciclos de desarrollo que se realizaron en América Latina, estimulados por la existencia del exceso de ahorros en los países líderes del capitalismo mundial, por las condiciones favorables del comercio internacional de algunos productos nativos, como caucho natural, café, azúcar y minerales y por la Segunda Guerra Mundial.

“Antes de la Primera Guerra Mundial, países como Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela presentaban niveles de exportaciones similares a los de los países industrializados, un gran volumen de inversiones extranjeras financiaba puertos, electricidad, vías férreas e infraestructura en general”⁸.

Como consecuencia, las tasas de crecimiento de la economía boliviana hasta los años sesenta siempre fueron muy modestas o incluso negativas, lo que mantuvo siempre al país como uno de los menos desarrollados del continente, no habiendo acompañado totalmente el crecimiento espectacular de América Latina en el período 1950-1980. Durante toda la década del cincuenta (1951-1960), por ejemplo, el PBI boliviano creció sólo el 3,1%, intercalando años de expansión (como 1951, en que la expansión fue del 7,0%) con años de recesión, como 1953, en que la caída fue del 9,5%. En el mismo período el PBI brasileño creció más del 25%, mientras que el argentino creció cerca del 31%.

En función de varios factores positivos, como el buen desempeño del mercado internacional de minerales, la década del sesenta (1961-1970) fue la década en el período señalado en que el PBI boliviano tuvo el mejor desempe-

⁸ Urdininea, José B "Condicionantes Estructurales para el Crecimiento Boliviano", publicado en Reflexiones Sobre el Crecimiento Económico Fundación Milenio, 1998.

ño (58,0%). En la década siguiente, ya en función de una mayor presencia de la agricultura y de los hidrocarburos en el sistema económico, el PBI creció el 47,2% (Cuadro V).

Cuadro V

Bolivia y Brasil: Tasas de crecimiento del PBI

Período	Tasas de Crecimiento	
	Bolivia	Brasil
1951-1960	3,1	25,0
1961-1970	58,0	59,1
1971-1980	47,2	87,2
1981-1990	(0,58)	1,2
1990-1999	38,2	24,7

Fuente: Urdininea, op cit, Banco Central de Bolivia e IBGE

En síntesis, Bolivia no fue capaz de aplicar con éxito las condiciones estructurales normalmente exigidas por un proyecto de desarrollo económico a largo plazo. El modelo de sustitución de importaciones aplicado con gran intensidad en América Latina, apoyado por una fuerte intervención del Estado en la economía comenzó, justamente en Bolivia, debido a algunas características de su economía, a dar las primeras señales de agotamiento.

Eso se debe, fundamentalmente, a la desarticulación interna entre los diversos sectores de la economía, a la ausencia de inversiones en infraestructura⁹, a la persistencia de relaciones productivas arcaicas, a la baja calificación de la fuerza de trabajo, bajo nivel de ahorro doméstico y a la alta tasa de riesgo institucional, lo que hace al país poco confiable para los inversionistas internacionales. Esos factores lógicamente dificultan el proceso de acumulación interna de capital, elemento fundamental para el crecimiento económico, que por su parte solamente sería posible a partir de incrementos de la productividad, provenientes del proceso de transformación en los sectores más importantes, como la agricultura y las actividades de minería. Como resultado, la economía boliviana siempre fue extremadamente sensible a las coyunturas internacionales.

La combinación de la crisis internacional de comienzos de los años ochenta, con la debilidad estructural de su economía, llevó a Bolivia a enfrentar una de las peores crisis de su historia, representada por la combinación perversa de un proceso de hiperinflación con depresión.

Para enfrentar el problema, Bolivia adoptó profundas medidas de control monetario, contención de los gastos públicos, que después resultaron en reducción drástica del ritmo inflacionario¹⁰.

⁹ El hecho de que Bolivia no tenga acceso directo al mar es considerado por muchos como la gran traba para su desarrollo. Este puede ser el hecho importante, pero sin duda no es crucial, pues existen varias formas de contornar el problema a través de acuerdos con los países vecinos. Además de ello, países en condiciones económicas similares a Bolivia, como el Ecuador, que tiene una extensa costa marítima, padecen básicamente de los mismos problemas o de problemas peores.

¹⁰ En ese aspecto, Bolivia fue el primer país de América Latina en implementar, con éxito, un plan de estabilización. Argentina intentó el Plan Austral, pero sólo tuvo éxito con el plan de conversión automática implementado a comienzos de los años noventa. Brasil, después de varios intentos, sólo tuvo éxito con el Plan Real, puesto en práctica casi diez años después del plan boliviano.

Como en los planos de estabilización aplicados posteriormente por Argentina y Brasil, la política cambiaria constituyó el instrumento básico de la estabilidad, debido a la influencia del cambio en las expectativas inflacionarias y en el proceso de realimentación monetaria y, por lo tanto, de los precios. En ese sentido, la fluctuación de la tasa de cambio pasó a ser administrada por el Banco Central, como un “ancla” contra la inflación. Medidas fuertes de contención de los gastos públicos dieron consistencia a las medidas cambiarias y monetarias.

Para evitar el desabastecimiento y promover un mayor grado de integración de la economía boliviana con la economía mundial se eliminaron los controles sobre el comercio exterior y se redujeron significativamente los aranceles aduaneros. En términos estructurales, las principales medidas tuvieron por objetivo transformar la economía boliviana en una economía más orientada hacia el mercado y sin el accesorio de reglamentos burocráticos, típicos de economías estatizadas. Así, se eliminaron varias empresas y órganos pertenecientes al Estado, varios mecanismos de intervención en el mercado y se liberaron las relaciones laborales. En el área financiera se autorizaron operaciones en dólares y se liberó la tasa de interés.

Como resultado de las medidas, la inflación, que en 1985 llegó a 11.749,6% al año, a finales de 1989 cayó a dos dígitos y se recuperó la confianza del público en el sistema financiero. El nivel de depósitos a la vista pasó de US\$ 86,5 millones en 1985 a US\$ 589,9 millones en 1989¹¹. El Cuadro VI muestra el efecto de la reforma de 1996 en las principales variables macroeconómicas.

Cuadro VI

Bolivia: Principales indicadores macroeconómicos (Promedio anual)

	1984	1985	1986/89	1990/93	1994/99 ¹
Crec.PBI (%)	(0,2)	(1,7)	1,6	4,0	3,8
Inflación (%)	1.281,3	11.749,6	28,7	13,1	7,5
Déf. Pub/PBI (%)	26,5	10,8	5,9	4,8	2,3
Déf. C. Corr/PBI (%)	0,1	7,9	4,1	5,1	5,0
D. Externa/PBI (%)	41,7	68,8	88,4	69,7	63,8
Inver. Externa (US\$)	8,9	12,3	29,8	102,1	390,2
Reservas Int. (US\$)	98,6	123,6	148,6	234,2	798,4
S.div/Export. (%)	42,1	33,1	28,7	23,9	22,8

Fuente: Pacheco y Banco Central de Bolivia

¹ Datos preliminares

Después de presentar cinco años de crecimiento negativo, incluso en el año de la reforma, a partir de 1987 el PBI comenzó a presentar un desempeño positivo, habiendo crecido en el período 1986/89 el 1,6%, a pesar de las elevadas tasas de interés resultantes del plan de estabilización, que permitían solamente realizar inversiones a corto plazo y de alta rentabilidad. El déficit del sector público con relación al PBI cayó del 26,5%, en 1985, a un promedio del 5,9%, en el período 1986/89, hasta llegar más recientemente al 2,3%.

¹¹ Pacheco, Mario N. “Apuntes Sobre las Transformaciones de la Economía Boliviana” en **Reflexiones Sobre el Crecimiento Económico**, publicado por la Fundación Milenio 1998.

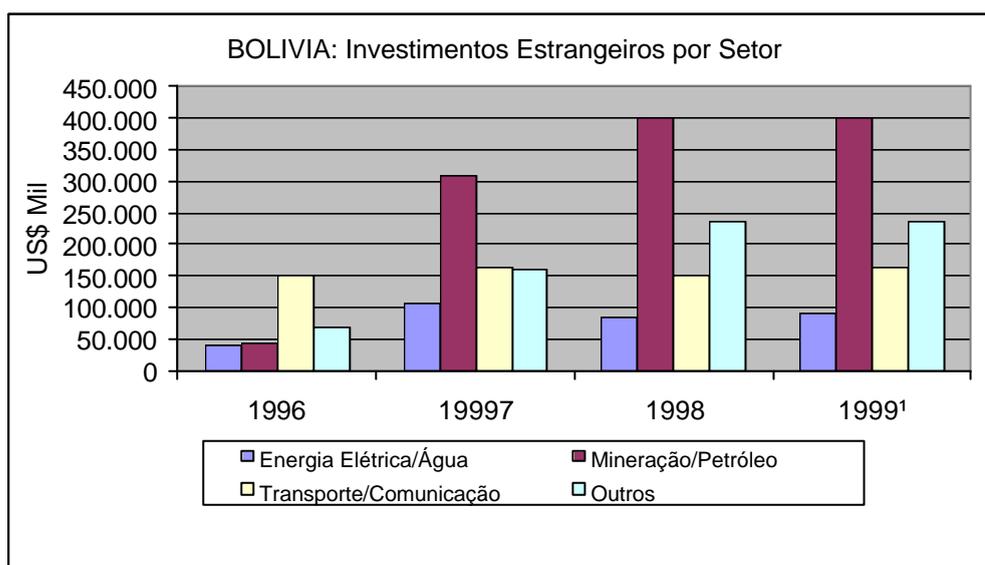
El déficit en cuenta corriente también presentó una ligera caída, pasando del 7,9% del PBI en 1995 a un promedio del 4,1% entre 1986 y 1999.

Las inversiones de riesgo, que prácticamente no estaban fluyendo en la década del ochenta, volvieron a adquirir mayores proporciones en la década del noventa, habiendo alcanzado un promedio de casi US\$ 400 millones entre 1994 y 1999. El Gráfico IV muestra las inversiones de riesgo por sector.

En 1996 el sector que más recibió inversiones de riesgo fue el sector de transportes y comunicaciones (48,8% del total). A partir de 1997 el cuadro se modificó sustancialmente, con un crecimiento extraordinario de las inversiones en hidrocarburos (creció 595% en relación a 1996). En 1998 el tope cambió a US\$ 440,2 millones y la participación pasó al 45,9%, igual a la que se obtuvo en 1999. El sector agropecuario recibió sólo US\$ 180 mil, en 1997, y US\$ 289 mil, en 1998.

El servicio de la deuda externa, que consumía un promedio anual del 28,7% del ingreso de las exportaciones entre 1986 y 1999, actualmente está en torno del 23%.

Gráfico IV



Fuente: CAO
(1) Datos preliminares

A pesar de las grandes mejoras en el desempeño de las variables que influyen directamente en la estabilidad, el crecimiento del producto real fue mucho menos que las expectativas existentes y del propio crecimiento del PBI de países vecinos, como Chile y Perú. Entre las razones se puede citar las elevadas tasas de interés, que reducen el coeficiente de inversión (entre 1994 y 1999 fue del 15,8%, comparado con más del 25% en Chile y Perú), insuficiencia de las reformas estructurales¹², la bajísima capacidad de inversión del sector público para corregir las deficiencias en la infraestructura del

¹² A pesar de haber tomado varias medidas de carácter estructural enseguida después de la reforma de 1986, sólo en 1996/97 el gobierno boliviano las amplió y profundizó.

país, incluyendo la calificación de mano de obra y la persistencia del déficit en cuenta corriente, que siempre reducen el “rating” de riesgo del país en los mercados financieros internacionales.

De cualquier manera, la estabilidad económica obtenida a partir de la reforma de 1986, además de haber permitido el comienzo de las reformas estructurales, permitió el surgimiento de un nuevo ciclo en la economía boliviana, basado en el desarrollo de una matriz agro-exportadora centralizada en el Departamento de Santa Cruz.

Por sus características, la clave del desarrollo de la economía de Bolivia está en el crecimiento del sector exportador. Como enfatiza Pacheco¹³,

“Las reformas económicas e institucionales, como la liberalización comercial, la desregulación del mercado interno, la política cambiaria reajutable y el rediseño del Estado, tienden a definir al sector exportador privado como el sector dinámico para impulsar el desarrollo de la economía. Estrategia comprensible, considerando la estrechez del mercado interno, que no permite aplicar economías de escala en la industria nacional, y la aguda regresividad de la distribución de la renta nacional. En ese sentido, no parece existir otra alternativa que no sea el desarrollo del sector exportador, como fuerza motriz del crecimiento, medio por el cual se puede diversificar la pauta de bienes exportables para reducir los riesgos siempre presentes de precios desfavorables y para eliminar el déficit de la balanza comercial”.

En el actual contexto, dos sectores productivos son los que, aparentemente, poseen los elementos-clave para promover una estrategia de desarrollo económico, basado en la expansión del sector exportador: el sector de hidrocarburos y el sector agropecuario.

Las ventajas de ser un exportador de petróleo o gas natural, en un mundo sediento de esos productos, son obvias. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los efectos dinámicos de las exportaciones de petróleo, principalmente en términos de generación de empleo y renta para la sociedad como un todo, son limitadas. En el mundo existen innumerables ejemplos de exportadores de petróleo que continúan enfrentando los mismos problemas de los países más pobres y la gran mayoría de los países desarrollados son grandes importadores del producto. Además de ello, el desarrollo a gran escala de una estructura de explotación a alta escala del potencial petrolífero, exige un esfuerzo gigantesco en términos de inversiones en prospección, distribución, refinación (si fuera el caso), puertos especializados etc., que sólo se vuelven interesantes para el gran capital internacional cuando la relación costo/beneficio es baja. En el caso boliviano, aún puede llevar algunos años para que el sector alcance el patrón de explotación ideal.

Queda entonces el sector agropecuario que, en el contexto actual, presenta tres ventajas básicas: a) Existe una estructura agroexportadora operando dentro de patrones modernos y eficientes en el Departamento de Santa Cruz, y que en los últimos años fue la principal responsable de la diversificación en la pauta de exportación de Bolivia y que, conforme se observó, en 1999 contribuyó directamente con el 43,1% de las exportaciones totales; b) La actividad agrícola (moderna) tiene una gran capacidad de generar efectos dinámicos,

¹³ Pacheco, op.cit pg 105.

tanto en la compra de insumos (fertilizantes, máquinas, equipos etc.) como en el suministro de materia prima para la agroindustria y de productos para el consumo final. O sea, el “agribusiness” es una extensa red de actividades económicas interconectadas, que abarca desde la moderna industria de trituration al supermercado hasta la pequeña bodega, carnicería o restaurante que sacan ventaja de la ubicación; c) Estudios realizados en diversos países muestran que es el sector que exige el menor volumen de inversión por unidad de empleo generado¹⁴, d) Es el sector que menos exige en términos de preparación y entrenamiento de la mano de obra y, por lo tanto, el que mejor se inserta en el marco boliviano; y e) Bolivia tiene la gran ventaja de ser aún un productor y exportador de poca expresión en el mercado mundial, o sea un “price taker” en todas las commodities, lo que le permite aumentar sustancialmente las exportaciones sin afectar la posición de los grandes “players” o los precios del mercado.

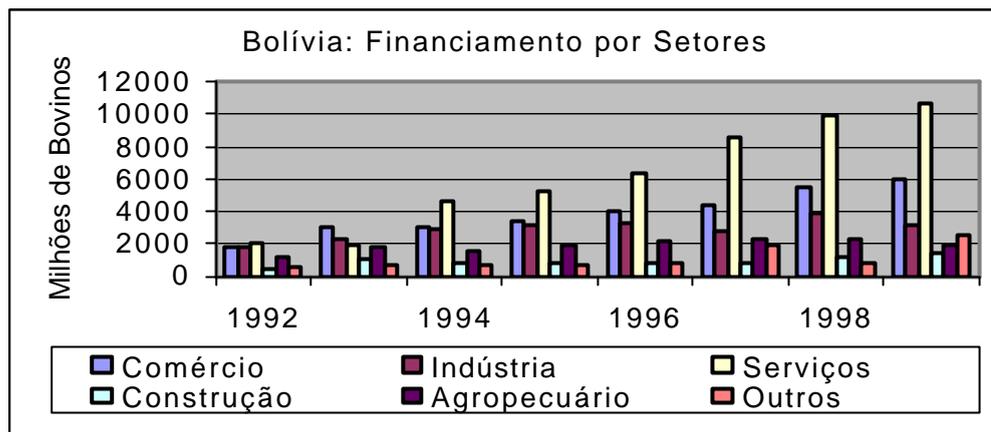
Además, la región de Santa Cruz presenta algunas condiciones que la vuelven ideal para ser el centro dinámico del proceso: a) Dispone de un gran stock de tierra de alta fertilidad aún no explotado o pasible de recuperación; b) Dispone de una estructura empresarial con capacidad de operar el sistema; y c) Dispone de las tecnologías adecuadas en todas las etapas de la producción.

De ese modo, la demostración de debilidad o de vulnerabilidad creciente a los humores del mercado internacional de commodities demuestra que en el conjunto de opciones de políticas de desarrollo hacia el futuro, el sector agroexportador de Santa Cruz debe fortalecerse y no abandonarlo simplemente a “las fuerzas del mercado”. Debido al elevado grado de riesgo e incertidumbre existente en sus operaciones, el sector agrícola dispone en todo el mundo de algún tipo de “safety net” para mantenerlo respirando durante los ciclos depresivos.

En el actual contexto boliviano, ese hecho es aún más crucial debido, como se vio, al papel altamente estratégico que ese sector está desempeñando (y puede desempeñar en el futuro) en el proceso de desarrollo del país, principalmente en lo que se refiere a la generación de empleo y a las exportaciones. La concesión de financiamientos al sector, a través del sistema de crédito formal, no refleja esa posición estratégica. Los datos indican que en 1992, cuando el “boom” agrícola de Santa Cruz estaba en sus comienzos, el sector agropecuario boliviano recibió el 15,5% del total. En 1997, cuando estaba en el auge, cayó al 11,5%, que incluso es mucho menos que la participación del sector en el PBI (Gráfico V).

¹⁴ En el Brasil se estima que la generación de un empleo directo en el sector siderúrgico exige US\$ 200.000,00 de inversión, en el sector petroquímico US\$ 250.000,00, y en el sector de aluminio US\$ 1.000.000,00. Ya en la producción de soja la inversión necesaria queda en el entorno de US\$ 60.000,00 y en la fruticultura US\$ 15.000,00.

Gráfico V



Fuente: Banco Central de Bolivia
(1) Datos preliminares

Es necesario crear un sistema de protección o de apoyo que utilice un conjunto de instrumentos de política agrícola o económica que sean afinados con el mercado, que exijan el mínimo de intervención gubernamental y que considere a los sectores o complejos de exportaciones más dinámicos del “agribusiness” mundial.

3. LA AGRICULTURA EN EL DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ

3.1 La marcha hacia Oriente

Al contrario de los otros países del continente americano, como los Estados Unidos y Brasil, en que la apertura y expansión de la frontera agrícola fue siempre sinónimo de la “conquista del oeste”, en Bolivia el desarrollo de la agricultura representó típicamente una marcha hacia el Este.

Como se mencionó anteriormente, la reforma agraria de 1952 fue un hecho político de gran importancia para la nación boliviana, pues fue un intento exitoso de romper la pesada estructura de propiedad colonial en vigencia. Sin embargo, la dimensión económica nunca correspondió a la dimensión política. A pesar de que la frontera agrícola se expandió y posteriormente la producción aumentó (y se estimularon en algunas áreas las primeras experiencias agroindustriales) los mecanismos institucionales “aprisionaron” la agricultura del occidente boliviano en una estructura de pequeñas propiedades, que sólo reprodujo el sistema anterior en términos de tecnología, métodos de cultivo y generación de pequeños excedentes. Incluso, actualmente, gran parte de la agricultura de Bolivia aún está dominada por el régimen de la explotación establecido en 1952 y, a pesar de operar con los índices de productividad más bajos del continente, aún representa más del 80% del PBI agrícola¹⁵.

Aunque desde la década del sesenta la idea de la marcha hacia oriente haya sido parte de un proyecto aislado de colonización, fue sólomente con el Proyecto Lowlands, patrocinado por el Banco Mundial en la década del ochenta,

¹⁵ Urdininea, op.cit pg.121.

que la idea tomó la dimensión de un programa de desarrollo integrado. El objetivo primordial del proyecto fue crear alternativas para la economía boliviana, asolada por la hiperinflación y por el colapso del sector minero, estimulando el desarrollo agroindustrial de la región de Santa Cruz, orientado a las exportaciones. La ejecución sería a través de la transferencia integrada de tecnología, incorporación de investigación y extensión rural en el proceso de transferencia, mejora de infraestructura vecinal, expansión del crédito rural y manejo de los recursos naturales y preservación del “habitat” de los pueblos indígenas.

La adopción de las medidas estructurales en la reforma de 1986, como la eliminación de subsidios, liberación de los precios y la apertura hacia el exterior, que permitieron la eliminación del proceso hiperinflacionario y la reorganización de la economía boliviana, si por una parte castigó el sistema económico y la agricultura con intereses más elevados y más competencia, por otro, creó las condiciones macroeconómicas, organizativas e institucionales necesarias para la gran expansión de la agricultura empresarial de Santa Cruz dentro de los fundamentos técnicos especificados por el proyecto del Banco Mundial.

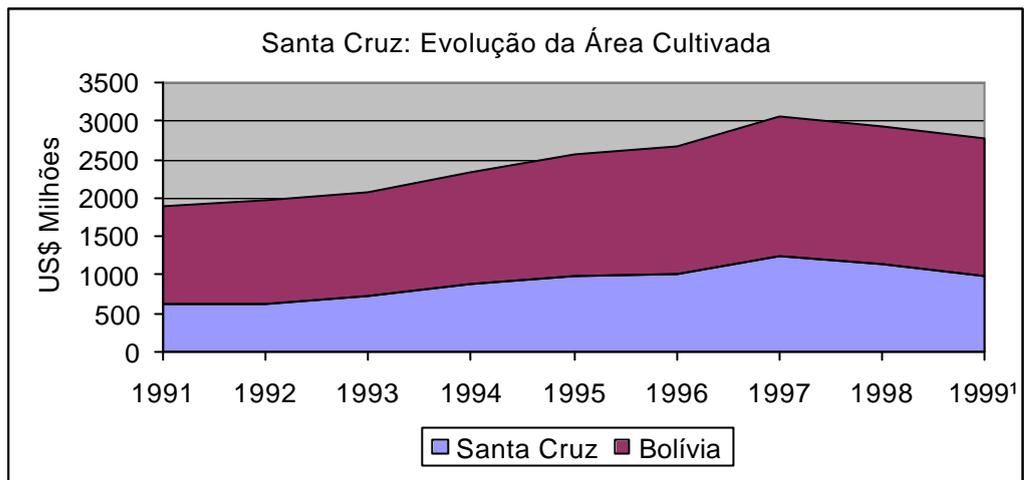
El efecto sinérgico del Proyecto Lowlands fue mucho más intenso del previsto en el estudio original. Mientras el estudio original preveía que en la década del noventa la producción de soja debería alcanzar 200.000 toneladas y la de trigo 30.000 toneladas, en 1997 la producción de soja llegó a más de 1 millón de toneladas y la de trigo a 120.000 toneladas.

Los factores de estímulo más comúnmente citados son los siguientes: a) estabilidad y libre convertibilidad de la moneda, que permitió la planificación y las ejecuciones de operaciones comerciales y financieras con mayor funcionalidad y transparencia; b) cambio real y flexible, que evitó pérdidas con sobrevalorizaciones cambiarias, muy comunes en regímenes anteriores; c) inversiones en logística de exportación granelera; d) baja carga tributaria; e) bajo costo de los combustibles y lubricantes; f) financiación de algunos organismos internacionales; y g) acceso preferencial al mercado de los países de la Comunidad Andina.

En pocos años, Santa Cruz se transformó en el mayor abastecedor de agroindustriales del país como soja, maíz, algodón, caña de azúcar, girasol y sorgo. Conforme datos estadísticos disponibles, en 1991 el área cultivada de Santa Cruz representaba el 46% del área cultivada de Bolivia. En 1997 pasó al 68,5% y en 1999 cayó al 66,3%. En la producción, la participación del Departamento pasó del 43,2% al 62,3% en 1999.

Entre 1991 y 1997 el área plantada creció el 97,1% y la producción, el 40,6%, mostrando que, en lo general, la productividad del sistema está cayendo gradualmente en función del debilitamiento agronómico del suelo y, por lo tanto, de la falta de inversiones en fertilizantes y en otros rubros que permiten su recuperación. Después de la crisis en el mercado internacional de 1997, el área y la producción cayeron cerca del 9% en 1998 y más del 20% en 1999, con relación a ese año (Gráfico VI).

Gráfico VI



Fuente: CAO

(1) Datos preliminares

Con relación a la ganadería, debe destacarse la avicultura. Entre 1991 y 1999 la producción de pollos creció el 211,5%, mientras la producción del país creció el 188,4%. Con ese desempeño, la participación de Santa Cruz en la producción nacional pasó del 30,5% al 32,5%. El mayor productor de Bolivia es el Departamento de Cochabamba, con 61,9% de la producción en 1999. En la parte bovina, el crecimiento del rebaño nacional fue del 22,5%. El de Santa Cruz creció el 24%. En 1991 participaba con el 28,9% del rebaño boliviano. En 1999 participó con el 29,3% (Cuadro VII).

Cuadro VII

**Santa Cruz: Población ganadera
(En millones de unidades)**

	Bolivia			Santa Cruz		
	Bovina	Porcina	Pollo	Bovina	Porcina	Pollo
1991	5.011,5	1.175,9	25.911,0	1.453,0	540,5	7.890,1
1992	5.142,2	1.237,3	33.265,0	1.440,0	569,0	11.390,2
1993	5.267,2	1.307,4	36.753,4	1.422,1	640,1	12.530,0
1994	5.423,2	1.368,8	46.065,8	1.582,4	662,7	12.550,0
1995	5.569,4	1.443,8	50.635,6	1.629,9	689,1	14.220,0
1996	5.730,0	1.524,2	55.710,6	1.678,7	712,3	17.290,0
1997	5.898,9	1.609,1	60.110,5	1.729,2	729,2	19.650,0
1998	6.100,4	1.701,2	70.060,4	1.781,7	748,5	23.620,0
1999 ¹	6.140,5	1.730,1	74.700,0	1.801,3	767,7	24.320,0

Fuente: CAO/ADA

¹Datos preliminares

En los porcinos, Santa Cruz participaba con el 46,0% en 1991. En 1999 esa participación cayó al 44,3%.

En cuanto a la producción de huevos, la producción de Santa Cruz pasó de 360,6 millones de unidades, en 1991, a 572,8 millones en 1999, un crecimiento del 58,8%. La participación de Santa Cruz, que en 1991 llegó al 73,2%, en 1999 cayó al 67,5%, en función del crecimiento mayor de la producción de Cochabamba, cuya participación pasó del 20,1% al 25,3%. Como resultado, el sector agropecuario se transformó por lejos en el principal generador de riquezas y de trabajo en la región de Santa Cruz, tanto en las actividades orientadas a las exportaciones como al mercado doméstico. En 1998 representó el 36% del PBI del Departamento (Cuadro VIII).

Cuadro VIII

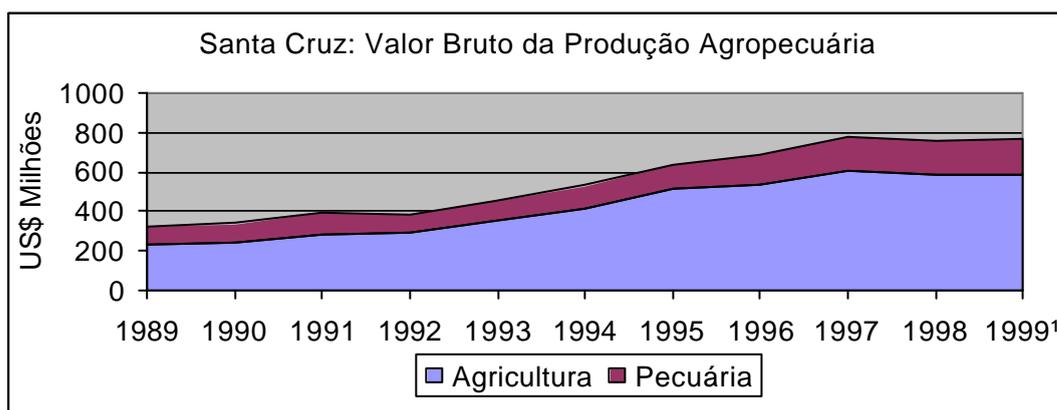
Santa Cruz: Evolución de la producción de huevos (En millones de unidades)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Sta.Cruz	360,6	373,5	356,9	359,6	408,9	394,0	443,6	552,0	572,8
Cochabamba	103,2	119,7	118,9	155,1	190,1	198,7	196,1	234,1	214,6
Otros	28,0	32,1	25,1	26,8	30,0	30,0	31,0	36,6	60,4
Total	491,8	525,3	500,9	541,5	629,0	622,7	670,7	822,7	847,8

Fuente: CAO/ADA

En la composición del valor bruto de la producción correspondía a la actividad agrícola el 71,9% del valor total, en 1989 y en 1999 corresponde el 75,9%. El Gráfico VII muestra la evolución en el período 1989 y 1999.

Gráfico VII



Fuente: CAO

(1) Datos preliminares

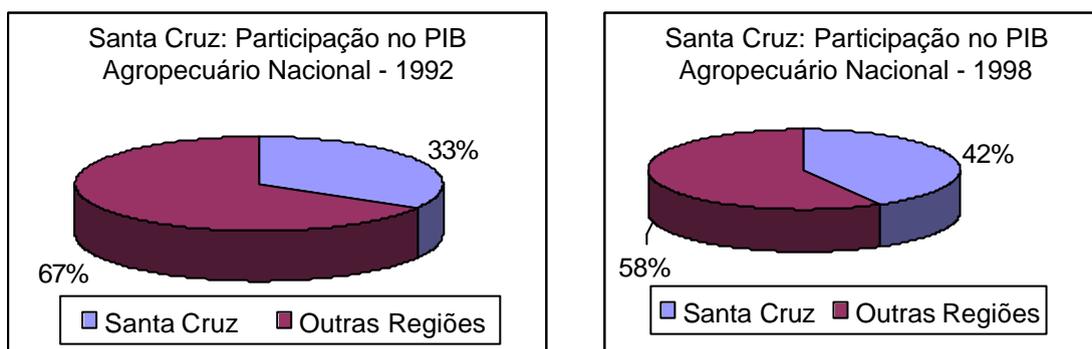
Vale decir que aunque el PBI del sector agropecuario represente solamente el 23% (cerca de US\$ 506 millones en 1999) del producto departamental, el PBI de los otros sectores, como la industria manufacturera (estimado en US\$ 440 millones) y de servicios (estimado en US\$ 506 millones), la verdad es que las actividades de transformación de Santa Cruz son esencialmente actividades agroindustriales y de servicios y giran con gran intensidad en torno a

la agropecuaria. De esta forma, aunque no existan estimaciones oficiales, muchos especialistas encuentran que el PBI del agribusiness de Santa Cruz puede llegar a más del 70% del PBI de ese Departamento.

En términos nacionales, el Producto Bruto Interno del sector agropecuario de Santa Cruz, que representaba el 33,3% del nacional, en 1992, pasó a 41,85%, en 1998 (Gráfico VIII).

Gráfico VIII

Santa Cruz: Participación en el PBI agropecuario

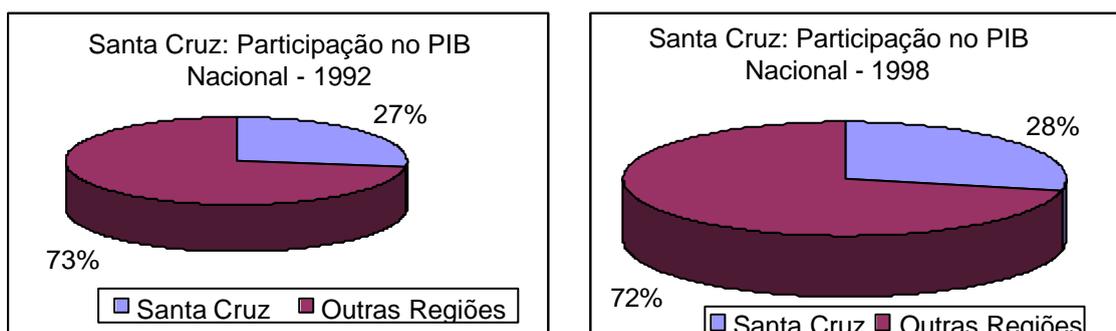


Fuente: CAO

Fuente: CAO

En términos de PBI total, la participación de Santa Cruz es la mayor, entre todos los Departamentos, habiendo alcanzado el 28,28%, en 1998, contra el 27,12%, en 1992, conforme muestra el Gráfico IX.

Gráfico IX



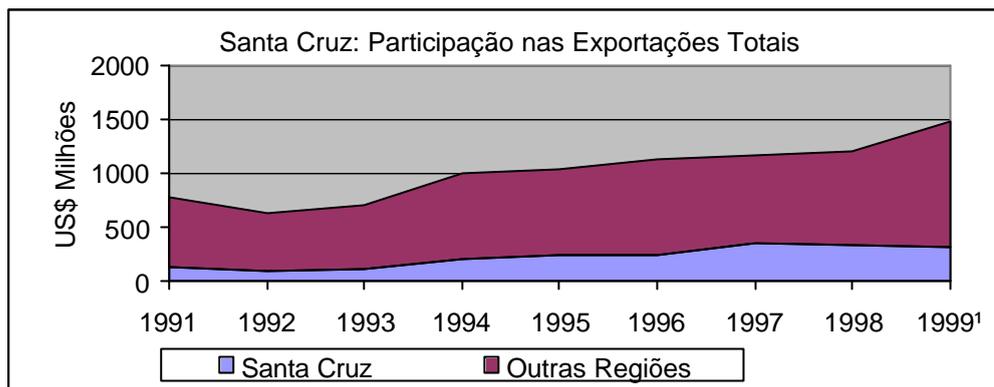
Fuente: CAO

Fuente: CAO

Con respecto al empleo, se estima que el 36% de la población de Santa Cruz está empleado en la producción agrícola, pudiendo, en ese caso, también aplicarse el mismo principio del “agribusiness”.

En 1991, Santa Cruz participaba con el 18,8% de las exportaciones totales de Bolivia. En 1999 participó con el 21,7%, conforme indican los datos preliminares. El Gráfico X muestra la evolución de la participación del Departamento en las exportaciones totales entre 1991 y 1999. Vale destacar que en 1997, antes de la crisis mundial que afectó el mercado de commodities, Santa Cruz participó con el 30,1%.

Gráfico X

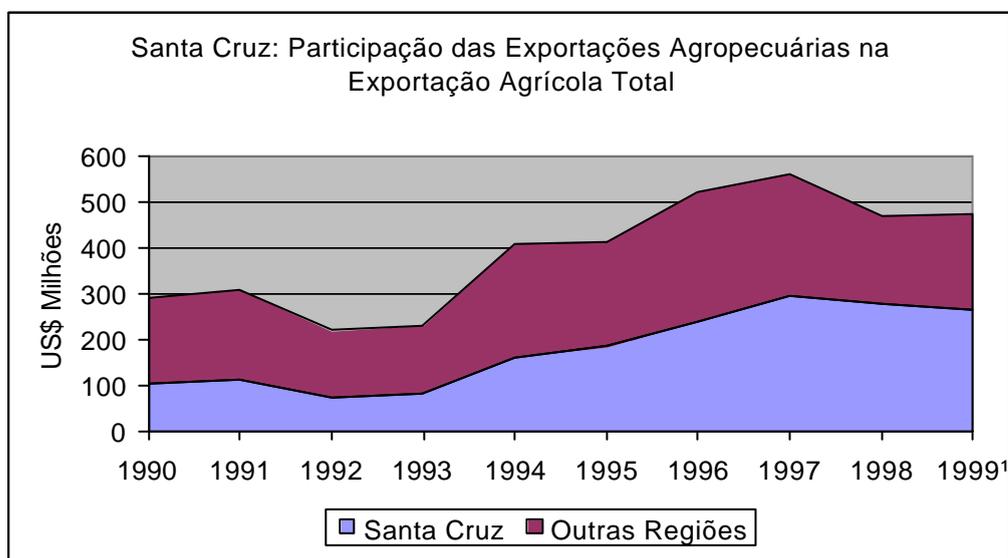


Fuente: CAO
(1) Datos preliminares

Las exportaciones agrícolas de Santa Cruz representan la mayor parte de las exportaciones totales. En 1997 representaron el 78,9% de las exportaciones totales y en 1998 llegaron al 79,7%.

En lo que se refiere a las exportaciones del sector agropecuario boliviano, de las exportaciones de US\$ 310,1 millones realizadas por ese sector, en 1991, Santa Cruz contribuyó con el 35,8%. En 1997, ese aporte aumentó al 52,2%. En 1998 participó con el 59,4% y en 1999, con el 52,2% (Gráfico XI).

Gráfico XI



Fuente: CAO
(1) Datos preliminares

Entre los productos agrícolas exportados por el Departamento se destaca la soja. En 1991 las exportaciones de soja totalizaron sólo US\$ 26,9 millones (26,1% del total). En los años siguientes, presentaron un crecimiento extraordinario, hasta llegar a US\$ 203,5 millones en 1997 (69,1% del total). La soja, sin duda, fue el producto más alcanzado por la crisis de 1997, en virtud de que es, básicamente, un producto de exportación. De acuerdo con los datos

existentes, en 1998 se produjo una caída de más del 12% y en el año siguiente el 5% más. El segundo producto más importante es la caña. En 1991, las exportaciones de ese producto representaban el 14,4% del total y en 1998 pasaron al 5,3%. Las exportaciones de algodón, que llegaron a US\$ 42,9 millones en 1997 (contra US\$ 4,9 millones en 1991), en 1998 cayeron más del 50% y, en 1999, más del 15%. Corresponde recordar que después de 1997, las cotizaciones de esos dos productos (principalmente de la soja), cayeron sustancialmente. El Cuadro IX muestra la evolución de la estructura de exportaciones en Santa Cruz.

Cuadro IX

Santa Cruz: Evolución de las Exportaciones Agropecuarias (En miles de dólares)

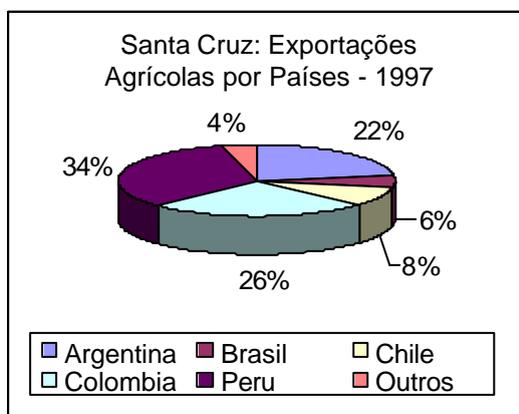
Productos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Soja	26,9	43,5	36,2	50,9	88,0	122,2	166,4	203,5	202,8	174,8
Girasol			0,1	1,0	2,1	2,1	2,8	6,8	8,9	8,1
Caña	14,9	22,3	19,4	10,7	35,0	16,5	21,2	15,6	22,3	25,2
Algodón	4,9	14,4	8,7	10,8	17,0	32,5	34,4	42,9	21,3	18,1
Carnes y Cueros	49,6	22,4	7,2	9,2	11,4	7,4	7,1	9,5	8,5	9,2
Otros	6,9	8,5	2,1	1,8	6,0	4,4	8,4	16,0	15,7	11,8
Total	103,2	111,1	73,7	84,4	159,5	185,1	240,3	294,3	279,5	247,2

Fuente: CAO

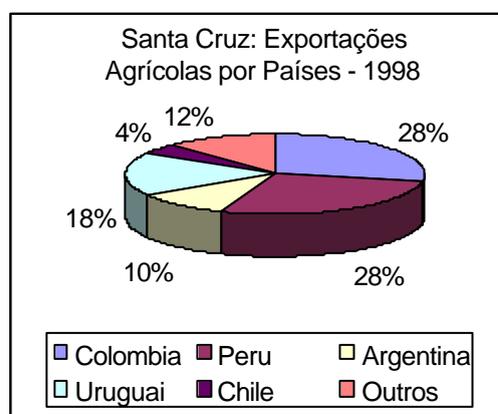
¹Datos Preliminares

Los principales compradores de productos agrícolas de Santa Cruz son los países de América del Sur, destacándose Colombia y Perú. En 1999, del total exportado de US\$ 294,6 millones, Perú importó US\$ 97,6 millones (33,1%) del total, seguido de Colombia, con US\$ 76,2 millones, y de Argentina, con US\$ 66,2 millones (22,4%). En 1998 Colombia fue el mayor importador, con US\$ 79,1 millones (28,3%), seguida de Perú, con US\$ 79,1 millones (27,6%). En ese año Uruguay, que importó valores irrelevantes en 1997, participó con el 17,5%. El Gráfico XII permite visualizar mejor la participación de cada país.

Gráfico XII



Fuente: CAO

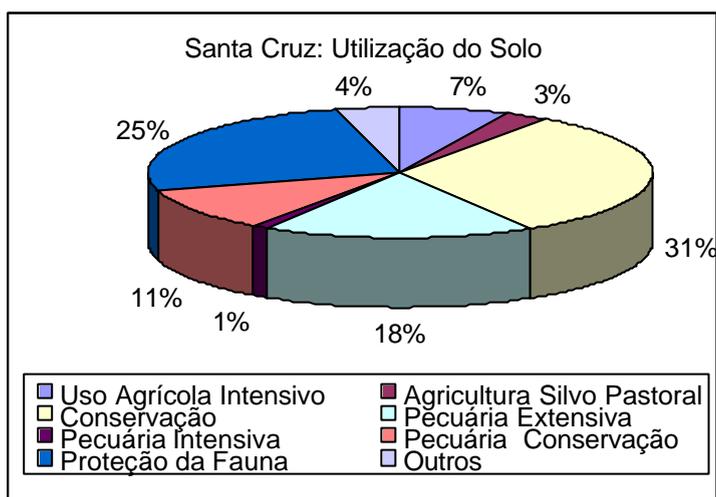


Fuente: CAO

3.2 Características del sector productivo

Aunque la agricultura intensiva sea la principal actividad económica del Departamento de Santa Cruz, ésta ocupa un porcentual muy pequeño del área total del Departamento. El Gráfico XIII muestra que en 1998 sólo se utilizó en la agricultura el 6,8% del área. Las áreas de protección de la fauna y de conservación llegan al 56,8% del total. El área ocupada con la creación extensiva de bovino alcanza el 17,6% y el área con creación intensiva alcanza el 1,08%.

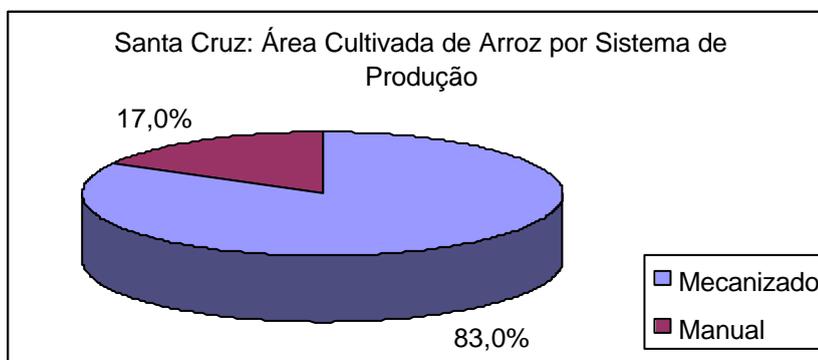
Gráfico XIII



Fuente: CAO

Aunque el dinamismo de la agricultura de Santa Cruz sea sinónimo de la agricultura empresarial moderna, el sector agrícola del Departamento como un todo aún es esencialmente dualístico pues, a pesar del gran avance de la producción empresarial, la producción tradicional, sin tecnología y en pequeña escala, permanece con gran intensidad en algunos productos de subsistencia, como el arroz, maíz, porotos y otros. Se calcula que el 54,4% del área de cultivo de arroz (abarcando el 70% del número de productores), aplican métodos manuales de producción y contribuyen con sólo el 17% de la producción (Gráfico XIV).

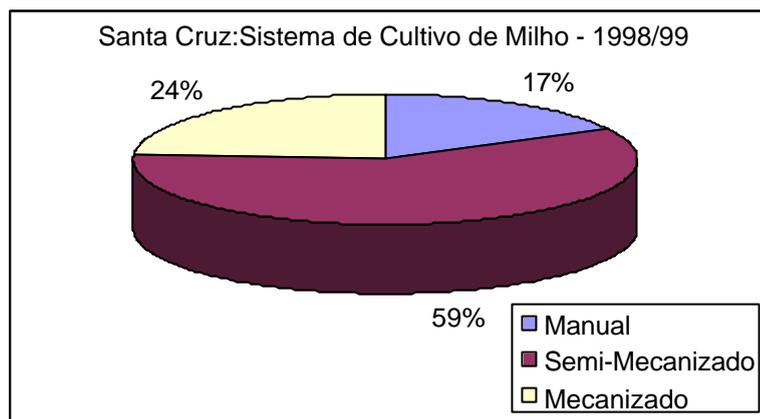
Gráfico XIV



Fuente: CAO

En el caso del maíz, se estima que el 43,4% del área (que abarca el 95% del número de productores) se realicen en pequeñas propiedades “coloniales”, de menos de 50 hectáreas. Esos productores utilizan métodos manuales de cultivo y contribuyen con el 17% de la producción (Gráfico XV). Las tasas de rendimiento son, en promedio 40% inferiores a las de los productores comerciales, siendo la mayor parte para autoconsumo.

Gráfico XV



Fuente: CAO

Esas propiedades están ubicadas en los valles, situados en la región noroeste del Departamento, en los Municipios de Sara, Ichilo, Obispo Santiesteban y Portachuelo. El sistema de explotación es rudimentario, basado en la mano de obra familiar, y las diversas etapas del proceso productivo son la preparación del suelo, el control de plagas y la cosecha realizadas manualmente. La tradicional “quema” en el terreno a ser cultivado es parte del proceso. En casos esporádicos, ellos combinan la producción de esos productos con la producción de algunos tipos de frutas o leche.

Esos pequeños productores constituyen un apéndice importante de la economía agrícola de Santa Cruz, principalmente en términos de ocupación de mano de obra, que permanece marginado y sin acceso a los elementos más simples de la vida empresarial moderna y del progreso económico.

“El pequeño productor campesino carece de los medios formales de acceso a la tecnología, al crédito, a la capitalización y a la salud, configurando un círculo vicioso de pobreza y marginalidad. No obtiene mejores ingresos porque la productividad y las propiedades son pequeñas y no puede, en muchos casos, mejorar esos índices por no poder tener acceso a diversos servicios e insumos que permitan aumentar su producción. En la mayoría de los casos, a pesar de estar situados en tierras de buena calidad, cultivan productos que otros tipos de productores trabajan con mejores resultados, en función de la disponibilidad de tecnología y capital”.¹⁶

¹⁶ Rodríguez, W.N. “Problemas y Perspectivas del Sector Agropecuario Regional y las Políticas para su Desarrollo”, trabajo no publicado, mayo de 1995.

En el proceso de comercialización las relaciones de intercambio son generalmente muy desfavorables a los pequeños productores, que sin mecanismos oficiales o formas asociativas eficientes para mejorar su poder de transacción o mejorar el nivel de informaciones, quedan completamente en manos de los intermediarios, ya sean mayoristas, agroindustriales o transportistas. Esos compradores, en la mayoría de las veces, explotan doblemente al pequeño agricultor, fijando arbitrariamente los precios en una forma de compra anticipada de la producción, en una especie de financiación informal, y en la venta de insumos y productos de consumo diario, también a precios fijados arbitrariamente.

Los mecanismos asociativos, a pesar de que fueron estimulados desde el establecimiento de la reforma agraria de 1952, no lograron polarizar las fuerzas productivas de los pequeños productores hacia formas concretas y objetivas de desarrollo comunitario basado en la integración con los mercados y en la explotación económica racional de los recursos naturales disponibles, como destaca Rodríguez¹⁷.

“Los pequeños productores campesinos están socialmente organizados en sindicatos agrarios, cuya característica principal es su fuerte contenido de lucha ideológica; por eso es difícil canalizar el esfuerzo del conjunto hacia objetivos precisos de capacitación técnica, comercialización, etc.

Los sindicatos agrarios tienen una estrecha relación con los partidos políticos y por ello gran parte del trabajo de los dirigentes se canaliza hacia la búsqueda de apoyo político de las bases, en lugar de realizar trabajos de promoción económica y social de sus representantes”.

Adicionalmente, las formas asociativas que enfatizan su carácter económico aún no se asimilaron en una escala deseable por los pequeños productores. De cualquier manera, después de una etapa de descrédito, originado por problemas económicos de la década de los setenta, la reformulación y reorganización del sistema de cooperativas de pequeños productores, principalmente en términos de reeducación en el sentido de recuperar los fundamentos económicos de ese tipo de organización, está siendo parte del proceso de valorización de la pequeña agricultura.

Por otra parte, el otro segmento está representado por los medianos y grandes productores y trabaja para generar excedentes económicos. Aunque el índice de empleo de tecnología sea variado entre los participantes, se puede decir que se trata de una agricultura moderna, pues usa insumos modernos y, dependiendo del producto, ha aumentado el índice de mecanización. Esos productores están concentrados en la región de la ciudad de Santa Cruz de La Sierra, integrada por las de Warnes y Montero. Más recientemente surgió la “zona de expansión”, ubicada al este de las villas de Cotoca, Pailón y Los Troncos. La zona ganadera de las grandes propiedades se sitúa en los municipios de Guarayos, Velasco, Ñuflo de Chavez y Chiquitanía.

A diferencia de los pequeños, esos productores tienen más acceso al crédito, están integrados al mercado, se organizan eficientemente en una asociación de productores y cooperativas, saben utilizar paquetes tecnológicos y cultivan

¹⁷ Op cit pág. 4.

grandes áreas de tierra con caña de azúcar, soja, maíz y arroz y áreas menores con trigo, sorgo, algodón y girasol. Forman la base de las agroexportaciones y de la agroindustria de Bolivia, incluyendo la avicultura, y en la ganadería bovina son responsables de los avances significativos en la calidad del rebaño de Santa Cruz y en la expansión y modernización del complejo lechero.

Aunque sean pocos en número (cerca de 5.000), esos productores son responsables de la gran expansión de la agropecuaria regional moderna y de los efectos dinámicos generados por ella. Debido al elevado valor de las inversiones necesarias para ejecutar las actividades productivas y a los elevados costos de transacción, son agricultores bastante sensibles a las políticas macroeconómicas y a los ciclos del “agribusiness” mundial. Por esa razón se estima que en la zafra 1999/2000 haya una disminución del 16% en el área total plantada con relación al período anterior.

3.3 Comportamiento del poder de compra

Para determinar el poder de compra de los principales productos cultivados en Santa Cruz se utilizó la relación entre el ingreso bruto y el costo operativo por hectárea, computados en dólares americanos. Debido a la gran dificultad en la obtención de algunos datos oficiales, en algunos años el comportamiento del año anterior, en términos de costo operativo, se utilizó como “proxy”. Como las variaciones de los costos (en dólares) generalmente son pequeñas, ese método no afecta el resultado de la serie. Además de ello, para los años más recientes, se obtuvieron algunas informaciones de entrevistas y contactos con organizaciones de productores y con técnicos de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) en Santa Cruz de la Sierra.

Los cálculos consideran el poder de compra promedio. Eso significa que los productores más eficientes, operando por encima de la línea mostrada en los gráficos, están en mejor situación financiera y, por lo tanto, tienen mayor capacidad de inversión y de enfrentar situaciones de crisis.

Varios factores pueden influir, en grados diversos, en el poder de compra de los agricultores de una manera general. En el caso específico de Santa Cruz existen varios trabajos que analizan esos factores, sin mencionar el grado de importancia de cada uno. Para efectos de este trabajo, esos factores se dividieron en dos categorías: los factores que son cruciales, cuya influencia puede determinar a corto y largo plazo la continuación o término de la actividad y los factores que pueden ser llamados relevantes, que actualmente tienen un cierto peso en la verificación del resultado final, pero que en su estado actual, o con algunas mejoras, permiten la continuación del proceso productivo.

Evidentemente, incluso haciendo esa distinción, el “peso” de cada factor puede variar de producto a producto o entre las microrregiones. Sin embargo, dada la actual estructura de operaciones de la agricultura de Santa Cruz, pueden incluirse inmediatamente cuatro factores en la categoría de los cruciales: la infraestructura (logística), la financiación, y el tipo de actividad. En la otra pueden incluirse la transferencia de tecnología, la regularización agraria, la degradación del suelo y la agregación de valor. No se incluyeron algunos factores como el clima y mercado por ser elementos “dados”, o sea, por estar fuera del control de los “policy makers” o de los participantes del proceso. No obstante, todas las acciones en la agricultura, tanto públicas como privadas, en lo que se refiere a los factores mencionados, son para neutrali-

zar o sacar ventajas de los factores climáticos y del mercado. Cabe observar, que la mayoría de los factores mencionados está ligada a la ausencia de programas gubernamentales de soporte.

Como se sabe, la actividad agrícola es estratégica porque suministra alimentos para la población y muy compleja, porque está sujeta a un alto grado de riesgo e incertidumbre, debido a las dificultades que tiene el empresario agrícola de prever el comportamiento futuro del mercado y de los fenómenos naturales.

Por esa razón, el sector agrícola es siempre tratado en forma diferenciada por los gobiernos como una manera de transferir a la sociedad, como un todo, parte de los riesgos inherentes a la producción agrícola.

Antes de la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay, los programas gubernamentales de apoyo a la actividad agrícola en la mayoría de los países se basaban en los programas de "support price", implementados en los Estados Unidos como parte de las políticas del "New Deal" en la década del treinta. Con la firma de los acuerdos, esos programas, debido a que afectaban el mercado, se consideraron fuera de la "caja verde", o sea, no permitidos y sujetos a reducción.

Evidentemente, en la formulación de una política de apoyo al sector agrícola deben considerarse algunos parámetros como desarrollo, ubicación, naturaleza de los productos, tipo de público a quien está destinado, etc. Sin embargo, generalmente, una política moderna de apoyo a la agricultura debe tener tres objetivos básicos: dar soporte al sector agrícola en la parte financiera y de renta con un mínimo de intervención, crear un ambiente económico favorable para el aprovechamiento pleno de las ventajas comparativas de los agribusiness y tratar de transferir con eficiencia los llamados "bienes públicos" para las comunidades rurales.

En ese sentido, los instrumentos o medidas de apoyo pueden dividirse en dos grupos. En el primero está el grupo de medidas dirigidas directamente al sector y en el segundo está el grupo de medidas que afectan el desempeño del sector, pero que no son medidas de política agrícola.

En el primer grupo están los siguientes instrumentos: seguro agrícola, crédito agrícola, comercialización, defensa agropecuaria, desarrollo rural y promoción comercial.

Con relación al seguro agrícola, existen dos factores relevantes. El primero es que, como se dijo, en función de los acuerdos de la OMC, los países signatarios asumieron el compromiso de eliminar los programas de apoyo a la agricultura, que tienen influencia sobre los precios de mercado (coupled programs) como los de precio soporte. Con eso los países están dando mayor importancia al seguro agrícola.

Con relación al crédito agrícola vale destacar que, en función del ciclo productivo de la agricultura, ese instrumento continúa en todo el mundo siendo esencial para impulsar la producción agrícola. En Bolivia, como se vio, debido a las exigencias de naturaleza macroeconómica, el crédito rural está sujeto a un serio racionamiento y las tasas de interés son prohibitivas.

La estabilidad de la moneda, el rediseño del Estado y la apertura de la economía no redujeron la importancia del crédito rural. Sólo mostraron que debe ser un instrumento de política agrícola complementario de los otros instrumentos y que sus mecanismos operativos deben ser modificados o perfeccionados para atender las nuevas exigencias del mercado globalizado.

Con relación al apoyo en la comercialización, se están desarrollando varios instrumentos de transición para sustituir los precios soporte, los “marketing deficiency”, en que el gobierno actúa al margen, transfiriendo a los productores la diferencia entre el precio soporte y el precio de mercado, sin que sea necesario adquirir el producto y los contratos de opción que aseguren el precio futuro, sin las complicaciones del mercado futuro de las bolsas.

En lo que se refiere a la defensa agropecuaria, el mercado internacional está dando una importancia cada vez mayor a los patrones y a las normas sanitarias y fitosanitarias. Para adoptar una estrategia de desarrollo de la agricultura orientada hacia las exportaciones, como parece ser la alternativa de Santa Cruz, los servicios de control sanitario y fitosanitario adquieren una importancia crucial para garantizar la ampliación, asegurando la participación de las exportaciones en el comercio mundial.

Los programas estructurales de desarrollo rural, como educación, salud, infraestructura, etc., que afectan la calidad de vida de la población rural, hoy están en la agenda de todos los países, porque están permitidos por la OMC. Los efectos socioeconómicos de los programas de desarrollo rural son mucho más amplios y hacen que, por ejemplo, la agricultura brasileña sea mucho más competitiva, en términos internacionales. Como se sabe, la falta de énfasis en la construcción de buenas carreteras vecinales, escuelas, hospitales, sistemas de comunicaciones, electrificación rural y equipos de apoyo al funcionamiento de los mercados tuvo dos efectos negativos en Bolivia y en América Latina: contribuyó a la aceleración del flujo migratorio del campo hacia la ciudad, y cuyos reflejos actualmente se sienten en los centros urbanos, y elevó considerablemente los costos de transacción de los productos agrícolas.

Es importante notar que los programas de desarrollo rural tienden a llevar a la agricultura sustentable porque en la medida en que vaya mejorando la calidad de vida de la población rural y en la medida en que los altos costos de transacción se reduzcan, los productores cada vez más tendrán condiciones de absorber los cambios en los gustos y preferencias de los consumidores y tendrán implícitamente mayor grado de responsabilidad, en el sentido de responder a los deseos de la sociedad en términos de conservación del medio ambiente. En Santa Cruz, como se verá más adelante, el problema de la lenta pero constante degradación del suelo es uno de los factores que influye cada vez más en el poder de compra del sector.

En cuanto a la promoción comercial, cabe recordar que ese es un mecanismo de expansión del comercio que ya se utiliza a gran escala por los grandes exportadores mundiales y abarca dos variantes: financiación de las exportaciones y marketing.

En las exportaciones agrícolas, debido a las características cíclicas de la agricultura y al alto grado de competitividad de los mercados agrícolas, esos mecanismos son cruciales.

En el otro grupo de medidas están la tributación y la diplomacia comercial. En un contexto que abarca tanto negociaciones multilaterales como bilaterales es importante establecer una diplomacia comercial más agresiva, actuando concretamente para eliminar las barreras comerciales existentes y para vender productos agrícolas bolivianos en el exterior a través de acuerdo o de ventas directas.

En el área de tributación la eliminación de los impuestos sobre la importación de insumos, incluyendo máquinas y equipos, y la eliminación o reducción de los impuestos sobre productos agrícolas es una forma de estimular al sector.

La expansión experimentada por la agricultura de Santa Cruz no contó con ningún mecanismo de “safety net” para transferir parte de los riesgos de la actividad y sin duda eso constituye un fuerte revés para el sector, ya que se vuelve muy vulnerable a crisis coyunturales y tiene que competir con países que utilizan varios mecanismos de protección.

A continuación se presentarán los datos relativos al poder de compra de cada producto. La situación y el papel de cada uno de los factores se analizarán en la sección siguiente.

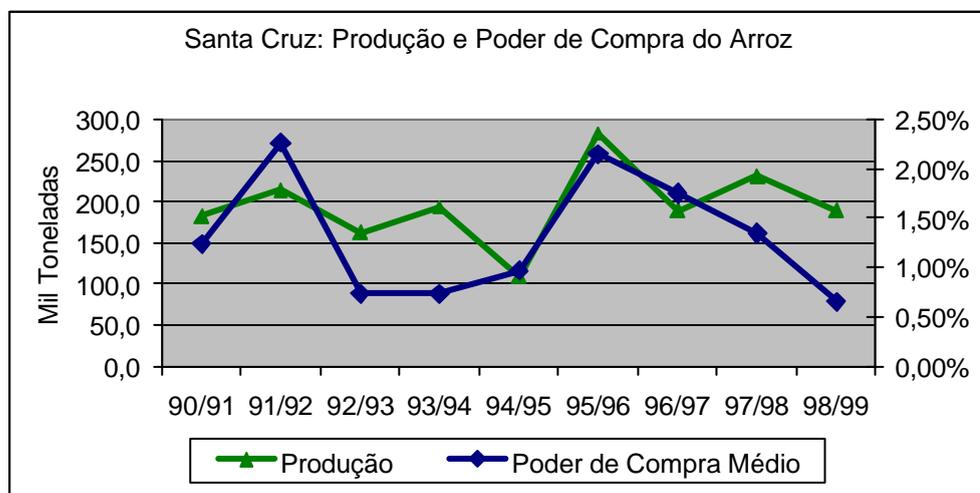
Arroz

El arroz es un producto de demanda muy rígida (aunque para el productor individual sea horizontal) lo que significa una alta sensibilidad de los precios a eventuales cambios en la oferta doméstica. Eso ocurre debido al hecho de que el arroz es un producto de consumo local.

Como la gran parte del arroz se produce en el sistema “secano”, con bajos niveles de productividad, la tendencia es que el poder de compra acompañe la evolución de los precios domésticos y, por lo tanto, sea muy volátil.

Conforme muestra el gráfico, el mayor índice ocurrió en el período 91/92, cuando los precios fueron bastante favorables. En los últimos dos años, la situación se volvió particularmente dramática y solamente los productores muy eficientes están logrando mantener un poder de compra positivo (Gráfico XVI).

Gráfico XVI



Fuente: CAO

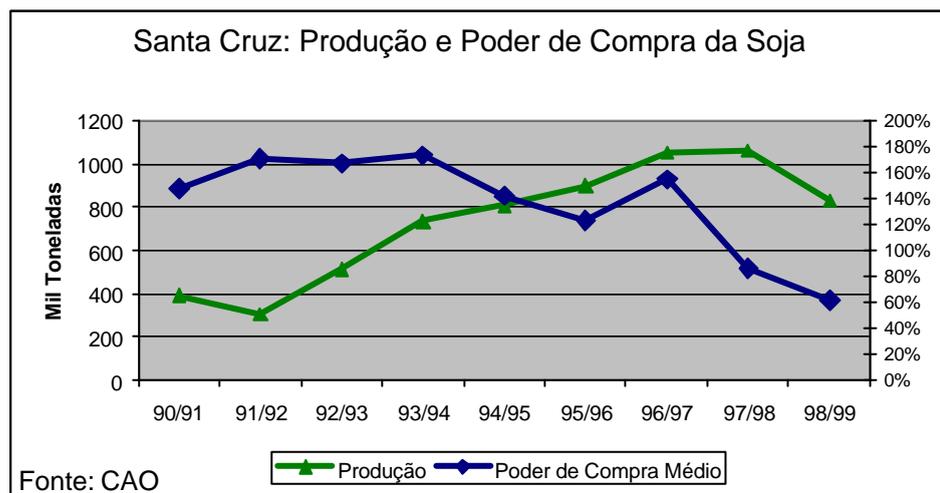
Soja

La soja es un producto típico de exportación, y los productores de soja se ajustan al mercado internacional. Por lo tanto, la curva de demanda confrontada por el sector de la soja de Santa Cruz es horizontal. El Gráfico XVII muestra que el año pasado el poder de compra llegó al fondo del pozo, y solamente productores muy eficientes están logrando mantener su sistema operando con una ganancia.

Por tener que transportar su producto por largas distancias hasta los puntos de exportación son los productores más perjudicados por los problemas de logística existentes en Bolivia y por otras variables que comandan una moderna agricultura empresarial orientada hacia el mercado.

Aunque el poder de compra de la soja no sea tan volátil como el del arroz, fueron los productores más afectados por la crisis de 1997. Hasta la crisis asiática fue el producto que presentó el más estable índice de poder de compra en el complejo agrícola de Santa Cruz. En 1993/1994, el índice alcanzó a 1,73, cayendo a 0,86 en 1997/1998 y a 0,61 en 1998/99.

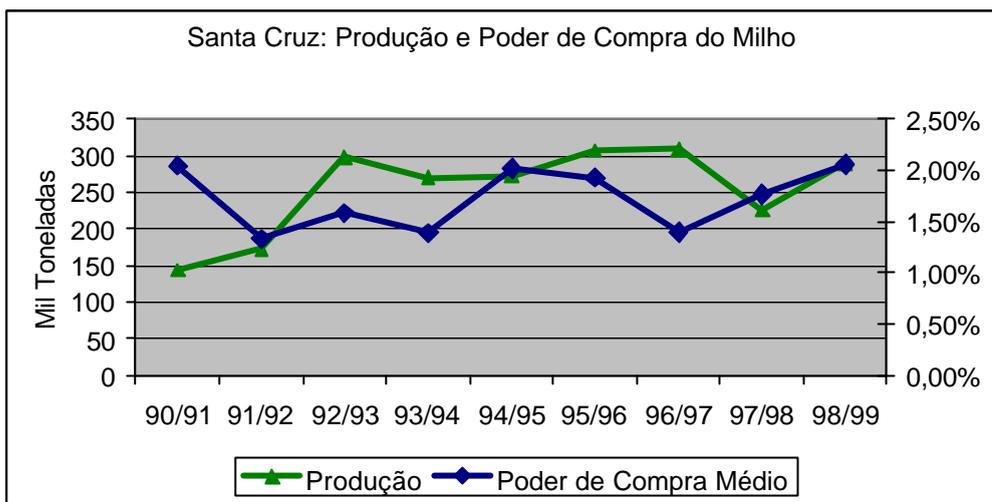
Gráfico XVII



Maíz

El maíz fue uno de los pocos productos que logró mantener el poder de compra positivo durante todo el período. Eso se debe a las mejoras sustanciales en la productividad promedio observadas en la mayoría de los estratos de agricultores y a una demanda creciente y cautiva, representada por la avicultura y cría de cerdos. Ese hecho "aisla", de alguna manera, al sector de las turbulencias del mercado internacional y transfiere a los productores algunos beneficios de un sector altamente dinámico y tecnológicamente avanzado y del crecimiento del consumo de proteína animal, que se está produciendo en Bolivia y en el mundo. El Gráfico XVIII muestra el poder de compra del maíz.

Gráfico XVIII

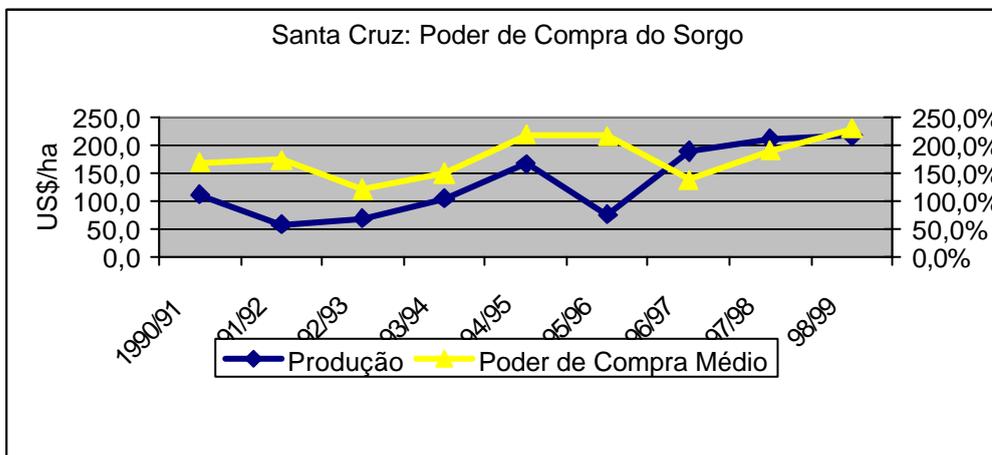


Fuente: CAO

Sorgo

Por ser un sustituto directo del maíz, las mismas variables que influyen en la posición del poder de compra del maíz pueden aplicarse al sorgo. El Gráfico XIX muestra el comportamiento del índice de poder de compra del sorgo.

Gráfico XIX

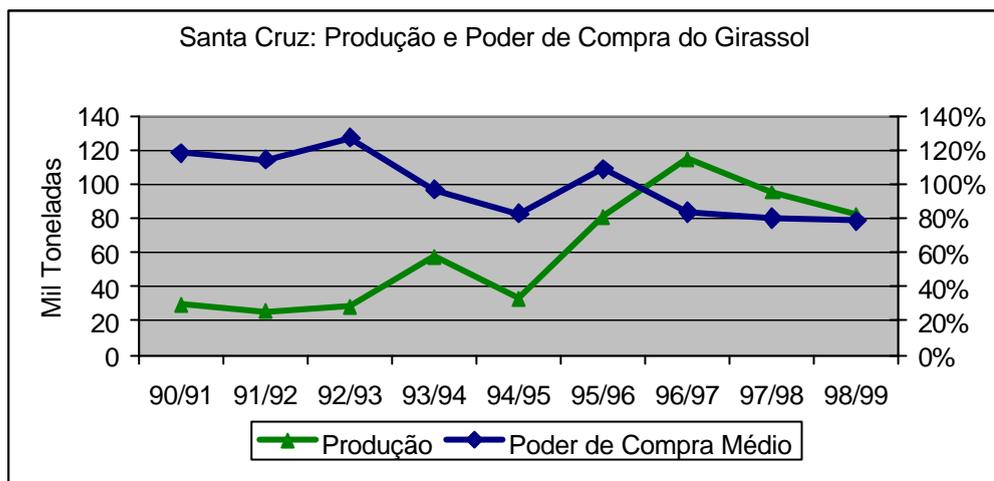


Fuente: CAO

Girasol

El mercado de girasol es similar al mercado de la soja, aunque se haya producido un considerable crecimiento de la demanda doméstica del aceite de girasol por cuestiones de salud. Sin embargo, la baja productividad, en algunos años, redujo bastante el poder de compra promedio durante varios años del período. El Gráfico XX muestra el poder de compra entre 1991 y 1999. Haciendo un promedio, es uno de los productos con menor índice de poder de compra.

Gráfico XX

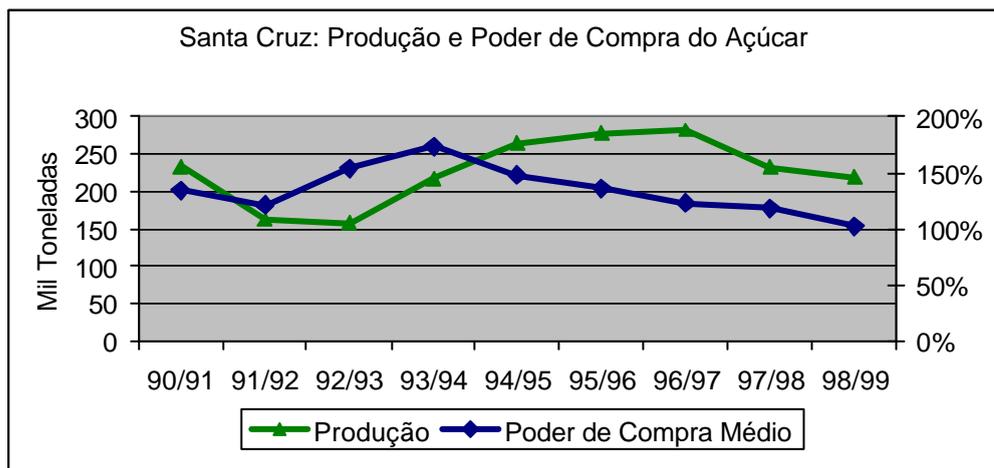


Fuente: CAO

Caña de azúcar

La caña de azúcar es uno de los productos más tradicionales de la región. En virtud del ciclo de producción de la caña, que tiene gran influencia en el costo operativo, junto con el maíz y el sorgo, es uno de los productos con poder de compra relativamente alto y estable en el período. Solamente a partir de 1997 ha habido una caída razonable, aunque el poder promedio siga siendo positivo. Para calcular el poder de compra por hectárea, todos los datos fueron convertidos a azúcar. El Gráfico XXI muestra la evolución del poder de compra del azúcar entre 1991 y 1999.

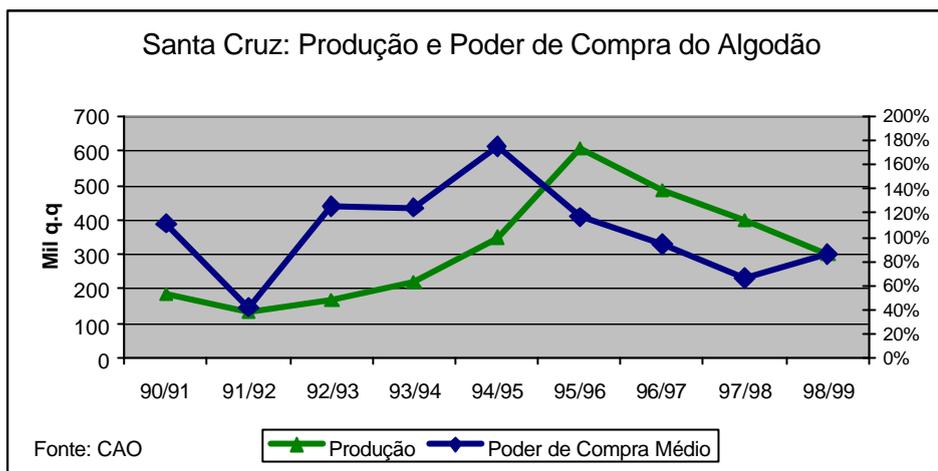
Gráfico XXI



Algodón

A pesar de ser uno de los cultivos más antiguos de la región, la estructura productiva del algodón es muy frágil y sensible a los movimientos del mercado. El Gráfico XXII muestra la evolución del poder de compra del algodón.

Gráfico XXII

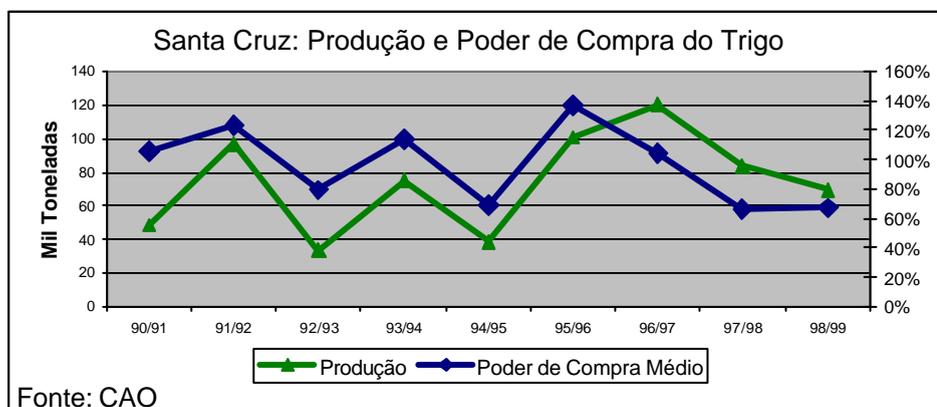


En general, incluso de un año al otro, los cambios en el poder de compra tienen gran influencia en el área plantada. Así, después de varios años de crecimiento en el cultivo, en función de las perspectivas del mercado internacional (principalmente el Perú), el poder de compra de los últimos años se vio muy afectado por la crisis internacional, provocando una caída de más del 50% en el área plantada. El costo operativo del algodón también es muy elevado, en función de la cosecha y del uso de pesticidas.

Trigo

Aparentemente, Bolivia no tiene ventaja comparativa en la producción de trigo, debido a condiciones agronómicas y el abastecimiento interno depende, en gran escala, de importaciones. La producción doméstica presenta bajos niveles de productividad y es uno de los productos que presentó los menores índices de poder de compra en el período 1991/1999. Sólo en 1996 y en 1992, el índice fue superior a 1,20. De cualquier manera, algunos estudios indican que con una estructura adecuada el trigo puede ser viable en rotación con la soja. El Gráfico XXIII muestra la situación del poder de compra del trigo en el período 1991/1999.

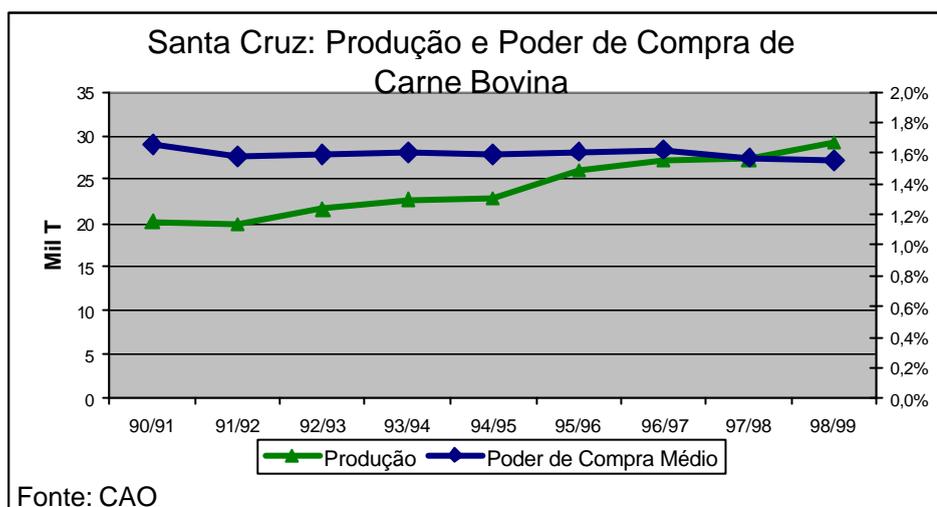
Gráfico XXIII



Carne bovina

El poder de compra de la carne bovina ha sido bastante estable y positivo, en función, principalmente, de los bajos costos de mantenimiento de rebaño extensivo, que dispone de 10 millones de hectáreas y del intensivo (pastos artificiales) con 500.000 hectáreas más. A pesar de la caída verificada en las cotizaciones en virtud del efecto de la crisis asiática en el Mercosur, el poder de compra promedio se mantuvo en torno de 1,45. El Gráfico XXIV muestra su evolución entre 1991 y 1999.

Gráfico XXIV



Carne de pollo

El desarrollo de la avicultura se puede considerar como una síntesis y el símbolo del crecimiento y modernización del agribusiness. Eso porque la actividad avícola reúne en su estructura funcional los tres elementos más importantes en el cálculo económico del capitalismo en su configuración actual: tecnología de punta, eficiencia en la producción y diversificación en el consumo. El costo operativo del pollo es muy dependiente del precio del maíz. En el caso de la avicultura de Santa Cruz, la existencia de un complejo productivo de maíz y soja en la región representa una forma de mantener estable el poder de compra. Así, a pesar de ello, el poder de compra promedio del sector de pollos continúa arriba de 1,40 y el de huevos, arriba de 1,14 (Gráficos XXV y XXVI).

Gráfico XXV

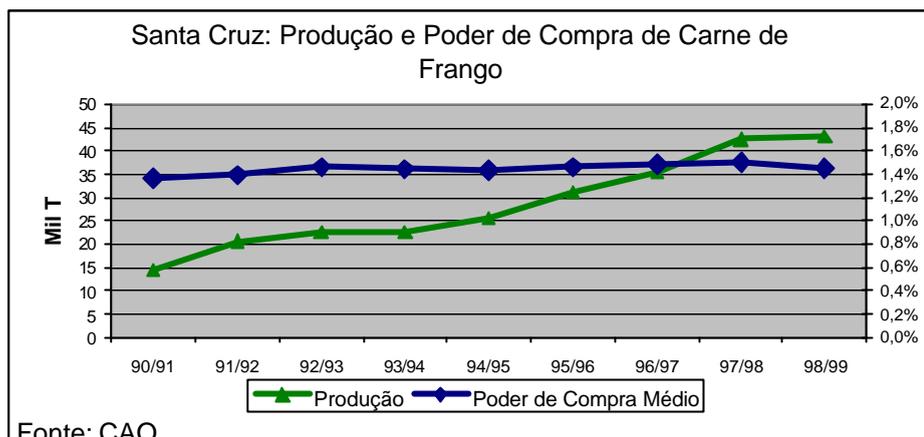
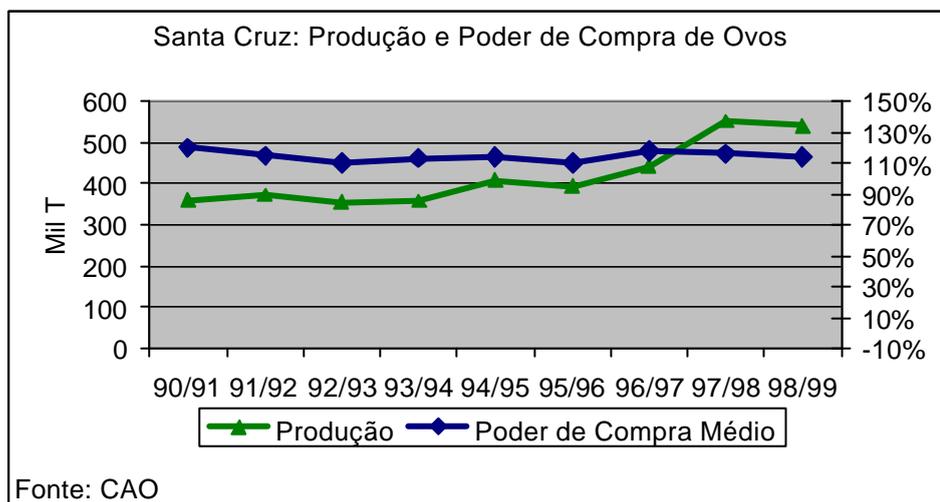


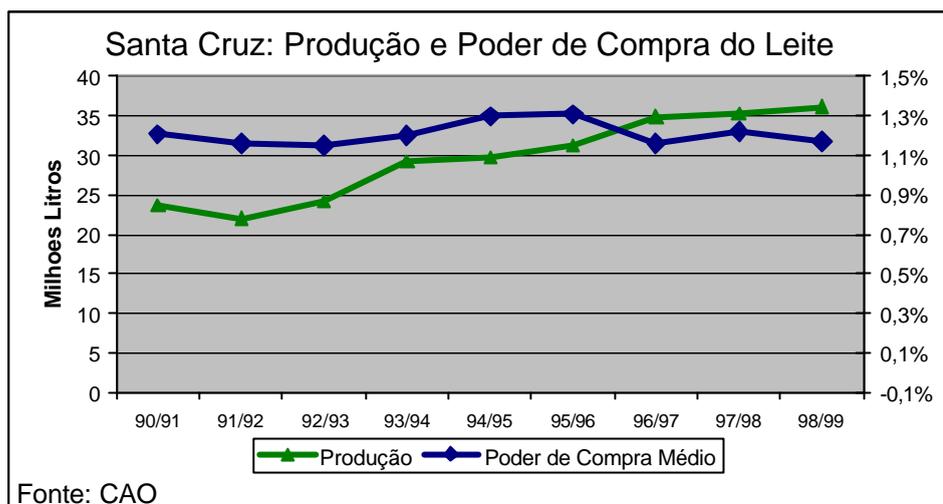
Gráfico XXVI



Leche

Aunque presente bajos niveles de productividad, el poder de compra promedio del sector lechero tiene un índice positivo en todo el período. En virtud del bajo uso de raciones balanceadas y de otros insumos modernos, el costo operativo es bastante estable. Por lo tanto, el poder de compra es más sensible a los precios. Un aumento del 5% en el precio del litro en 1999 (promedio anual) hizo que el poder de compra se elevara de 1,16 a 1,22 (Gráfico XXVII).

Gráfico XXVII



3.4 Los factores de desempeño

Como se mencionó anteriormente, varios factores influyen en el desempeño y en el poder de compra de los productores agrícolas de Santa Cruz. En el grupo de los factores cruciales están los siguientes:

a) Infraestructura de transportes

La falta de una infraestructura eficiente de transportes, tanto en los recorridos de larga distancia como en los de corta distancia (vecinales) es, sin duda, la principal carga negativa sobre la agricultura de Santa Cruz, pues eleva sustancialmente los costos de transacción. En épocas de lluvia el transporte de la producción por carreteras vecinas de la hacienda hacia los entroncamientos o puntos de convergencia es extremadamente penoso y muchas veces hasta interrumpido. En épocas normales, el costo del flete para transportar una tonelada de soja por 70 km. llega hasta US\$ 7,00. Para tener una idea de ese valor basta decir que para transportar una tonelada de soja del Estado de Minnessota (USA) hacia el Puerto de New Orleans, en una distancia promedio de 2.000 km. cuesta US\$ 16,00 por hidrovía. Fuera de eso, la logística del flujo de las exportaciones es extremadamente costosa y complicada. Para exportar soja a Colombia, por ejemplo, es necesario contornear el Estrecho de Magallanes al costo de US\$ 90,00 la tonelada. Las modalidades eficientes para transportar granos¹⁸ tienen bajo coeficiente de utilización. En un reciente informe de la CAO¹⁹, se hicieron los siguientes comentarios sobre la situación coyuntural del transporte ferroviario y de las carreteras federales:

- *El sistema ferroviario actualmente es un monopolio administrado por la compañía de capitalización chilena Cruz Blanca, que realiza solamente servicios internacionales (Brasil y Argentina) y sirviendo algunos puntos intermedios en ambos trechos, que favorecen el transpor-*

¹⁸ Debido a su bajo valor específico, las modalidades de transporte hasta los puertos más eficientes son hidrovía, ferrovía y, por último, carretera. En Bolivia aún no se trató o no fue posible desarrollar una estrategia que utilice a gran escala un sistema multimodal de transporte que utilice con más intensidad el sistema ferroviario boliviano, a pesar de la gran importancia que tienen las exportaciones agrícolas para la economía boliviana.

¹⁹ Rivero, Hector, Coordinador "Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario Departamental", no publicado, abril 2000.

te de algunos productos agropecuarios; sin embargo, se sabe que los precios de los fletes no son competitivos para la actividad. Como ejemplo se menciona que el flete de Santa Cruz a Puerto Quijaro (660 km.) es de US\$ 25,00. En los países vecinos cuesta US\$ 15,00. Otro aspecto importante es la falta de conexión entre los sistemas ferroviarios del occidente con los de oriente, faltando 380 km., aproximadamente, entre Santa Cruz de la Sierra y Aiquile, en el Departamento de Cochabamba.

- En cuanto al problema de las vías federales, para solucionar el problema crónico de la falta de mantenimiento, el gobierno anterior optó por licitar el cobro de peaje para que los fondos generados sirvan para mantener las carreteras bien conservadas, objetivo que no se está cumpliendo en su plenitud después de 3 años de entrega de las concesiones. Corresponde reconocer que el pago de los peajes sin la debida contrapartida encarece más aún el costo de transporte a nivel de Departamento y, por lo tanto, nacional.
- Otro punto que vale la pena mencionar es la dependencia de las exportaciones bolivianas en los puertos vecinos, pues hasta el momento no fue posible construir nuestra salida hacia la Hidrovía Paraguay-Paraná a través del Puerto Bush.

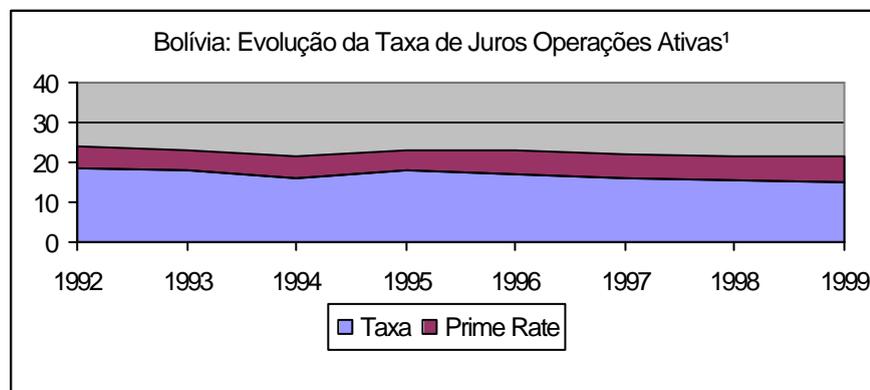
Todas esas ineficiencias se transfieren a los productores en forma de precios más bajos. Se estima que como promedio cada agricultor de soja recibe menos de US\$ 40,00 por tonelada que el productor brasileño de Mato Grosso do Sul y menos de US\$ 60,00 que el productor americano de Minnesota.

b) Altas tasas de interés y dificultad de acceso al crédito

Las altas tasas de interés practicadas en la agricultura de Santa Cruz en función de la política macroeconómica y de la escasez de crédito son otro rubro que eleva considerablemente los costos de transacción. Como se sabe, debido a su naturaleza cíclica, la agricultura es altamente dependiente de crédito para su funcionamiento. El Gráfico XXVIII muestra una comparación entre la tasa de interés practicada en Bolivia y la "prime rate" en el período 1991/1999.

Gráfico XXVIII

Bolivia: Comparación entre tasas de interés



Fuente: Banco Central de Bolivia
(1) Moneda extranjera

Las tasas de interés en moneda extranjera se mantuvieron en un promedio de cerca de casi 10 puntos porcentuales por encima de la prime rate. Las garantías son variadas: personales, solidarias, hipotecarias, etc., y los plazos varían entre 12 y 18 meses (corto plazo). El papel de la tasa de interés es particularmente importante porque existen varios factores que afectan la actividad agrícola (clima, plagas y precios) fuera del control del productor, que influyen en el resultado final del período. Por lo tanto, si la tasa de interés fuera fijada por el mercado, el sector tendrá que pagar "spreads" elevados, o sea, absorber todos los riesgos inherentes (incluso el riesgo cambiario y el riesgo del país) lo que, sin duda, termina por no hacer viable la actividad.

En general, como consecuencia de la política macroeconómica adoptada a partir de la reestructuración de la economía iniciada en 1986, la oferta de crédito está siendo constantemente racionada en la economía boliviana. Como un sector de alto riesgo, el agrícola es lógicamente el sector más castigado. En el universo de la agricultura empresarial de Santa Cruz el problema del costo del dinero es más serio aún, en virtud, como se mencionó anteriormente, del elevado índice de integración del sector con mecanismos de mercado. Con relación a los pequeños y medianos, se suma a eso las tradicionales dificultades de acceso al crédito formal existentes en economías con políticas monetarias restrictivas.

Como la agricultura no puede operar sin financiamiento, la alternativa de esos productores es el crédito informal, que presenta elevadas tasas de crecimiento en situaciones de retracción del sistema bancario. El problema del crédito informal es muy conocido: en función del bajo poder de transacción, el productor es siempre penalizado en el momento de establecer las relaciones de intercambio.

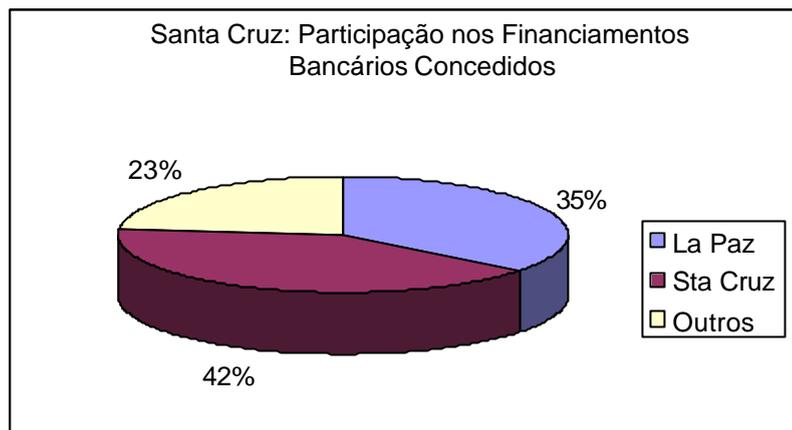
El informe de la CAO sintetiza la coyuntura de escasez de crédito para la agricultura en una descripción puntual²⁰.

"En forma general, el financiamiento formal al sector es muy escaso y con trabas exageradas en su concesión, porque el sector es considerado de alto riesgo. Actualmente, uno de los principales bancos, que siempre apoyó la agricultura, debido a los cambios en la composición accionaria y en la administración, está también cambiando la política de crédito y abandonando el financiamiento a la agricultura, a pesar de que el mismo disponga de un buen patrimonio para apoyar al sector con la reprogramación del FONDESIF. El hecho es que ese banco no tiene el más mínimo interés y está dejando a su clientela agropecuaria en libertad de realizar financiaciones con otros establecimientos".

En las financiaciones totales concedidas, Santa Cruz participa con el 42%, aunque su participación en el PBI nacional sea en torno del 28% (Gráfico XXIX).

²⁰ Rivero, H op.cit. pg 9.

Gráfico XXIX



Fuente: CAO

c) Tipo de actividad

El principio fundamental en cualquier actividad económica es que para sobrevivir, una empresa tiene que ser rentable. Y para que esta empresa tenga rentabilidad tiene, primero, que producir un producto que sea aceptado en el mercado y, después, que ese producto atienda algunas exigencias en términos de calidad, puntualidad y estabilidad, que lo transforman en competitivo.

En una economía globalizada ese hecho es aún más importante, porque la vieja óptica de “transables” y “no transables” está perdiendo cada vez más sustancia, en la medida en que incluso los productos considerados “de consumo doméstico” tienen que tener un margen de competitividad para evitar que alimentos producidos con mayor eficiencia en otros países acaparen el mercado. El principio de la seguridad alimenticia, vía mantenimiento de grandes y costosos stocks gubernamentales, dejó de ser parte de la agenda de las nuevas políticas agrícolas. Con la diferencia de estaciones entre el hemisferio norte y sur y el mayor grado de integración de los mercados, actualmente ya es normal que los países exporten e importen el mismo producto, dentro del mismo año, en lugar de cargar stocks.

En cualquier programa de desarrollo que tenga como base el desarrollo agrícola es importante verificar si el país tiene ventaja comparativa en la producción de aquel producto, aunque sea destinado al consumo interno. En el caso de las exportaciones, es importante verificar si las ventajas comparativas en la producción pueden transformarse en ventajas competitivas. O sea que la mayor eficiencia relativa en la producción no se anule en la distribución.

Otro punto importante en el caso del complejo agropecuario de Santa Cruz, cuya estrategia de recuperación tiende a convergir hacia el comercio exterior, es un análisis del mercado internacional de productos agrícolas, para verificar los productos y los nichos de mercado con mayor potencial de ampliación y de acceso, en virtud de los nuevos patrones de comportamiento de los consumidores dictados por la integración de las economías y por el propio proceso de desarrollo.

Por el análisis del poder de compra de los productos más importantes de la región, los productos ganaderos, junto con el maíz y el sorgo, muestran mejores condiciones de enfrentar coyunturas desfavorables. El girasol, el trigo y el algodón presentaron los márgenes de rentabilidad más problemáticos durante todo el período, lo que puede indicar ausencia de ventaja comparativa. En el caso de la soja se observa que la estructura de la producción es moderna y eficiente, pero es el producto quien absorbe con mayor intensidad los factores externos negativos del sistema económico boliviano, pues tiene que enfrentar un mercado altamente competitivo. En el caso del arroz, el poder de compra promedio indica márgenes con un importante grado de variación, pero positivo en la mayoría de los años. Como se utilizaron datos del sistema mecanizado (secano) el sistema manual puede mostrar una situación diferente. De cualquier manera, es poco probable que la actual estructura de producción seca, con productividad promedio de 2,5 toneladas por hectárea tenga condiciones de competir con estructuras de producción irrigada de los países vecinos. En la caña de azúcar, la gran ventaja es el costo operativo, bastante bajo en la mayoría de los años.

En el grupo de factores relevantes se pueden destacar los siguientes:

a) Transferencia tecnológica

El uso de las tecnologías adecuadas es muy importante para el resultado de la actividad productiva porque permite la reducción del riesgo agronómico de productividad, por medio del uso de variedades más productivas y más resistentes y de la utilización de métodos científicos para el control de enfermedades y plagas. En el contexto mundial, la investigación agrícola (pública y privada) ha generado tecnologías avanzadas en prácticamente todos los campos. El grueso de la investigación y, por lo tanto, la generación de innovaciones, se realiza en los países industrializados.

Los países en desarrollo no tienen condiciones de acompañar o de competir con esos países. Por lo tanto, en términos de investigación y difusión de tecnologías, la alternativa sería crear estructuras destinadas primordialmente a la adaptación de esas tecnologías a las condiciones locales, a través de trabajo con instituciones internacionales de investigación o de acuerdos gubernamentales de transferencia de tecnologías y de cooperación técnica. En Santa Cruz, a pesar de que existan problemas de eficiencia en algunas áreas y de la poca o ninguna atención gubernamental, tanto en la ganadería como en la producción de granos y azúcar, las tecnologías utilizadas principalmente por la clase de productores comerciales, aún son, en cierta forma, compatibles con los patrones de los países vecinos. Sin embargo, en el ámbito nacional el sistema de investigación padece de varias deficiencias, según Rivero²¹.

- *No existe un proyecto nacional de desarrollo agropecuario, mucho menos de investigación agrícola.*
- *La investigación agropecuaria en el ámbito nacional está totalmente atomizada y sin coordinación.*

²¹ Rivero, op. cit pag 9.

- *Dentro de los proyectos de investigación que se ejecutan, no existe interés en los resultados, y cuando esos surgen no existe interés en que se apliquen.*
- *La investigación regional depende 100% de soporte local (nada nacional), situación ésta que debe cambiar.*
- *La investigación y la transferencia a nivel local (Santa Cruz) tuvo su auge durante el Proyecto Lowland, que apoyó financieramente a las organizaciones locales como base para alcanzar los objetivos del Proyecto.*
- *Es importante destacar que la investigación a nivel nacional fue administrada políticamente y ahora está sucediendo lo mismo a nivel local.*
- *La parte ejecutiva nunca se preocupó en elaborar un proyecto de apoyo a la investigación para captar recursos internacionales y lo poco que se consiguió antes fueron paquetes específicos, elaborados por otras instituciones interesadas (como el caso de Lowland, Protrigo, etc.).*
- *La mayor parte de los recursos externos se usó para capacitación profesional, pero esos recursos no se están aprovechando correctamente.*
- *Los componentes de apoyo, o sea, laboratorios y equipos también son deficientes por falta de recursos.*
- *Entre los sectores más abandonados por la investigación están el campo forestal, aguas y suelos, y a pesar de la importancia que se está dando a nivel mundial a la agricultura sostenida y conservadora, es de conocimiento general que nuestros recursos naturales, en general, se están agotando y contaminando, sin que haya reposición de los recursos o de parte de ellos.*
- *La caña de azúcar en la última década fue abandonada a su suerte, con el cierre del CIMCA, lo que está ocasionando bajos rendimientos y la crisis que actualmente afecta al sector.*
- *En general todos los productos comerciales sufren la falta de recursos, lo que se está reflejando en su estado actual, donde las variedades nuevas recomendadas son pocas y, por lo tanto, los hace muy dependientes y vulnerables a ataques de plagas y enfermedades.*
- *Somos totalmente dependientes de insumos importados y si esos no están disponibles, no existen alternativas propias o paquetes locales para los usuarios.*
- *No existen mecanismos de acompañamiento y monitoreo de los trabajos de investigación y transferencia. O sea, no se sabe si lo que se está transfiriendo a los productores realmente se está usando.*

b) Degradación del suelo

El Departamento de Santa Cruz tiene grandes manchas de suelo con alta fertilidad, lo que exonera del uso a alta escala de correctivos y fertilizantes, como en el caso de los campos brasileños. Sin embargo, el uso in-

tensivo sin un mínimo de reposición de los nutrientes está reduciendo la productividad y acelerando el proceso de desertificación en algunas áreas.

Técnicamente, el manejo inadecuado y continuo de las áreas en cultivo mecanizado, utilizando tractores de estera en la limpieza de terreno y equipos pesados en la preparación del suelo y en la cosecha, además de compactar las áreas agrícolas, elimina la protección original existente contra la erosión.

El informe de la CAO sintetiza bien la situación²²:

“La agricultura con ese modelo no tiene el mínimo de sustentabilidad a corto plazo y mucho menos a largo plazo. Es importante no olvidar que nuestras actividades son esencialmente de explotación, en el sentido únicamente de explotar y extraer los nutrientes del suelo sin preocuparse para nada de su reposición, pues el uso de fertilizantes en nuestra agricultura aún es incipiente por representar mayores costos y el pensamiento general es que nuestros campos son inagotables. Según el Plan de Uso de los Suelos, único estudio serio sobre el tema, nuestro potencial de expansión de la frontera agrícola es, actualmente, de sólo 400.000 hectáreas. Eso tiene que llevarnos a una profunda reflexión y análisis sobre esa problemática para buscar alternativas viables y evitar que nuestra principal fuente de riqueza se nos escape de las manos. Es bueno recordar que la naturaleza es la única que no perdona. Es esencial que de aquí en adelante, pensemos y tengamos conciencia plena de que si no cambiamos nuestra mentalidad “explotadora” de los recursos naturales, éstos se agotan a mediano plazo.”

c) Mayor valor agregado

El objetivo más deseado por países exportadores e importadores de productos agrícolas y de materia prima en general es agregar, internamente, valor a sus productos. Eso genera más empleos, más tributos y mayor renta. Por esa razón, todos utilizan todos los mecanismos administrativos o de política económica para alcanzar ese objetivo. Generalmente, ellos usan tarifas arancelarias, los exportadores tasando las exportaciones de materia prima no procesada y los importadores tasando los productos de origen agropecuario o mineral procesados. Por lo tanto, es un conflicto que alcanza a todos los países, cuya solución pasa por negociaciones individuales y generalmente la solución nunca es definitiva y basada en algún tipo de “compromiso”.

En el caso de los productos agropecuarios, la situación es más delicada aún porque abarca la cuestión de la formación de los precios al productor, cuando él está obligado a vender su producción a la agroindustria de procesamiento, que por más concentrada, tiene poder de mercado para establecer los términos de intercambio. A Brasil, por ejemplo, le llevó mucho tiempo exonerar las exportaciones de grano de soja, y hasta hoy la industria de aceites usa el argumento del valor agregado para volver al sistema anterior. Actualmente existe una presión muy grande para que el gobierno brasileño tase el cuero bovino.

²² Rivero, op. Cit pg 11.

Por lo tanto, la cuestión del valor agregado es muy compleja, pues encierra grandes disputas, tanto en el frente interno como en el externo.

En Santa Cruz el sector agroindustrial²³ está bastante desarrollado en el área de pollos, aceites vegetales y caña de azúcar. Las principales ventajas son: proximidad de las fuentes de materia prima, mano de obra relativamente barata, proximidad de los mercados andinos e incentivos fiscales en las exportaciones.

Las exportaciones están más concentradas en el salvado de soja y en el aceite hacia los países del Pacto Andino. También se exportaron a esos países azúcar y carne de pollo, aunque el grueso de la producción de esos productos se destine al mercado doméstico.

En la estrategia de recuperación del complejo agropecuario de Santa Cruz, vía exportaciones, el objetivo de agregar valor debe ser parte de la agenda, pero es importante dejar siempre una válvula de escape para que los productores no queden completamente dependientes de la industria y procesamiento. Por la experiencia en el resto del mundo, la americana es siempre vista como exitosa: lo importante es vender, siempre que haya compradores.

d) Problemas agrarios

Los problemas agrarios están en la titularización de las propiedades. Existen áreas donde la superposición de los títulos es muy común, lo que dificulta la captación de inversiones. El uso político de la distribución de tierras también agitó bastante el proceso de reforma agraria y hasta hoy, a pesar de que la ley anterior se haya modificado, aún existen problemas en su implementación. Como la solución de ese problema es meramente una cuestión política y administrativa, todo lleva a creer que los casos más serios serán rápidamente resueltos.

4. EL MERCADO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

4.1 El comercio agrícola y el nuevo orden económico mundial

Los últimos años fueron marcados por una gran expansión del comercio internacional, principalmente después de la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay. Los grandes avances en las áreas de transportes, comunicaciones e informática y el desmoronamiento de las economías socialistas ya venían alterando la configuración de las relaciones económicas mundiales en el proceso conocido como globalización.

Con la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay, ese proceso adquirió un nuevo ímpetu, y actualmente, de una forma o de otra, todos los países del mundo se están sintiendo afectados por la creciente liberación de los mercados, por lo que eso representa en términos de aumento en el flujo mundial de bienes y servicios y en el movimiento internacional de capitales.

²³ De acuerdo con el informe de la CAO, los principales problemas de la agroindustria local son los siguientes: inestabilidad de los mecanismos legales, falta de informaciones sobre oportunidades de inversión y promoción de proyectos, dificultades de crédito, elevado grado de informalidad comercial y evasión de tasas aduaneras, deficiencia y altos costos de los servicios públicos, estructura de transporte inadecuada, escasez de mano de obra calificada, mercado interno restringido, obstáculos aduaneros en los países vecinos de prácticas de "dumping" y exceso de burocracia en las exportaciones.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay iniciadas en 1986 culminaron en 1993 con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con el establecimiento de nuevas reglas orientadas a estimular el flujo de bienes y servicios entre países, destacándose la eliminación gradual de prácticas distorsionantes al comercio.

En este momento se puede decir que los resultados de la Ronda Uruguay, principalmente en el área agrícola, aunque aún no se noten, en relación a lo que se puede alcanzar en el futuro, constituyen un marco definitivo en el proceso de consolidación de una economía globalizada.

Según datos del FMI, en los cuatro años subsiguientes a la firma de los acuerdos (1994/1997), cuando su efecto sinérgico fue más intenso y la crisis asiática aún no se había producido, el valor global de las exportaciones pasó de US\$ 4.3 mil billones, en 1994 a más de US\$ 5.5 mil billones, en 1997 (un crecimiento superior al 34,1%, o sea US\$ 1.2 mil billones), comparado con el crecimiento de sólo US\$ 400 mil millones (12,1%) obtenido entre 1990 y 1993. En la parte agrícola el comercio mundial creció en el primer período sólo el 2,8% contra el 37,6% en el segundo período.

La inclusión de la agricultura en las negociaciones de la Ronda Uruguay fue muy importante para los avances dirigidos a un comercio mundial más libre y menos distorsionado en algunas áreas. El factor determinante de la inclusión fue la evidencia cada vez mayor de que la ambigüedad y la exageración de las políticas públicas de protección a la agricultura doméstica de algunos países estaban no solamente perjudicando el esfuerzo global de desarrollo, sino también trayendo crecientes dosis de sacrificio a las poblaciones involucradas.

En la Unión Europea, por ejemplo, los contribuyentes estaban obligados a pagar la cuenta de los subsidios a las exportaciones, el valor de las transferencias internas a los productores, el alto costo de mantenimiento de los stocks retirados del mercado para mantener precios y, como consumidores, comprar alimentos a precios muy por encima de la paridad internacional.

El crecimiento sorprendente de algunas economías del cinturón del Pacífico, con fuertes factores limitantes a la expansión de la producción agrícola, ya venía dando un cierto respiro, a partir de mediados de los ochenta, al comercio mundial de alimentos, alcanzado varias veces por crisis económicas globales, como el shock del petróleo (1973 y 1979) y el shock de los intereses (1981), que alcanzaron completamente a los países en desarrollo durante casi toda la década de los ochenta.

Con la aparente superación de la crisis asiática, que redujo significativamente el ritmo de expansión del comercio agrícola, y la consolidación de los mecanismos de la globalización en el "agribusiness", la tendencia es que el mercado internacional de productos agrícolas se desarrolle en los próximos años con un mayor nivel de competencia, con menos distorsión y dentro de una nueva perspectiva, caracterizada por una considerable expansión de la demanda mundial por alimentos nobles y de mayor valor agregado.

La expansión de la demanda mundial se producirá principalmente en función de la apertura gradual de grandes mercados (como la Unión Europea y Japón) antes dominados por rígidos esquemas proteccionistas (efecto-precio) y de la retomada de crecimiento económico de algunos países en desarrollo, como los países del cinturón del Pacífico y de China (efecto-renta). Por otra

parte, el nivel de competencia aumentará en función de la propia globalización, de las reglas de comercio de la OMC y de la reducción de varias políticas domésticas de intervención en el mercado, destinadas a sustentar precios y renta.

En ese contexto, los próximos cinco años serán cruciales para los países interesados en aumentar las exportaciones agrícolas y afirmar posiciones en el mercado internacional. Para ello es necesario adoptar una postura agresiva y dinámica, a fin de aprovechar todas las posibilidades existentes.

Sin duda, visto globalmente, la posición estratégica de cada país en el “agribusiness” se decidirá y consolidará en ese período. Por cuestiones de geopolítica mundial y de reducción del riesgo de desabastecimiento, los grandes importadores mundiales tienden a buscar fuentes alternativas confiables de abastecimiento, delineando una situación bastante favorable para los países de América Latina.

La consolidación de todos los tipos de barreras proteccionistas en equivalentes arancelarios (con un cronograma de reducción), la creación de normas bien definidas para regular las relaciones comerciales entre los países y, principalmente, la decisión de realizar una nueva rueda de negociaciones (después del fracaso de Seattle) pueden revivir la perspectiva de grandes cambios en la estructura y organización del comercio agrícola mundial, iniciados en 1994. El Cuadro X muestra las barreras consolidadas en la Ronda Uruguay.

Cuadro X

Barreras arancelarias consolidadas en la Ronda Uruguay (En porcentaje)

GRUPOS DE PAISES	PRODUCTOS INDUSTRIALIZADOS				PRODUCTOS AGROPECUARIOS			
	Número de líneas		Valor de las líneas		Número de líneas		Valor de las líneas	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Países Involucrados	78	99	94	99	58	100	81	100
América del Norte	99	100	99	100	92	100	94	100
Europa Occidental	79	82	98	98	45	100	87	100
Economías Involucradas	21	73	13	61	17	100	22	100
América Latina	38	100	57	100	36	100	74	100
África	13	69	26	90	12	100	8	100
Asia	16	68	32	70	15	100	36	100
Econ. En Transición	73	98	74	96	57	100	48	100
Europa Central	63	98	68	97	49	100	54	100
Total	43	83	68	87	35	100	63	100

Fuente: BID, Departamento de Integración y Programas Regionales basados en datos de la OMC.

Como muestra el Cuadro X, todos los productos agropecuarios tuvieron sus barreras consolidadas por la Ronda Uruguay y en los demás productos queda poco para hacer.

Por la propia evolución del proceso de integración de los mercados se puede decir que tarde o temprano los países en desarrollo tendrán en el futuro un comercio global más libre. En ese contexto, países con mano de obra abun-

dante y barata, como China e India, deberán aumentar sustancialmente sus participaciones en las exportaciones de textiles y otros productos intensivos de trabajo. De la misma manera, países en desarrollo, con una fuerte vocación hacia la agricultura como Brasil, Argentina y Bolivia, pueden mejorar sus posiciones en el mercado y sacar ventajas de las oportunidades adicionales, que surgirán en función de aperturas adicionales de los mercados de Europa y Japón y del crecimiento del consumo per capita de alimentos nobles en el sudeste de Asia y en China.

Las discusiones en la Ronda Uruguay en el marco de la agricultura fueron frecuentemente penosas y difíciles, pues involucraban áreas bastante sensibles, como seguridad alimenticia en los países de Europa y Japón, aún viviendo los traumas de la II Guerra Mundial, políticas arraigadas de intervención en el mercado para proteger la renta de los productores y de subsidios a las exportaciones. Además, el acuerdo abarcó temas complejos como acceso a mercados, restricciones y prohibiciones a las exportaciones y normas sanitarias y fitosanitarias.

En el acceso a los mercados se acordaron, tanto para los países desarrollados como en desarrollo, los siguientes puntos: a) prohibición de cualquier restricción no arancelaria en las importaciones; b) cobro de todos los aranceles en la frontera; c) creación de salvaguardias especiales contra la explosión de importaciones o caída persistente de las mismas, limitados para productos tarifados y no aplicables a importaciones bajo compromisos de aranceles relacionados a cupos; d) reducción de todos los aranceles, incluyendo los resultantes de la conversión de otros tipos de barreras más las existentes; y e) implementación de los compromisos de abrir oportunidades de acceso (actuales y mínimos) a productos tarifados. Para los países desarrollados se estableció una reducción arancelaria del 36% (con un mínimo de 15%) en seis años y para los países en desarrollo, del 24% (con un mínimo de 10%) en diez años. Cuando en esos países se efectúan los compromisos de reducción del tope no se exige la reducción, excepto en forma "ad hoc". Los países más atrasados fueron excluidos de los compromisos de reducción.

Con relación a los subsidios a las exportaciones, se definieron, en primer lugar, los subsidios sujetos a reducción. Los demás quedaron sujetos a las reglas antiburla (que incluyen reglas relacionadas a la ayuda alimenticia) y se prohibió el uso de subsidios en productos no incluidos en los compromisos de reducción. Para los países desarrollados se establecieron compromisos de reducción tanto en el volumen (21%) como en los gastos presupuestarios (36%) en seis años, para los productos procesados solamente el 36% de reducción en esos gastos. Para los demás países, 2/3 de la reducción de los países desarrollados en diez años, con excepción de algunos subsidios en los transportes y en la comercialización.

En la parte de prohibiciones y restricciones a las exportaciones de alimentos, quedó definido que cada país deberá realizar consultas e informar, con anticipación, sobre la situación de la oferta.

En lo que se refiere a las políticas domésticas de soporte, se dividieron en dos grupos: políticas permitidas, como las de la caja verde²⁴, y otras políticas, incluidas en el sistema conocido como Medida Agregada de Soporte (MAS),

²⁴ Políticas domésticas de soporte que son permitidas en el acuerdo de la Ronda Uruguay, en el sentido de que provocan el mínimo de distorsión al comercio. Entre esas políticas se puede destacar la investigación y extensión rural, soporte de renta no relacionados a precios, clasificación e inspección, programas de conservación del medio ambiente, seguro agrícola, pagos de desastre y pagos directos no relacionados con la producción.

sujetas a reducción. Las transferencias directas para los productores independientes de los precios de mercados, incluso asociados a programas de reducción de la producción, no incluidas en la caja verde, se excluyeron de las MAS. La cláusula *de minimis*²⁵ permite a los países desarrollados excluir menos del 5% del valor de programas basados en el soporte de productos incluidos en la MAS y es necesario reducir el total de soporte dentro de la MAS con base del 20% en 6 años. Para los países en desarrollo, la cláusula *de minimis* permite excluir menos del 10% y la reducción del 13,3% en 10 años para las políticas incluidas en la MAS. El acuerdo permite también a esos países el uso, dentro de ciertas condiciones, de algunas políticas, como subsidios a insumos e inversiones. La “cláusula de la paz”, que sirve para limitar el área de maniobras en términos de transferencia de un programa de soporte de un producto a otro, se extendió a nueve años.²⁶

El acuerdo relativo a las medidas sanitarias y fitosanitarias introdujo nuevos elementos con el objeto de reducir prácticas discriminatorias y sus efectos adversos al comercio. Antes del acuerdo, se exigía sólo que el país no discriminara contra productos agrícolas importados, por medio de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias que no se aplicaran a productos nacionales. Esa regla se mostró evasiva, y permitía todo tipo de interpretaciones. Usando medidas sanitarias y cuarentena como pretexto, se imponían barreras al comercio en forma indiscriminada. Dentro del nuevo acuerdo sellado en la Ronda Uruguay, los países sólo pueden imponer esas medidas con base en métodos científicos internacionalmente aceptados.

Dado el comportamiento extremadamente dinámico de algunas variables que comandan el proceso de integración de los mercados y la situación de transición del comercio agrícola, es difícil prever con exactitud el impacto del nuevo orden económico en la estructura y organización del comercio mundial. En principio, se puede decir que los aspectos más importantes serán los siguientes:

- a) Mayor grado de competitividad en el comercio internacional de bienes y servicios;
- b) Aumento significativo en el movimiento internacional de capitales, con participación creciente de los capitales especulativos (hot money);
- c) Mayor disputa por inversiones directas, debido a la entrada de China, Rusia y Este Europeo en el mercado internacional de capitales;
- d) papel predominante de la tecnología en todas las ramificaciones del sistema económico mundial;
- e) Importancia creciente de la dotación de factores (factors endowments) en las decisiones productivas y en el flujo de inversiones; y
- f) Reducción en el espacio doméstico de decisión en materia de política económica, a favor de decisiones supranacionales.

²⁵ Regla que permite a un país excluir políticas de soporte específicas y no específicas de productos de los cálculos de la Política Agregada de Soporte (PAS) donde el nivel de soporte no exceda el 5% del valor de la producción del producto o del valor total de la producción agrícola. Para los países en desarrollo el porcentaje es 10%.

²⁶ Subsidios exentos permitidos y no sujetos a los compromisos de reducción (como de la caja verde), a medidas de fraccionamiento, anulación, compensación o acciones de perjuicio serio ante la OMC.

Inmediatamente, se puede prever que el comercio agrícola se verá afectado más directamente por los aspectos relacionados con la competencia, tecnología, dotación de factores y por la reducción en el espacio interno de decisión.

La competencia es crucial porque el comercio agrícola es cíclico, el mercado está compuesto por muchos participantes, tanto por la oferta como por la demanda, el espacio para técnicas de diferenciación de productos es limitado, la escala de gustos y preferencias es muy amplia y la garantía de calidad y estabilidad en el abastecimiento son elementos esenciales en la ocupación de los mercados. Para enfrentar ese nuevo ambiente de mayor competitividad, el gran desafío es ciertamente mantener el sistema productivo y el sistema de distribución operando dentro de patrones elevados de eficiencia y adoptar una agresiva estrategia de marketing para promover los productos en los mercados tradicionales y emergentes.

La importancia de los aspectos tecnológicos en todo ese proceso es evidente por sí misma. En las últimas décadas, la expansión de la producción agrícola mundial se produjo predominantemente en función de las ganancias de productividad, asociadas al uso de innovaciones tecnológicas en los cultivos. En los próximos años la biotecnología y la ingeniería genética serán la base de la nueva revolución tecnológica en la agricultura. Por lo tanto, las condiciones competitivas de cada país continuarán dependiendo de la intensidad y de la forma en que los descubrimientos científicos sean utilizados en la estructura productiva.

En lo que se refiere a la dotación de factores, dos puntos realzan su importancia creciente en un comercio mundial menos sujeto a reglas proteccionistas. El primero es que los países con dotación de factores favorables a la agricultura, o sea, con ventaja comparativa en la producción agrícola, van a poder ampliar significativamente su participación en el mercado internacional y aprovechar el crecimiento de la demanda mundial de alimentos nobles (efecto-precio y efecto-renta). El segundo es que el gradual agotamiento de la capacidad de expansión del área que se puede dedicar a la agricultura de los dos grandes bloques agrícolas desarrollados (Unión Europea y Estados Unidos) y de China, combinado con ganancias de productividad mucho más modestas, permite prever la posibilidad de cambios en el movimiento de capitales, con mayor énfasis en las aplicaciones dirigidas al sector agrícola y a los complejos agroindustriales de los países en desarrollo.

Con relación a las políticas internas, el proceso de internacionalización de las economías está reduciendo mucho el poder de maniobra de los gobiernos nacionales en términos de cambio, intereses, inversiones y agricultura. En ese particular, los acuerdos de la Ronda Uruguay, que definen la dirección de políticas agrícolas más orientadas al mercado, hacen, por ejemplo, que cada vez sea más difícil implementar programas independientes de sustentación de renta a través de intervenciones en el sistema de precios. Es verdad que en la mayoría de los países los cambios en esa área se debieron a la influencia de problemas presupuestales, y de dudas acerca de la eficacia de los programas. Sin embargo, no se puede negar la fuerza de las condicionantes externas, representadas por la reglas de la OMC en lo que se refiere a las medidas agregadas de soporte.

4.2 Las principales características del comercio agrícola

Históricamente, el comercio agrícola mundial presenta cinco características importantes: a) alto grado de susceptibilidad a los ciclos económicos (“business cycles”) y a las crisis coyunturales; b) inestabilidad y tendencia de reducción en los precios; c) alto grado de injerencia por parte de los gobiernos nacionales; d) reducción en el nivel de participación en el total del comercio mundial; e) aumento de la participación del comercio entre los países en desarrollo; y f) cambios en su composición.

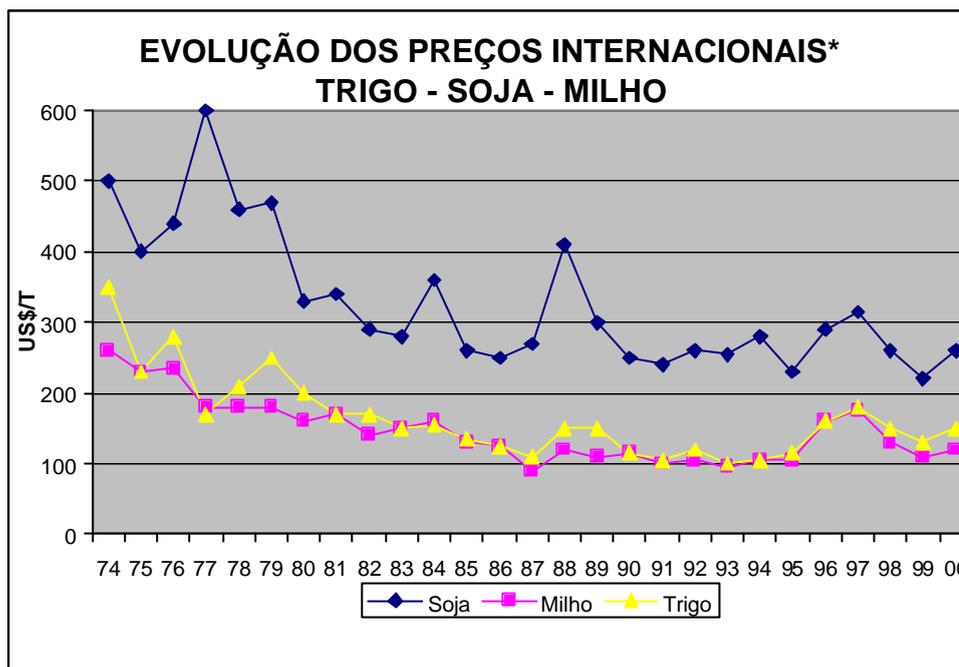
La influencia de los ciclos económicos en el comercio internacional es notoria. Durante la gran depresión de los años treinta, hubo una casi paralización de los intercambios entre los países. Por otra parte, el “boom” económico iniciado pocos años después de la II Gran Guerra, y que continuó por casi toda la década de los sesenta, estuvo acompañado de notoria expansión del comercio. En la década de los setenta fue bastante perceptible el impacto de los dos shocks del petróleo (1973 y 1979) y a comienzos de los años ochenta, de la crisis de los intereses. Después de 1986, la lenta recuperación de la economía mundial enseguida se reflejó en el comercio global. Entre 1987 y 1990 creció más del 20%. En el caso del comercio de productos agrícolas, la influencia de la situación económica de los países es aún más acentuada, debido a las características anteriormente mencionadas, principalmente al alto grado de intervenciones gubernamentales.

Entre 1963 y 1968, cuando la economía mundial, empujada por la economía americana, aún reflejaba el dinamismo de la década anterior, el índice de crecimiento del comercio agrícola llegó al 23%. En el período 1968-73, la caída de cinco puntos porcentuales con relación al período anterior (1963-1968) muestra el comienzo de la pérdida de dinamismo del modelo de crecimiento implantado en la posguerra. El efecto de la primera crisis del petróleo, a comienzos de la década de los setenta, fue reducir más aún el ritmo de crecimiento. Así, entre 1973 y 1978 creció sólo el 13%. La ligera recuperación entre 1978 y 1983 se debió a grandes compras de granos efectuadas por la ex-URSS y por China. La crisis del endeudamiento, a comienzos de los años ochenta, que afectó en forma dramática a los países en desarrollo por casi toda la década, nuevamente afectó el ritmo de expansión. Entre 1983 y 1988 creció sólo el 8%. El índice del 14% de aumento observado entre 1988 y 1993 es fruto del enfriamiento de la crisis.

Entre 1994 y 1997, ya reflejando las nuevas reglas de la OMC, como se vio, el crecimiento alcanzó el 37,6%, lo que representa un aumento de US\$ 126,5 mil millones en valores absolutos. Vale notar que de esa cantidad América Latina aportó sólo un poco más de US\$ 2,8 mil millones, de los cuales Bolivia aportó US\$ 298,8 millones. En los cuatro años antes del acuerdo, el comercio agrícola aumentó sólo 2,8% (pasó los US\$ 9,2 mil millones). Con la crisis asiática, las exportaciones agrícolas mundiales cayeron US\$ 24,4 mil millones, pasando de US\$ 462,3 mil millones, obtenidos en 1997, a US\$ 437,9 mil millones, en 1998. En 1999, cayeron en US\$ 14,2 mil millones más.

La inestabilidad en los precios es tal vez la característica más marcante del comercio agrícola. La tendencia de declinación está relacionada con las ganancias de productividad, que se está produciendo en la agricultura mundial, principalmente a partir de la década de los 70. Tomando en cuenta los tres granos más importantes (trigo, soja y maíz) el Gráfico XXX muestra el comportamiento de sus precios reales en el período 1974 a 1990.

Gráfico XXX



Como se puede ver, tanto en la soja como en el maíz y en el trigo, los precios presentan en algunos períodos grandes variaciones, incluso de un año al otro. Incluso no considerando el año atípico de 1973, cuando se produjo la explosión en los precios de las “commodities” y el precio de la soja, llegó a US\$ 1080.00/t, las grandes variaciones son bastante frecuentes. En el caso de la soja, por ejemplo, entre 1975 y 1977 y entre 1987 y 1988 los precios tuvieron una variación real de más del 60%. En el trigo entre 1977 y 1979, las cotizaciones subieron más del 77%, y entre 1986 y 1988, más del 50%. En el maíz, entre 1976 y 1977, las cotizaciones internacionales cayeron de US\$ 117.2/t a US\$ 92.2/t, o sea, el 22%. Entre 1987 y 1988 subieron 52%. A partir de 1997, los precios de los tres productos reflejaron la crisis asiática. Hasta 1999 los precios de la soja cayeron el 31%, los del maíz, 38%, y los del trigo, 28%. Con la recuperación de las economías asiáticas, las cotizaciones en el presente año ya muestran señales de recuperación.

El Gráfico XXX muestra claramente una tendencia de declinación en los precios. A grosso modo se puede decir que actualmente los precios reales de la soja son la mitad de los precios practicados a comienzos de la década de los setenta; eso, sin considerar el pico de 1973 (US\$ 1080.00/t). Incluso, con la recuperación, a partir de ese año, el precio real es mucho menor que el promedio de casi US\$ 500.00/t del período 1974/77. En el maíz y en el trigo, sin considerar los aumentos causados por grandes shocks de oferta en 1996, el promedio de 1991-1995 (US\$ 105.02/t) del maíz es menos de la mitad del promedio 1974-1978 (US\$ 224.60) y el promedio de US\$ 132.50/t del trigo, entre 1992 y 1994, es 92% inferior al promedio de 1974 a 1978 (US\$ 255.20/t). Vale notar que, en forma general, sucedió lo mismo con los alimentos, ya que esos tres productos constituyen la base del complejo alimenticio mundial.

El alto grado de injerencia del sector público es otra característica del comercio agrícola mundial. Por razones que van del combate a la inflación domésti-

ca, a la seguridad alimenticia, pasando por el uso del abastecimiento de alimentos como forma de presión política y por el proteccionismo puro y simple, los gobiernos siempre encontraron formas de intervenir directamente en las importaciones y exportaciones agrícolas.

En lo referente a las exportaciones, la forma más común es la concesión, generalmente practicada por los países desarrollados, de subsidios directos o indirectos (vía crédito) para compensar la diferencia entre los precios domésticos y los internacionales. Sin embargo, son muy conocidas algunas decisiones del gobierno brasileño, de limitar embarques para garantizar el abastecimiento interno y para evitar presiones inflacionarias. Son también conocidas las decisiones del Gobierno de los USA de promover embargos a la antigua Unión Soviética, a Irán y a Irak con objetivos políticos. A mediados de la década pasada la Unión Europea decidió tasar las exportaciones de trigo, debido a la quiebra de la zafra cosechada en 1996 (de 35 millones de toneladas en 1995 a 24 millones) y al bajo nivel de sus stocks. En sólo un año la UE dejó de ser un exportador neto de 3.1 millones de toneladas para ser un importador neto de 1.2 millón de toneladas.

En las importaciones, las intervenciones han sido más intensas, más complejas, más amplias, más universales y, por lo tanto, más perceptibles. Por esa razón, casi todos los esfuerzos de las negociaciones de la Ronda Uruguay se canalizaron hacia la definición de reglas más liberales en la internalización de productos. La seguridad alimenticia, el "dumping" y la protección del empleo doméstico han sido, normalmente, las justificaciones más presentadas para imponer barreras aduaneras.

El argumento de la seguridad alimenticia ha sido más usado en Europa y Japón, en virtud de sus respectivas experiencias de guerra. Se basa naturalmente en los presupuestos nacionalistas de autosuficiencia. Con la creciente internacionalización de las economías el "raison d'être" está perdiendo sustancia, en la medida en que los sistemas económicos se vuelven cada vez más interdependientes e integrados.

La imposición de medidas compensatorias (counterveiling duties), debido a la constatación o sospecha de la existencia de "dumping" en los países de origen, ha sido la estrategia más utilizada en términos mundiales, aunque en la mayoría de las veces en forma velada. Por implicar siempre mucha polémica sobre los parámetros de decisión de los cálculos, etc., las aplicaciones de los "counterveiling duties" fueron bastante limitadas por las reglas de la OMC. Un ejemplo de esas medidas es la imposición "ad hoc" por el Gobierno brasileño, en varias ocasiones, de tarifas compensatorias sobre productos lácteos provenientes de Europa.

Relacionadas con las medidas antidumping, las barreras impuestas por razones sociales (evitar desempleo), surgen generalmente como fruto de presiones asociativas. Aunque válidas como medidas a corto plazo para permitir adaptaciones (léase modernización tecnológica) o incluso la reconversión, la verdad es que en economías abiertas, el argumento del desempleo en la producción para imponer restricciones aduaneras se está volviendo cada vez más discutible desde el punto de vista económico y complicado desde el punto de vista normativo. Esto porque, para la economía como un todo, lo importante son las ganancias con el comercio (exportaciones más importaciones), y el consecuente aumento en el bienestar social de la comunidad. Además, en la producción industrial como en la producción agrícola el capital está

siendo utilizado en forma cada vez más intensiva con el sector terciario (que incluye la distribución de productos importados), volviéndose, en las economías modernas, el gran responsable de la generación de empleos.

La caída en la participación del comercio agrícola en el comercio mundial puede observarse en el Cuadro XI. En 1970, el comercio agrícola llegó a participar con el 18,9%. Diez años después (1980) cayó al 14,4%, llegando al 10,8%, en 1990. Durante toda la década de los noventa mantuvo la tendencia de caída. Los datos preliminares indican que en 1999 llegó al 7,6%. Esa caída, evidentemente, reflejó la caída general en los precios de las commodities agrícolas a partir de 1997.

Cuadro XI

**Participación del comercio agrícola en el comercio mundial
(En mil millones de dólares)**

AÑO	Agrícola	%	Otros	%	Total	%
1970	53,5	19,0	228,5	81,0	282,0	100
1975	122,4	15,2	684,0	84,8	806,4	100
1980	232,5	12,6	1613,2	87,4	1.845,7	100
1985	208,5	11,7	1576,0	88,3	1.784,5	100
1990	326,6	9,8	3009,4	90,2	3.336,0	100
1991	329,4	9,5	3121,8	90,5	3.451,2	100
1992	354,8	9,7	3303,2	90,3	3.658,0	100
1993	339,0	9,0	3428,4	91,0	3.767,4	100
1994	388,2	9,0	3902,8	91,0	4.291,0	100
1995	442,5	8,8	4581,3	91,2	5.023,8	100
1996	465,5	8,3	5137,4	91,7	5.602,9	100
1997	455,5	8,2	5069,7	91,8	5.525,2	100
1998	437,9	8,1	4996,1	91,9	5.434,0	100
1999 ¹	423,7	7,6	5187,3	92,4	5.611,0	100

Fuente: FAO/FMI

¹Datos Preliminares

La participación de los países en desarrollo en el comercio agrícola mundial como un todo cayó sustancialmente. Del 36%, a comienzos de los años setenta, cayó a menos del 14% en 1996 y al 13% en 1999. Ello no significa, sin embargo, que todos esos países estén en la misma situación. Para más del 25% de los países, las exportaciones agrícolas representan más del 75% del valor total de las exportaciones, mientras que para el 45%, la situación se invierte, ya que las exportaciones agrícolas exceden el 25% de las exportaciones totales. Además de ello, los países de renta más baja (principalmente de África y de América Central) continúan dependiendo de las exportaciones de uno o dos productos para obtener el grueso de sus divisas.

En algunos países industrializados, como Australia, Francia, Nueva Zelandia y Estados Unidos, el comercio agrícola continúa siendo una sustancial fuente de ingresos en las exportaciones. De cualquier manera, la principal razón de la tendencia de caída está en la conjugación del aumento de las exportaciones de productos agrícolas ya industrializados, prontos para consumo final (y que, por lo tanto, son computados como productos manufacturados), con el surgimiento y popularización de una inmensa variedad de productos industriales en el área electrónica, informática, automotora y química.

El valor del comercio agrícola entre los países en desarrollo alcanzó US\$ 57,2 mil millones en 1996, cerca del 13% del total (Cuadro XII). Ese valor es más de 15 veces el valor obtenido en 1970 y representa un aumento del 100% con relación a 1990.

Cuadro XII

**Comercio agrícola entre países en desarrollo
(En mil millones de dólares)**

	1970	1980	1990	1996	1999 ¹
Comercio Mundial	53,8	232,0	326,4	440,4	423,7
Entre países en desarrollo	3,6	21,8	28,9	52,8	55,1
Participación %	6,7	9,4	8,8	12,0	13,0

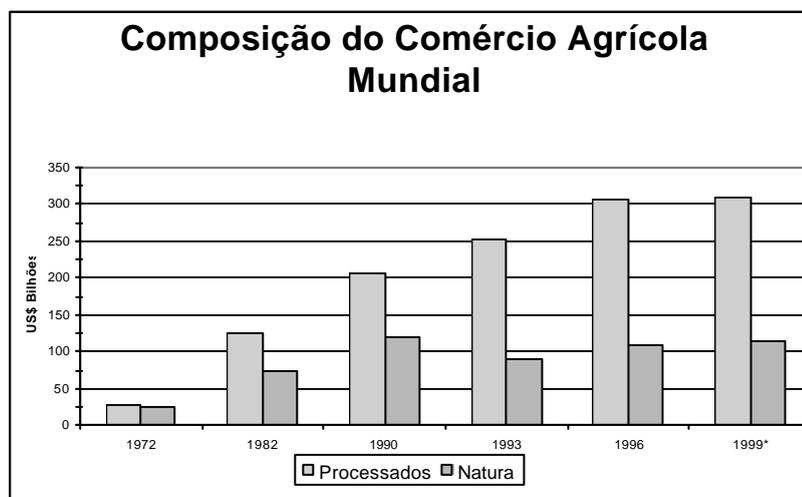
Fuente: FAO

¹Datos Preliminares

Después de la crisis que alcanzó a esos países en la década de los 80 (durante toda la década aumentó solamente el 32%), ese aumento del 100% puede considerarse el resultado de la Ronda Uruguay, de acuerdos regionales de integración, como el MERCOSUR, y de la recuperación de la capacidad de crecimiento de algunas economías, principalmente de América Latina.

La composición (entre procesados e in natura) del comercio agrícola, también sufrió alteraciones en las últimas décadas. En 1972, la participación de los productos procesados y semiprocados, o sea, con mayor valor agregado, fue del 58% del volumen total de US\$ 65 mil millones. En los diez años siguientes, en que el comercio mundial de "commodities" prácticamente se triplicó (en 1982 llegó a US\$ 201 mil millones) esa participación creció cinco puntos porcentuales. En el período 1972 a 1998, el valor pasó de US\$ 38 mil millones a US\$ 334 mil millones, un crecimiento anual de más del 9%. En 1999, representó 70% más del volumen total. El Gráfico XXXI muestra cómo ese aspecto se comportó entre 1972 y 1999.

Gráfico XXXI



Fuente: USDA/ERS

* Datos preliminares

4.3 Principales países participantes

La tendencia a la globalización, liberación de los mercados e integración, ha afectado en forma diferente a los participantes del comercio agrícola mundial. En las exportaciones, para algunos países que reconocidamente disponen de una infraestructura moderna y eficiente y actúan en forma más agresiva en la expansión de los mercados tradicionales y en la conquista de nuevos mercados, los resultados son fácilmente perceptibles. Los Estados Unidos, por ejemplo, aumentaron en US\$ 14,7 mil millones sus exportaciones (30,7%) entre 1993 y 1997. Australia, en el mismo período, aumentó sus exportaciones en 52,2% (de US\$ 11.1 mil millones a US\$ 16,9 mil millones); Nueva Zelanda, 42,8%. En los países en desarrollo, el mayor índice de crecimiento se observó en Argentina, país que dispone de una estructura relativamente eficiente de exportaciones agrícolas, seguido de Brasil (64,9%), Malasia (46%) y Tailandia, 28,5%. Si se tuviera en cuenta el comercio dentro de Europa, las exportaciones francesas crecieron el 15,6%, las del Reino Unido, el 32,8% y las de los Países Bajos más del 37%. Las exportaciones de Hong Kong, que desempeña el papel de depósito de China, crecieron el 23,9%.

USA es por lejos el mayor exportador de productos agrícolas, con el nivel máximo de US\$ 66,3 mil millones obtenidos en 1996 (14,2% del total) y US\$ 55,6 mil millones obtenidos en 1999. En segundo lugar está Francia con US\$ 37,7 mil millones en 1999 (8,9% del total), seguida de Holanda, debido a su posición de depósito comercial de Europa, con poco más de US\$ 29,2 mil millones, en 1999. Entre 1990 y 1999, sólo Australia y Tailandia mejoraron sus posiciones. Los datos preliminares para 1999 indican que las exportaciones australianas fueron, en 1999, menores que las de España y Brasil, mientras que en 1991 fueron mayores. Tailandia, que ocupaba el decimotercer lugar en 1991, pasó al 14%, en 1997. El Cuadro XIII muestra la evolución de las exportaciones de los principales exportadores entre 1991 y 1999.

Cuadro XIII
Principales exportadores de productos agrícolas
(En mil millones de dólares)

PAÍSES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
USA	44,6	48,2	47,8	52,3	62,3	66,3	62,5	57,4	55,6
FRANCIA	32,8	36,3	33,3	34,9	40,7	40,4	38,5	38,3	37,7
HOLANDA	30,9	33,8	29,4	35,1	36,9	37,3	32,1	30,2	29,2
ALEMANIA	21,9	24,2	21,3	23,5	24,7	26,5	24,6	25,3	24,3
R.UNIDO	13,5	15,1	13,1	14,0	14,6	15,4	17,4	16,6	16,7
ITALIA	12,0	13,0	11,9	13,3	14,6	16,9	15,7	16,1	15,4
BRASIL	8,0	9,1	9,7	12,6	13,4	14,3	16,0	15,2	14,0
ESPAÑA	8,9	9,5	9,8	11,0	13,2	15,0	15,1	14,9	14,3
AUSTRALIA	10,4	11,0	11,1	12,0	12,7	16,1	16,9	14,3	13,6
ARGENTINA	7,1	7,1	6,7	7,8	10,1	9,8	12,3	12,4	12,9
CHINA	11,6	12,0	12,2	14,6	14,4	14,3	13,4	12,2	11,8
DINAMARCA	8,5	9,2	8,2	9,3	9,8	10,4	10,3	9,7	8,7
MALASIA	4,4	5,0	5,0	6,6	8,2	7,8	7,3	7,8	7,6
TAILANDIA	5,9	6,7	6,0	7,1	9,0	9,5	7,7	7,4	6,0
N.ZELANDIA	4,8	5,1	4,9	5,4	6,1	6,6	7,0	5,7	5,5
HONG KONG	4,3	4,8	4,6	5,4	5,8	6,2	5,7	4,7	4,6
OTROS	99,5	107,9	104,0	123,3	146,0	152,7	153,0	149,7	141,3
TOTAL	329,1	358,0	339,0	388,2	442,5	465,5	455,5	437,9	423,7

Fuente: Food and Agriculture Organization (FAO)

¹ Preliminar

Con relación a las importaciones, Alemania, entre 1991 y 1997, ocupó el primer lugar con el máximo de US\$ 44,9 mil millones, en 1992. A partir de 1998, los Estados Unidos pasaron a ser los mayores importadores con US\$ 41,9 mil millones, en 1998, y US\$ 40,6 mil millones en 1999. En ese año, Alemania importó US\$ 39,7 mil millones, seguida de Japón, con US\$ 33,8 mil millones. Considerando el período pos Ronda Uruguay de 1993/1997, se observa que los países de Asia presentaron las mayores tasas de crecimiento.

Las importaciones de China, que históricamente se han caracterizado por cambios bruscos de un año al otro, crecieron el 89,5% entre 1993 y 1997, pasaron de US\$ 8,6 mil millones a US\$ 16,3 mil millones (en 1995 llegaron a US\$18,3 mil millones). Las de Japón pasaron de US\$ 31,7 mil millones, en 1993, a 38,2 mil millones en 1997 (20,5% de crecimiento), habiendo superado US\$ 41 mil millones en 1995 y 1996. En 1995, llegaron a casi US\$ 17 mil millones. En 1996, los datos preliminares indican que las de Corea crecieron 44,7% en el mismo período, pasando de US\$ 6,7 mil millones a US\$ 9,7 mil millones (en 1996 sus exportaciones agrícolas llegaron a 10,7 mil millones). Las de Singapur crecieron 15,2% y la de Hong Kong, 35%. En América Latina cabe destacar a México como el mayor importador. Entre 1991 y 1997, sus importaciones agrícolas pasaron de US\$ 4,6 mil millones a US\$ 7,8 mil millones, un aumento del 69%.

Las importaciones de la Federación Rusa reflejan la difícil etapa de transición por la que atraviesan los países miembros, principalmente Rusia. En 1997 importaron US\$ 13,0 mil millones contra US\$ 11,05 en 1993 (un aumento del 11,1%). En 1999, importaron US\$ 9,8 mil millones. El Cuadro XIV muestra la evolución de las importaciones mundiales por países.

Cuadro XIV
Principales importadores de productos agrícolas
(En mil millones de dólares)

PAISES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999(1)
USA	26,7	28,5	28,8	30,9	33,8	37,9	41,1	41,9	40,6
ALEMANIA	41,4	44,9	35,8	40,9	42,8	44,8	41,3	41,0	39,7
JAPÓN	29,6	31,3	31,7	37,7	41,2	41,8	38,2	34,8	33,8
R.UNIDO	22,5	24,4	21,0	23,4	24,3	26,7	27,1	28,7	27,8
FRANCIA	23,4	24,9	22,1	25,2	28,8	27,6	25,9	26,6	25,7
ITALIA	24,7	24,6	20,3	22,9	23,6	25,6	24,1	23,7	22,9
HOLANDA	17,5	20,2	16,1	20,1	21,5	20,7	17,9	17,6	17,1
CHINA	9,4	9,8	8,6	12,4	18,3	17,5	16,3	14,1	13,6
ESPAÑA	9,1	10,1	9,3	10,8	13,5	13,2	11,8	12,1	11,7
CANADA	7,3	7,6	8,0	8,6	9,1	9,5	10,5	10,8	10,5
F.RUSA	*	14,1	11,9	10,7	12,8	10,9	13,0	10,2	9,8
H. KONG	7,7	8,4	8,1	9,5	10,6	10,9	11,0	9,7	9,4
MÉXICO	4,6	6,0	6,0	7,1	5,3	7,5	7,8	8,5	8,2
COREA	7,0	7,0	6,7	7,8	9,7	10,7	9,7	6,8	6,6
SINGAPUR	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,2	5,3	4,2	4,7
OTROS	119,7	118,5	117,6	131,5	161,0	167,7	167,0	166,1	160,7
TOTAL	354,5	384,6	356,6	404,4	461,5	478,2	468,0	456,8	442,8

Fuente: Food and Agriculture Organization (FAO) (www.fao.org)

(1) Preliminar

En el comercio agrícola intercontinental Europa se destaca como el continente que más exporta e importa en el mundo, aunque con tendencia declinante. En 1991, participó con el 49,5% de las exportaciones globales y con el 51,3% de las importaciones. En 1999, participó con el 43,1% de las exportaciones y con el 39,9% de las importaciones. Asia disminuyó su participación en las

exportaciones (en 1991 participaba con el 15,2% y en 1999 participó con el 13,5), pero aumentó significativamente su participación en las importaciones, pasando del 24,6% en 1991 al 35,5%, en 1999.

Por otra parte, en términos de importaciones, las mayores tasas de crecimiento se produjeron en América del Sur y Asia. Entre 1991 y 1999, las importaciones de Asia pasaron de US\$ 87,3 mil millones a US\$ 157,4 mil millones (un aumento del 80,2%). En 1997, antes de los efectos de la crisis, llegaron a US\$ 168,5 mil millones.

Las de América del Sur pasaron de US\$ 6,3 mil millones a US\$ 12,9 mil millones, un crecimiento del 104%. En ambos continentes es notoria la influencia de los acuerdos de liberación de la OMC, firmados en 1993. El Cuadro XV muestra la evolución del comercio entre los continentes entre 1991 y 1999.

En las exportaciones, el mayor crecimiento, en el mismo período, se produjo en Oceanía (81,2%), seguido de América del Norte (44%). En América del Sur, fue de 35,6%. Entre 1993 y 1997 (después de la firma de los acuerdos de la OMC) las exportaciones de América del Norte aumentaron casi US\$ 34,8 mil millones (51,7%), las de Oceanía más de US\$ 17,1 mil millones (más de 104%), demostrando que esos dos continentes fueron los que más se beneficiaron de los acuerdos de la Ronda Uruguay, mientras que las exportaciones de América del Sur crecieron sólo US\$ 9,9 mil millones (42%).

En resumen, se puede observar que los mercados importadores se están trasladando de los países desarrollados a los países en desarrollo, con Europa que durante mucho tiempo fue importadora neta de alimentos, transformándose en exportadora neta, y Asia, transformándose, por lejos, en la mayor importadora de alimentos, debido a la presencia creciente de los países en desarrollo del cinturón del Pacífico, seguida del Oriente Medio y África.

Cuadro XV
Comercio intercontinental de productos agrícolas
(En mil millones de dólares)

		América del Norte	América del Sur	Asia	Europa	Oceanía	Rusia	África	TO-TAL
1991	Export.	65,4	22,7	50,1	163,2	16,5	2,1	9,9	329,9
	Import.	43,7	6,3	87,3	182,6	3,2	16,3	15,1	354,5
1992	Export.	68,4	23,2	53,7	174,5	16,3	3,2	15,5	354,8
	Import.	46,2	7,1	93,3	189,0	3,8	9,3	18,8	367,5
1993	Export.	67,2	23,3	53,2	159,4	16,4	2,1	14,2	335,8
	Import.	47,1	9,2	92,2	165,1	3,1	4,9	28,4	350,0
1994	Export.	73,4	29,3	61,7	176,1	18,3	10,1	11,4	380,3
	Import.	51,3	11,3	107,3	168,4	3,9	11,7	44,2	398,1
1995	Export.	92,4	33,1	59,4	181,0	27,4	8,1	16,4	417,8
	Import.	56,4	12,4	141,1	191,2	4,3	7,8	21,8	435,0
1996	Export.	98,5	31,1	61,3	191,1	32,4	8,3	17,7	440,4
	Import.	58,2	13,5	164,3	179,2	3,0	10,2	27,8	456,2
1997	Export.	102,0	33,2	61,7	197,4	33,5	8,5	19,2	455,5
	Import.	59,7	13,8	168,5	183,8	3,1	10,5	28,6	468,0
1998	Export.	97,7	31,8	59,1	189,0	32,0	8,1	20,2	437,9
	Import.	57,5	13,3	162,4	177,2	2,9	10,1	33,4	456,8
1999	Export.	94,5	30,8	57,2	182,7	30,9	7,8	19,8	423,7
	Import.	55,7	12,9	157,4	177,1	29,9	7,6	2,2	442,8

Fuente: FAO/USDA

*Datos Preliminares

En el balance general, los países en desarrollo participaron con cerca del 31% de las importaciones totales de alimentos y fibras en 1999, contra el 28%, en 1970. Sin embargo, en las exportaciones, su participación cayó del 30% al 25% en el mismo período. En 1999, esos países importaron cerca de US\$ 82 mil millones y exportaron un poco más de US\$ 70 mil millones.

4.4 Los principales productos

Con relación a los principales productos comercializados en el mercado internacional, el Cuadro XVI muestra el comportamiento de las exportaciones en el período 1991/1999.

Como se vio, para analizar el desempeño de las exportaciones agrícolas mundiales es necesario considerar los dos hechos que afectaron a gran escala el mercado internacional de "commodities", uno positivamente y otro negativamente: la Ronda Uruguay, aprobada a fines de 1993, y la crisis asiática, que explotó a mediados de 1997.

Observando el crecimiento por producto o complejo, en el período 1993/97, es posible verificar cuáles son los más afectados por la Ronda, o sea, los que mostraron mayor dinamismo en función de las reglas más liberalizantes.

Según las estadísticas de la FAO, el producto cuyas exportaciones crecieron más en el período 1993 a 1997 fue el café, con 95,5% (las exportaciones pasaron de US\$ 6,7 mil millones a US\$ 13,1 mil millones). Sin embargo, ese alto crecimiento no se puede considerar que se debió a los cambios en las reglas del comercio o a los cambios en la estructura de consumo, pero sí a una coyuntura de precios altamente favorable en el período 1994/97. Con el cambio en la coyuntura en 1999, las exportaciones de café cayeron más del 30%. Por lo tanto, se trata de una "commodity" con un mercado muy volátil, muy sensible a cambios en la oferta de los principales países productores.

Cuadro XVI

Exportaciones agrícolas mundiales: Principales productos (En mil millones de dólares)

PRODUCTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Complejo Leche	20,3	23,7	22,7	23,1	27,8	27,6	26,4	26,1	25,2
Complejo Tabacalero	19,5	21,6	19,6	21,5	22,3	25,8	25,6	24,1	23,3
Frutas (1)	16,0	16,2	15,6	18,1	20,4	21,6	21,7	21,6	20,8
Complejo Soja	13,2	14,2	14,5	14,9	16,1	20,5	24,1	21,5	20,7
Carne Porcina	12,0	13,0	11,3	13,2	15,0	17,0	15,5	16,4	15,8
Vino	8,5	8,9	8,0	8,9	9,3	11,5	12,4	13,9	14,6
Trigo	16,1	19,0	16,5	15,3	17,4	19,8	17,7	15,1	14,2
Carne Bovina	15,7	16,9	15,6	16,7	17,2	14,5	15,0	14,7	14,1
Complejo Cacao	8,2	8,9	9,2	10,9	12,6	13,6	12,8	13,0	13,4
Café	7,6	6,2	6,7	12,0	9,2	10,5	13,1	12,1	9,1
Azúcar	10,5	10,0	8,9	10,0	11,2	12,9	12,8	11,9	9,0
Maíz	8,9	9,8	8,7	8,5	9,3	12,7	10,2	9,1	8,5
Carne de Pollo	4,1	4,7	5,0	5,1	7,3	8,8	8,1	8,1	7,7
Arroz	4,3	5,3	5,0	6,0	5,8	7,1	6,9	9,9	8,1
Algodón (fibras)	7,8	7,5	5,9	8,4	10,8	10,1	9,1	8,2	7,5
Aceite de Palma	2,8	3,2	3,5	5,2	7,1	5,7	6,6	6,4	6,3
Cueros	5,2	5,4	5,1	6,5	7,1	7,6	7,4	6,3	5,3
Otros	148,4	163,5	157,2	183,9	216,6	218,2	210,1	199,5	200,1
TOTAL	329,1	358,0	339,0	388,2	442,5	465,5	455,5	437,9	423,7

Fuente: FAO - Food and Agriculture Organization.

(1) Datos Preliminares

(2) Incluye: Bananas, manzanas, naranjas, uvas, pasas, tangerinas, clementinas, peras, duraznos, nectarinas, frutillas, kiwis, pomelos, sandías, mangas, ananá, paltas, cerezas, damascos, limones, limas, papaya y melones.

En segundo lugar está el aceite de palma, cuyas exportaciones crecieron de US\$ 3,5 mil millones a 6,6 mil millones (88,6%). La crisis asiática sólo interrumpió el ritmo de crecimiento, pues en 1998 y 1999 las exportaciones de ese producto permanecieron prácticamente estables. La estructura del consumo de aceite de palma en el mundo se alteró bastante por la alta tasa de crecimiento de la renta per capita de China y de los países del cinturón del Pacífico, que pasaron a demandar grandes cantidades de aceites vegetales, principalmente aceite de palma.

A continuación viene el complejo soja (aceite, grano y salvado), cuyas exportaciones crecieron 66,2% entre 1993 y 1997. La expansión del complejo soja está ligada también a los cambios en la estructura del consumo de los países en desarrollo, que pasaron a demandar más aceites vegetales y carnes, y a la mayor liberación de las importaciones de algunos países de la Unión Europea (UE) y Japón. Como el salvado de soja es una materia prima importante para la avicultura y la porcicultura, varios países, dentro de sus políticas de aumentar internamente la producción de pollos y porcinos, pasaron a demandar más soja y/o derivados.

Corresponde notar que el complejo de la soja es el cuarto mayor complejo exportador mundial con US\$ 20,7 mil millones en 1999, llegando a exportar US\$ 24,1 mil millones en 1997. Estados Unidos, Brasil y Argentina son los mayores exportadores, siendo que los americanos, con una producción de casi 80 millones de toneladas, exportaron 65,8% de los granos, Brasil, el 20,2% y Argentina, cerca del 3% del total mundial de aproximadamente 40 millones de toneladas exportadas en 1999. Las exportaciones bolivianas están en torno de 190.000 toneladas. Con relación al salvado de soja, del total

de las exportaciones mundiales de 39 millones de toneladas, Argentina exportó el 34,4%, Brasil el 24,1% y los Estados Unidos el 18,1%. Bolivia participa con más o menos 200.000 toneladas. En lo que se refiere al aceite bruto, de las exportaciones totales de 7,2 millones de toneladas, Argentina exportó 39%, Brasil el 17,8% y los Estados Unidos el 13,6%. La participación de Bolivia está en torno de las 75 mil toneladas.

Los principales importadores de soja y derivados son los siguientes: China, que importó cerca del 14% de aceite de soja; los demás países asiáticos, el 28,2% y Oriente Medio y África el 23%. La Unión Europea importó el 48,6% de salvado; el sudeste de Asia, el 9,8%, América Latina 10%, África y Oriente Medio, el 9,7% y el Este Europeo el 5,5%. En el caso de granos, la UE importó el 36,8%, China el 10,8% y Japón el 10,9%, México el 9,4% y Taiwan el 6,0%.

A continuación está la carne de pollo, con el 62,2% de aumento. La situación de la carne de pollo merece un análisis más detallado porque el desarrollo de la avicultura puede considerarse como la síntesis y el símbolo del crecimiento y modernización del "agribusiness" a escala mundial, como se dijo, y porque el complejo avícola (carne y huevos) es el principal demandante de maíz y salvado de soja.

Además, la actividad avícola reúne en su estructura funcional los tres elementos más importantes en el cálculo económico del capitalismo en su configuración actual: tecnología de punta, eficiencia en la producción, diversificación en el consumo y valor agregado.

El mercado internacional de carne de pollo cambió significativamente en las últimas décadas. Los principales cambios están relacionados con la adopción a gran escala de tecnología, tanto en el terreno biológico como en el económico. Sin embargo, se puede decir que en términos mundiales, dentro del sector primario, el sector avícola fue el sector que se destacó más en el sentido de absorber con rapidez las nuevas tecnologías y los nuevos sistemas integrados de producción y de transferirlos con eficiencia (en la forma de precios bajos y de elevado patrón de calidad) a los consumidores finales.

El reflejo de eso fue el crecimiento vertiginoso del consumo mundial de carne de pollo, principalmente en los países en desarrollo. Entre 1991 y 1999, el total consumido pasó de poco más de 28,5 millones de toneladas a 39,0 millones, un aumento del 37,3%, o sea, más de 10,5 millones de toneladas (Cuadro XVII).

Cuadro XVII

Principales consumidores mundiales de carne de pollo (En miles de toneladas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
USA	8.288	8.776	9.100	9.385	9.445	9.809	10.168	10.364	10.360
China	2.060	2.343	2.929	3.896	5.002	5.668	5.950	6.240	6.260
Brasil	2.306	2.494	2.726	2.930	3.626	3.483	3.811	3.915	4.024
México	1.233	1.415	1.451	1.485	1.529	1.581	1.604	1.696	1.723
Japón	1.630	1.637	1.622	1.601	1.674	1.670	1.633	1.595	1.467
Reino Unido	994	1.050	1.041	1.110	1.112	1.149	1.173	1.205	1.210
España	851	850	817	855	862	885	894	897	912
Rusia	1.085	830	686	913	1.138	1.260	1.294	956	934
Francia	633	638	613	659	648	780	784	804	810
Otros	9.396	9.798	9.469	9.211	9.098	9.323	10.494	10.451	11.334
TOTAL	28.476	29.831	30.454	32.045	34.134	35.608	37.805	38.123	39.034

Fuente: FAO/USDA

¹Datos preliminares

En los países en desarrollo como China, Brasil, México y Argentina, el crecimiento del consumo fue sorprendente y acompañó el crecimiento de la renta per capita (o de la renta disponible), comprobando la elevada elasticidad de renta de la carne de pollo (como de las demás proteínas animales).

El mayor consumidor del mundo son los Estados Unidos, cuya población en 1999 consumió más de 10,3 millones de toneladas. En 1991, el consumo americano era de 8,2 millones de toneladas, o sea, 2,1 millones de toneladas (21%) menos. En ese año, el consumo per capita de USA era de 31,3 kg., el mayor del mundo. En 1999, fue el segundo mayor del mundo, con 39,2 kg., cerca del 21% más que a comienzos de la década. Actualmente, el mayor consumo per capita del mundo es el de Hong Kong con 43,0 kg. en 1999, cerca del 54,7% superior al de 1991 (27,8 kg.).

En China, que con una población de más de 1,2 mil millones de personas es el segundo mayor consumidor mundial, el consumo total pasó de poco menos de 1,8 millones de toneladas, en 1990, a más de 6,2 millones, en 1999, un aumento del 244%. Es importante notar que en el mismo período el PBI chino creció en torno del 146% y la renta per capita, alrededor del 130%. El consumo per capita de carne de pollo aún es uno de los menores del mundo, pero casi se cuadruplicó entre 1991 y 1999, saltando de 1,5 kg. a 5,2 kg.

El tercer mayor consumidor mundial es el Brasil, cuyo consumo en el período mencionado creció casi el 80% (pasó de 2,3 millones de toneladas a 4,0 millones). Ese crecimiento puede deberse en gran parte al aumento del poder adquisitivo de las capas más pobres de la población brasileña, después de la estabilización de la moneda en 1994 (entre ese año y 1999 el consumo creció más de 1,1 millón de toneladas), pues el PBI creció sólo el 22% y la renta per capita, mucho menos aún. Entre 1991 y 1999, el consumo brasileño per capita de carne de pollo creció 61%, pasando de 14,8 kg. a 23,8 kg.

México es el cuarto mayor consumidor mundial, con un consumo de aproximadamente 1,7 millón en 1999, cerca del 41,6% superior al de 1991 (1,2 millón de toneladas). El consumo per capita del país creció el 56% en ese período, pasando de 8,3 kg. a 13,0 kg.

En Bolivia, el consumo per capita pasó de 8,2 kg., en 1991, a 17,1 kg., en 1999, un crecimiento de 108%. Eso significa que el consumo nacional pasó de 50,5 mil toneladas a 133,3 mil toneladas (164% de aumento).

Entre los países en desarrollo, Argentina fue el país que presentó la mayor tasa de crecimiento del consumo doméstico. En 1991, el consumo argentino era de 310 mil toneladas. En 1999, alcanzó 869 mil toneladas, cerca del 180% más. El consumo per capita, que a comienzos de la década era mucho más bajo que el de Brasil, aumentó 145%, pasando de 9,9 kg. a 24,3 kg. Esos datos llaman la atención porque muestran la creciente sustitución de la carne bovina por la carne de pollo en la Argentina, que junto con Uruguay tiene el consumo más alto per capita de carne bovina en el mundo, cerca de 60 kg. en 1998²⁷. En 1990, el consumo per capita era de 69 kg. En los países desarrollados la mayor tasa de crecimiento del consumo per capita se produjo en el Reino Unido, donde entre 1991 y 1999 alcanzó casi el 26%, pasando de 17,2 kg. a 21,5 kg.

Considerando los diez mayores consumidores de carne de pollo, entre 1990 y 1998, el consumo per capita promedio creció el 36,3% entre 1990 y 1998.

En resumen, se puede decir que en términos de estructura de consumo los países consumidores de carne de pollo pueden dividirse en dos grupos: el de los países desarrollados y el de los países en desarrollo. El crecimiento del consumo per capita del primer grupo fue en gran parte debido al efecto-precio, ya que en función de varios factores como eficiencia, caída en el costo de los insumos y el retiro de algunas restricciones al comercio, después de la Ronda Uruguay, los precios de ese producto presentaron una caída bastante expresiva con relación a las décadas anteriores. Es el caso típico del Reino Unido, donde, como se vio, el consumo per capita aumentó el 25%, y de los Estados Unidos, donde el consumo per capita subió el 23%.

En el otro grupo, que incluye China, Brasil, Argentina, México y los países del Sudeste de Asia, el aumento del consumo per capita fue consecuencia del desarrollo económico (crecimiento de la renta per capita) o de algún cambio importante en el contexto macroeconómico del país. En el primer caso se puede colocar a China y a los países del sudeste de Asia que presentaron hasta hace poco tiempo altas tasas de crecimiento del PBI.

En el segundo caso, pueden destacarse Brasil y Argentina que, después de varias décadas de descontrol monetario, adoptaron con éxito políticas de estabilización que trajeron grandes beneficios a la población de menor poder adquisitivo por medio de la eliminación del impuesto inflacionario.

El reflejo de esos cambios en el comercio internacional de carne de pollo y de los insumos (se estima a grosso modo que más del 50% del salvado de soja y más del 40% del maíz producidos en el mundo se destinan a la avicultura) fue inmediato.

Entre 1993 y 1997 las exportaciones mundiales de carne de pollo pasaron de US\$ 5,0 mil millones a US\$ 8,1 mil millones (en 1996 llegaron a US\$ 8,6 mil millones), con un crecimiento de US\$ 3,1 mil millones (62%). Actualmente, es el decimocuarto complejo exportador mundial.

²⁷ En USA el consumo per capita fue de 44 kg. y en Brasil fue de 38 kg.

A pesar de que a comienzos de la década haya sido uno de los segmentos del comercio exterior agrícola que mostró mayores tasas de crecimiento (habiendo alcanzado el 35,1% entre 1990 y 1994), fue después de la aprobación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, a fines de 1993, que las ventas externas de carne de pollo comenzaron realmente a presentar mayor dinamismo.

Estados Unidos fue el país que obtuvo más ventajas del nuevo ciclo comercial, aumentando sus exportaciones del producto en US\$ 1,1 mil millones (pasando de US\$ 1,3 mil millones en 1993 a US\$ 2,4 mil millones en 1997), contribuyendo, por lo tanto, con el 35% del aumento.

Como resultado, Estados Unidos se volvió, por lejos, el mayor exportador de carne de pollo. Corresponde decir que hasta comienzos de la década de los noventa las exportaciones de aquel país no eran muy superiores a las de sus principales competidores como Francia. Sin embargo, en los últimos ocho años, crecieron más de 1,6 millón de toneladas, pasando de 572 mil toneladas, en 1991, a más de 2,2 millones, en 1999, cerca del 285% de aumento. El Cuadro XVIII muestra las ventas externas de los principales países exportadores entre 1991 y 1999.

Cuadro XVIII

Principales exportadores de carne de pollo (En miles de toneladas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
USA	572	675	891	1.304	1.766	2.005	2.115	2.124	2.200
Brasil	307	368	509	480	424	568	649	612	771
Francia	401	429	475	480	547	551	531	543	580
China	93	132	145	177	288	312	405	375	360
H. Kong	94	104	178	285	435	544	557	580	590
Holanda	317	355	373	408	426	466	486	488	503
Tailandia	164	175	157	168	173	165	192	240	251
Otros	545	568	482	640	759	783	803	726	505
TOTAL	2.493	2.806	3.210	3.942	4.818	5.394	5.738	5.688	5.760

Fuente: FAO/USDA

¹Datos Preliminares

Con esa evolución, USA, que en 1991 participó con el 22,9% de las exportaciones mundiales, pasó a participar con el 38,6%, en 1999. Bolivia exportó aproximadamente 2.000 toneladas de carne de pollo en 1999.

El crecimiento fenomenal de las exportaciones americanas de pollo durante la década de los noventa fue resultado de una política agresiva de exportaciones, fruto de la alianza estratégica entre los exportadores y el gobierno. Eso permitió a USA sacar provecho de la gran expansión de la demanda mundial por proteínas animales (que se produjo en función del considerable aumento de la renta per capita de algunos países) y de la eliminación de algunas restricciones al comercio agrícola mundial, promovida por los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Aunque esos acuerdos hayan sido tímidos en relación a lo que podría alcanzarse, su impacto en el comercio agrícola de algunos productos excesivamente protegidos por varios tipos de barreras, como lácteos, frutas y carne de pollo, fue marcado. En el total, entre 1993 y 1997 se adicionaron más de US\$ 116 mil millones al comercio agrícola mundial (34,4% de aumento). En las exportaciones de pollo se agregaron US\$ 2,5 mil millones.

El segundo mayor exportador en 1999, es Brasil, que vendió a otros países 771 mil toneladas, cerca del 35% de las exportaciones de USA y el 13,3% de las mundiales. En 1990, el país exportó 290 mil toneladas, cerca del 56% de las exportaciones americanas y 12,7% de las mundiales.

Francia es el tercer exportador mundial, con exportaciones bastante estables en el período analizado, principalmente después de 1993. Entre ese año y 1997 crecieron sólo 11%, pasando de 475 mil toneladas a 531 mil toneladas. Esa estabilidad puede ser un efecto de la nueva estructura de apoyo interno adoptada por la Unión Europea a partir de 1993.

Entre los grandes exportadores mundiales, los mayores índices de crecimiento se observan en China y en Hong Kong. Las exportaciones de China crecieron 179% entre 1993 y 1997 (pasando de 145 mil toneladas a 405 mil toneladas) y las de Hong Kong 284% (pasando de 178 mil toneladas a 557 mil toneladas). Por tratarse de un depósito que mantiene un volumen de transacciones comerciales muy grande con China y el resto del Sudeste de Asia, principalmente en el área de alimentos, es claro que gran parte de las exportaciones de Hong Kong son reexportaciones, ya que esta ciudad fue la mayor importadora mundial de carne de pollo en 1999 (799 mil toneladas).

En el caso de China, el hecho de que el país esté en la lista de los grandes importadores (importó más de 800 mil toneladas en 1999) y de los grandes exportadores (exportó 360 mil toneladas en el mismo año), es más difícil de explicar, pues ese fenómeno no se produce en los demás países. Sin embargo, por tratarse de un país con el comercio estatizado y con graves problemas de infraestructura, puede ser que el ciclo doméstico zafra/entre-zafra existente en la producción de granos se transfiera a la producción avícola. De cualquier manera, el hecho de que el país tenga la mayor población del mundo y las mejores tasas de desempeño de la economía en las últimas dos décadas e, incluso, sea capaz de exportar carne de pollo, o sea, proteína animal en grandes cantidades, es, por lo menos, muy sorprendente y, sin duda, no figura en el abanico de previsiones de la mayoría de los expertos en China.

Con relación a los principales países importadores, Hong Kong puede ser, como se mencionó, uno de los más importantes depósitos comerciales de Asia. Está en primer lugar, con 803 mil toneladas, en 1999. En 1999, esa ciudad ocupaba el tercer lugar, con 246 mil toneladas (Cuadro XIX).

Cuadro XIX

Principales Importadores de carne de pollo (En miles de toneladas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Hong Kong	246	300	373	498	645	746	815	799	803
Rusia	107	45	146	475	800	983	1.105	762	696
China	123	165	224	323	590	610	740	715	869
Japón	347	406	390	444	536	547	496	495	504
Alemania	281	292	281	296	326	350	343	340	345
A. Saudita	204	249	262	274	289	286	294	282	273
R. Unido	112	147	142	177	196	194	190	196	204
México	60	74	87	102	94	103	111	128	142
Otros	1.013	1.128	1.305	1.353	1.342	1.575	1.644	1.971	1.980
TOTAL	2.493	2.806	3.210	3.942	4.818	5.394	5.738	5.688	5.816

Fuente: FAO/USDA

¹Datos preliminares

Hasta 1993, Japón era el mayor importador mundial de carne de pollo. En 1991, importó 347 mil toneladas, cerca del 14% de las importaciones mundiales. En 1999, las importaciones japonesas alcanzaron 504 mil toneladas (45,2% de aumento), pero el país cayó al cuarto lugar, con una participación del 8,7%. El aumento en las importaciones refleja una caída en la producción interna, ya que en el transcurso de la década el consumo doméstico se mantuvo en torno de 1,6 millón de toneladas.

El segundo mayor importador mundial, en 1999, fue Rusia. En 1997, ese país llegó a ser el mayor importador del mundo, con más de 1,1 millón de toneladas. En 1991, importó 107 mil toneladas. Entre ese año y 1999 el crecimiento fue de 550%. Tal vez como reflejo de la inestabilidad en el cuadro macroeconómico entre los grandes importadores mundiales, las de Rusia son las más inestables. En 1992, por ejemplo, Rusia importó sólo 45 mil toneladas, pasando a 146 mil en el año siguiente y a más de 1,1 millón, en 1997.

En Europa los mayores importadores son Alemania y Reino Unido. Entre 1991 y 1999, las importaciones alemanas crecieron el 22,7% (pasaron de 281 mil toneladas a 345 mil toneladas) y las del Reino Unido, el 82,1%, pasando de 112 mil toneladas a 204 mil toneladas.

En Oriente Medio, el mayor importador es Arabia Saudita, siendo incluso el mayor importador de pollo brasileño. Entre 1991 y 1999, las importaciones de ese país crecieron el 33,8% aumentando de 249 mil toneladas a 273 mil toneladas.

De los ocho mayores importadores mundiales (con importaciones por encima de 100 mil toneladas), México es el menor, con 142 mil toneladas, en 1999. Sin embargo, entre ese año y 1991 fue el que presentó la segunda mayor tasa de crecimiento (91,8%).

Después de la carne de pollo está el vino como el quinto producto que creció más entre 1993 y 1997. El crecimiento del vino también puede atribuirse a los cambios en la estructura de consumo de algunos países, en función de la mejora de la renta de la población pues es un producto con elasticidad-renta elevada y también en función del mayor nivel de liberalización del comercio. El caso de Japón es un ejemplo típico de combinación de la elevación del patrón de consumo de bebidas, debido a la riqueza de la población, con las nuevas reglas de la OMC. Entre 1996 y 1998, por ejemplo, las importaciones japonesas de vino fino se triplicaron, pasando de US\$ 420 millones a US\$ 1,4 mil millones. A nivel mundial, las exportaciones de vino pasaron de US\$ 8,0 mil millones a US\$ 12,4 mil millones en 1997, y fue uno de los pocos productos de origen agrícola no afectado por la crisis asiática, pues las exportaciones mundiales continuaron creciendo en 1998 y 1999.

A continuación vienen el azúcar, el cuero, las frutas y el cacao, como los productos cuyas exportaciones crecieron por encima del promedio mundial. Como se sabe, los mercados de azúcar y cueros son mercados muy sensibles a shocks de oferta o de demanda (como los del café y algodón). Por lo tanto, a pesar de que las exportaciones del azúcar pasaron de US\$ 8,9 mil millones, en 1991, a US\$ 12,8 mil millones en 1997 (43,8% de aumento), como resultado de la coyuntura desfavorable, en 1999 el valor de las exportaciones de azúcar cayó más del 30%. Las de cuero, a pesar de haber crecido el 42% en el mismo período, en función de la retracción de algunos mercados, cayeron el 29,4% en 1999.

Las exportaciones de frutas y del complejo cacao (almendras, pasta y chocolate), por otro lado, además de demostrar una alta tasa de crecimiento en el período analizado, demostraron que son productos compatibles con los cambios en la estructura de consumo y en las relaciones de comercio.

Por combinar la alta elasticidad-renta con cualidades dietéticas, que los hacen cada vez más recomendados para contrabalancear el consumo per capita mundial creciente de grasas y carbohidratos, el complejo de frutas es el segmento del mercado agrícola que presenta las mejores perspectivas de crecimiento en el futuro. Y si se incluyeran los otros tipos de frutas en las estadísticas, tal vez el complejo frutas ya lidere, en el presente, la lista de los productos más comercializados en el mundo. El Cuadro XX muestra la expansión del comercio de los principales tipos de frutas.

Cuadro XX

Exportaciones mundiales de frutas

(En mil millones de dólares)

FRUTAS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
Banana	3,20	3,30	3,27	4,01	4,65	4,86	4,97	4,86	4,75
Manzana	2,47	2,49	2,09	2,46	3,03	3,27	2,89	2,66	2,67
Naranja	1,80	1,85	1,68	1,87	2,18	2,29	2,41	2,04	2,15
Uva	1,60	1,62	1,66	1,88	1,95	2,05	2,23	2,19	2,17
Tangerina	1,09	1,22	1,25	1,37	1,53	1,77	1,69	1,41	1,49
Pera	0,74	0,76	0,72	0,84	0,96	1,01	1,07	1,00	0,97
Durazno y nect.	0,95	0,82	0,77	0,86	0,89	0,87	0,96	0,96	1,00
Limón y lima	0,53	0,53	0,54	0,66	0,74	0,83	0,79	0,71	0,72
Frutilla	0,66	0,71	0,66	0,72	0,80	0,79	0,76	0,85	0,86
Pasas	0,68	0,68	0,67	0,73	0,70	0,73	0,73	0,69	0,68
Pomelo	0,54	0,46	0,46	0,54	0,61	0,60	0,57	0,50	0,50
Melón	0,50	0,48	0,48	0,55	0,60	0,54	0,67	0,71	0,68
Sandía	0,32	0,34	0,33	0,40	0,40	0,48	0,39	0,39	0,40
Manga	0,19	0,21	0,26	0,27	0,30	0,36	0,35	0,38	0,39
Ananá	0,18	0,18	0,22	0,26	0,30	0,35	0,38	0,36	0,35
Cereza	0,20	0,23	0,21	0,26	0,30	0,29	0,30	0,27	0,26
Palta	0,18	0,18	0,17	0,20	0,24	0,25	0,23	0,29	0,30
Damasco	0,13	0,13	0,12	0,15	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17
Papaya	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06	0,08	0,07	0,11	0,12
Higo	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
TOTAL	16,0	16,2	15,6	18,1	20,4	21,6	21,7	21,6	20,8

Fuente: Food and Agriculture Organization (FAO) (www.fao.org)

¹Datos preliminares

Entre 1991 y 1999, las exportaciones pasaron de US\$ 16.0 mil millones a US\$ 20,8 mil millones (30% de crecimiento). En caso de que se consideren las exportaciones de 1990 (US\$ 14,1 mil millones), el aumento sería del 47,5%. Sólomente en el período pos Ronda Uruguay, la expansión fue del 39,1%.

Con relación al cacao, entre 1991 y 1999, las exportaciones de los productos de ese complejo crecieron US\$ 5,2 mil millones (63,4%), pasando de US\$ 8,2 mil millones a US\$ 13,4 mil millones. Sólo en el período pos Ronda Uruguay (1993/97), creció el 39,1%. Los datos de la FAO muestran que fue uno de los productos no afectados por la crisis asiática. En términos de demanda, se puede decir que el principal subproducto del cacao, que es el chocolate, tiene una elevada elasticidad-renta, a pesar de algunas restricciones dietéticas, siendo que los más elevados índices de consumo per capita de ese producto están en los países industrializados.

Entre los cereales, el arroz fue el único producto que presentó una tasa de crecimiento por encima del promedio mundial. Entre 1993 y 1997, creció el 38%. El arroz es un producto cuyo mercado consumidor está, en gran parte, ubicado en los países en desarrollo y en esos países la elasticidad-renta es

baja. La Ronda Uruguay dio algún impulso a las exportaciones, en la medida en que algunos países de Asia, que mantenían rígidos sistemas proteccionistas, fueron obligados a promover algún tipo de apertura. En términos mundiales se puede decir que es un producto con pocas perspectivas de expansión, pues los mayores consumidores, como Brasil, que en el pasado recurrió a voluminosas importaciones, hoy es autosuficiente, pasando, incluso, por una coyuntura de exceso de oferta y estancamiento en la tasa de consumo per cápita.

En los demás cereales, el maíz creció el 17% y el trigo el 7,2%, muy por debajo del promedio mundial. Son productos con exportaciones bastante estables. En el trigo, la diferencia entre el valor máximo y el mínimo fue de menos del 40%. Las exportaciones máximas de trigo se produjeron en 1996 (US\$ 19,6 mil millones), cuando la coyuntura fue muy favorable en función de la entrada de China en el mercado con grandes adquisiciones. Con el maíz, la máxima exportación se realizó en 1996 (US\$ 12,7 mil millones), también en función de una coyuntura altamente favorable en el mercado de ese producto.

La lista de los principales complejos exportadores está liderada por los productos lácteos, que incluye leche en polvo deshidratada, manteca y quesos. En las negociaciones de la Ronda Uruguay, fue uno de los segmentos más polémicos en la pauta de discusión, debido, principalmente, a los grandes intereses involucrados. Aunque los avances no hayan sido significativos, la inclusión de algunas cláusulas, obligando a un mínimo de apertura en el mercado europeo, japonés y americano, surtió algunos efectos. Entre 1993 y 1996 el comercio creció casi US\$ 5 mil millones. La expansión futura del comercio internacional de los lácteos aún dependerá mucho de las negociaciones multilaterales, pues el volumen de intervención estatal en el sector, principalmente en la UE, es aún muy grande.

En el sector de carnes, que sin duda representa (junto con el de frutas) la síntesis de los cambios estructurales en el consumo mundial en función del desarrollo económico (efecto-renta) y de la apertura de los mercados (efecto-precio) como se vio, la carne lideró, por lejos, la expansión. Sin embargo, la carne porcina, que es la más consumida en el mundo, presentó una expansión razonable después de 1993. Entre ese año y 1996 (cuando se alcanzó el volumen máximo de la serie), las exportaciones crecieron US\$ 5,7 mil millones, pasando de US\$ 11,3 a US\$ 17,0 mil millones. En 1997 cayó, ya como reflejo de la crisis asiática, a US\$ 15,5 mil millones. En 1998, se recuperó, llegando a US\$ 16,4 mil millones y en 1999, conforme los datos preliminares, pasó a US\$ 15,8 mil millones.

La carne bovina, a pesar de ser la más noble del conjunto, no se vio afectada por las variables que comandaron los cambios en el comercio internacional en la década pasada. Así, en 1991, las exportaciones de carne bovina totalizan US\$ 15,7 mil millones, y era el quinto mayor complejo exportador, superando muchísimo la carne porcina, cuyas exportaciones alcanzaron en ese año US\$ 12,0 mil millones. Entre 1993 y 1997 cayeron de US\$ 15,6 mil millones a US\$ 15,5 mil millones. La explicación para ese hecho está en la gran represión al consumo de carne bovina en los países desarrollados, vía precios muy elevados al consumidor. Sólo a título de ejemplo, un kilo de carne tipo "steak" llega a costar más de US\$ 20 dólares en países como Japón y Suiza y menos de US\$ 4 en el Brasil. Esos precios elevados son consecuencia de las rígidas normas sanitarias de los países industrializados, que con eso logran mantener fuera del mercado internacional el mayor rebaño comer-

cial del mundo, que es brasileño y de otros países de América Latina, como Bolivia. Es evidente que la eliminación de ese problema hará (principalmente a través del efecto-precio) que la carne bovina sea uno de los segmentos más dinámicos del comercio agrícola mundial.

Ciertamente existen otros productos (incluidos en la categoría “otros”), pero cuyas exportaciones mundiales no llegaron a US\$ 5 mil millones, como por ejemplo el jugo de naranja, la carne de cordero y otros. Sin embargo, el análisis de los 17 mayores complejos con exportaciones por encima de aquel valor permite sacar algunas conclusiones básicas (incluso porque varios productos no especificados en la lista son mezclas o subproductos directamente derivados de los productos listados), que serán extremadamente útiles para los formuladores de política, principalmente en el caso de Santa Cruz, en que la estrategia de reactivación del “agribusiness” regional deberá estar centrada en las exportaciones, debido al hecho de que en su configuración actual el mercado doméstico de Bolivia está plenamente abastecido por la producción local, con excepción del trigo.

Por el análisis de los datos mencionados, el mercado internacional de productos agrícolas, principalmente en el período 1993/97 (en que, como se dijo, el efecto sinérgico de la Ronda Uruguay fue más intenso y la crisis asiática aún no se había producido) puede dividirse en tres grupos: los productos dinámicos, cuya expansión del comercio está directamente relacionada con el nuevo orden económico mundial en términos de apertura de los mercados y del crecimiento de la renta per capita (son, por lo tanto, productos con elasticidad-renta alta), los productos semidinámicos, cuya expansión del comercio fue inferior al promedio mundial, en que la estructura del consumo no se alteró y cuya expansión depende en gran escala de negociaciones internacionales (efecto-precio) y los productos estancados, cuyo consumo es declinante.

En el primer grupo pueden incluirse los siguientes productos: fruta, soja, vino, carne de pollo, carne porcina, carne bovina²⁸, cacao, aceite de palma y lácteos. En el segundo grupo pueden incluirse el trigo, el maíz, el cuero y el algodón. En la última categoría pueden incluirse el café, el azúcar, el tabaco y el arroz.

Actualmente las importaciones mundiales representan cerca del 20% de la demanda mundial. El mayor grado de integración de las economías seguramente reducirá la importancia de los stocks reguladores como instrumentos para garantizar el abastecimiento y regular el mercado. Con el avance de la liberalización del comercio agrícola mundial, los países cada vez más van a recurrir al mercado internacional para atender sus necesidades.

Tradicionalmente, los países desarrollados han sido los mayores importadores de granos forrajeros (“feedgrains”) para la alimentación de animales y aves, y los países en desarrollo, de granos comestibles (“foodgrains”), como trigo y arroz para alimentación humana. Sin embargo, países aún no desarrollados, pero con elevados índices de industrialización y crecimiento económico, particularmente de Asia, están volviéndose importantes compradores de “feedgrains”.

²⁸ La carne bovina, a pesar de no haber presentado índices de crecimiento por encima del promedio mundial, puede incluirse en la lista de los productos dinámicos porque tiene su consumo en los países del primer mundo reprimido por precios artificialmente muy elevados por exigencias sanitarias. Los lácteos también, a pesar de haber crecido por debajo del promedio, pueden incluirse, pues los derivados de la leche tienen una alta elasticidad-renta y el comercio aún está sujeto a muchos tipos de intervención.

Las preocupaciones y los intereses de los importadores son idénticos a escala mundial. Todos desean fuentes confiables de abastecimiento, productos de buena calidad y precios bajos, aunque sean subsidiados. Antes de los acuerdos de la Ronda Uruguay, que limitaron el uso de subsidios y crearon reglas de acceso a mercados, era prácticamente inviable penetrar en determinados mercados, debido al gran volumen de subsidios concedidos en su origen y al proteccionismo. Esa situación cambió bastante y en los últimos años se observó un crecimiento considerable de la demanda, no sólo de granos, sino de otros productos agrícolas.

Cuando se tiene en perspectiva el crecimiento del comercio en un plazo más largo, es importante tener en cuenta el ritmo de crecimiento de la demanda mundial vista la capacidad de abastecimiento de los grandes bloques agrícolas mundiales. Esos grandes bloques, que son USA, Unión Europea y China, prácticamente agotaron su capacidad de incorporar grandes áreas a la producción, sin efectos colaterales negativos, y sus ganancias de productividad difícilmente alcanzarán los patrones de crecimiento obtenidos en el pasado. Queda, entonces, a los países de América Latina como Brasil, Argentina y Bolivia, que aún disponen de grandes áreas cultivables y explotan sólo un pequeño porcentaje en la producción agrícola, aprovechar esas nuevas oportunidades.

Además, esos países disponen de las condiciones ideales para aprovechar un nuevo segmento del mercado agrícola mundial, que está creciendo en forma acelerada, principalmente en los países desarrollados, y que ya mueve más de US\$ 10 mil millones al año: la agricultura orgánica o biológica²⁹. Esa cadena productiva abarca productos que van desde el café a los diversos tipos de cereales y carnes. Dependiendo del producto y del país, los consumidores están dispuestos a pagar un “premium” de hasta el 200% sobre el precio del producto común.

5. LA RECUPERACIÓN DEL “AGRIBUSINESS” DE SANTA CRUZ: RECONVERSIÓN Y REESTRUCTURACIÓN

5.1 Razones para comprometer al sector público

Como se observó, la agricultura de Santa Cruz es una agricultura dual, donde los agricultores empresariales, utilizando tecnologías y métodos de producción modernos, volcados completamente al mercado, conviven juntos con agricultores típicamente de subsistencia, operando en forma primitiva y rudimentaria, en pequeñas propiedades, generando pocos excedentes comercializables.

Ambos tipos de agricultores tienen una característica común: están sujetos a un alto grado de riesgo e incertidumbre proveniente de la incidencia de algunos eventos, fuera de su control, sobre el resultado final de las operaciones.

Existen muchos eventos importantes en la actividad agrícola, que son imprevisibles en el momento de tomar la decisión de plantío. Esos eventos pueden clasificarse en dos categorías: eventos de la naturaleza, que afectan la productividad, como clima, plagas y enfermedades, y los eventos de mercado,

²⁹ Se trata de alimentos que se producen con el uso moderado de abonos químicos, sin insecticidas, sin el uso de hormonas, confinamientos, semillas transgénicas etc. O sea, alimentos producidos de forma natural.

representados por movimientos indeseables en los precios (que para los productores son “dados”) del producto en la época de la comercialización.

Además, existen otros riesgos, como la política macroeconómica (que, por otra parte, es muy elevado en los países en desarrollo), cambios en los reglamentos, etc. Vale notar que los precios de los insumos son también precios “dados”, pero el productor tiene conocimiento de sus niveles en el momento de tomar las decisiones de producción, lo que deja de ser un riesgo agrícola en el sentido de incapacidad de prever eventos futuros de relevancia.

Como existen dos tipos de agricultura en Santa Cruz operando dentro de patrones tecnológicos y de comportamiento bastante diferentes, es evidente que las formas de compromiso o de intervención del sector público también deben ser diferentes.

La agricultura tradicional genera pocos excedentes comercializables, usa pocos insumos modernos y tiene su costo operativo basado en la mano de obra familiar. Por lo tanto, su exposición a los riesgos de mercado es bastante menor que la agricultura empresarial. Sin embargo, eso no se puede considerar como un factor positivo en términos de una política de administración de riesgos o incluso de desarrollo de la agricultura.

En términos de producción, está también sujeta a los riesgos de la naturaleza, y en lo que se refiere al desarrollo de la agricultura y mejora del bienestar de las poblaciones involucradas, mantener ese tipo de sistema productivo, en su actual configuración, impide la generación de los efectos dinámicos en la economía, que sólo la agricultura empresarial tiene capacidad de generar, y perpetúa una situación de miseria y marginalidad que alcanza hace bastante tiempo a esos campesinos.

Por lo tanto, es importante que el Gobierno formule y cree programas específicos para esos agricultores, teniendo en cuenta todas las peculiaridades sectoriales, como forma de integrarlos a la economía de mercado y aumentar la generación de excedentes económicos a través de mejoras significativas en la productividad y modernización del proceso de comercialización.

Las propuestas y programas involucrando la agricultura se discutirán y presentarán en una sección específica en este estudio.

En esa parte se analizarán las razones para involucrar al gobierno en el proceso de administración de riesgo (y sus respectivos instrumentos) en la agricultura comercial, orientada al mercado.

Como se dijo, la dificultad de prever, con cierta precisión, eventos que afectan el resultado financiero de la actividad agrícola hace que la tarea de administrar el riesgo en esa actividad sea una tarea extremadamente difícil y exige, como regla, conocimiento tecnológico, intuición, nivel elevado de informaciones y capacidad gerencial.

En la medida en que el futuro no puede preverse con perfección el comportamiento indeseable de esos eventos puede arruinar completamente el resultado financiero de las decisiones tomadas (pudiendo, incluso, inviabilizarla) y,

a largo plazo, en caso de que no haya un mecanismo efectivo de administración de riesgo, su presencia reduce la eficiencia económica³⁰, provocando racionamiento de crédito y retardando el desarrollo de la agricultura.

Dada la posición de esencialidad que tuvo siempre la producción de alimentos y aún tiene, para la estabilidad y el equilibrio social de las naciones (en algunos países, actualmente la producción interna de algunos alimentos es todavía una cuestión de seguridad nacional), tanto los elevados riesgos de la producción como los riesgos del mercado han sido, universalmente, la principal razón para el compromiso intensivo del sector público en la agricultura, como forma de transferir parte de los riesgos del sector hacia el resto de la sociedad y para mantenerlo en actividad, incluso bajo condiciones adversas. A continuación se analizarán algunos elementos importantes, relacionados con la administración del riesgo de producción, con un rápido resumen de la experiencia de algunos países con el seguro rural, que es el instrumento más eficiente para eliminar el riesgo de productividad.

Los riesgos de productividad

Aunque el seguro sea la forma ideal de eliminar cualquier tipo de riesgo, su aplicación en la agricultura en una escala que realmente elimine todos los riesgos de productividad es muy problemática, debido a los problemas administrativos y a la imposibilidad del productor, individualmente o como grupo, o incluso, de que los gobiernos asuman totalmente el costo de la eliminación total del riesgo. Por esa razón, los productores rurales generalmente recurren a varias estrategias para reducirlo, que varían mucho en función del tipo de actividad, tamaño, ubicación, etc.. En la mayoría de los países, la diversificación es una de las estrategias más utilizadas. En USA, por ejemplo, la diversificación y el uso de programas gubernamentales son los más comunes y los más usados por los pequeños y grandes productores.

En las franjas de renta entre US\$ 50 mil y US\$ 250 mil, el medio más usado es el de programas gubernamentales (57%), seguido de la diversificación (30%). El Cuadro XXI muestra las principales estrategias de administración de riesgo adoptadas en USA por los productores.

Conforme muestra el Cuadro XXI, la gran mayoría de los productores en todas las franjas de renta utilizan los programas gubernamentales como forma de reducir el riesgo de producción, seguido de la diversificación. Relativamente pocos productores, principalmente los menores, acudían al seguro de producción federal (federal crop insurance) disponible para las principales "commodities" desde comienzos de la década de los ochenta. De una manera general, los grandes productores utilizaron diversificación, arrendamiento

³⁰ Eficiencia económica, de una manera general, significa optimizar el uso de recursos escasos. Como se sabe, gran parte de los productores, principalmente aquellos que operan a pequeña escala, no están en posición de elegir la mejor alternativa entre las alternativas de producción disponibles. En consecuencia, los programas que abarcan investigación económica y otros servicios complementarios son igualmente importantes para los productores en el momento en que ellos toman las decisiones de inversión. Independientemente de las dificultades de establecer criterios objetivos de eficiencia, lo importante en este caso es reconocer que existen varios obstáculos, que de una forma u otra impiden al agricultor individual obtener el máximo de rentabilidad en la aplicación de recursos sobre los cuales tiene control. Fundamentalmente, gran parte de estos obstáculos son consecuencia del elevado grado de riesgo e incertidumbre que alcanza la producción agrícola. Pero, en algunas áreas son igualmente importantes las dificultades de acceso por parte de los agricultores a informaciones económicas relevantes. La naturaleza organizativa y biológica de la agricultura hace que sea muy difícil para los productores responder rápidamente a muchas oportunidades de mercado. Por lo tanto cualquier iniciativa gubernamental que "anticipe", de alguna forma, algunas informaciones económicas relevantes tiene, sin duda, un efecto benéfico en la eficiencia económica.

y alquiler de equipos más que los pequeños (ventas por debajo de US\$ 250 mil).

CUADRO XXI

ESTRATEGIAS DE PRODUCCIÓN PARA ADMINISTRAR EL RIESGO

ESTRATEGIAS	Participación de los productores por Intervalo de renta %		
	US\$ 50-250 mil	US\$ 250-500 mil	Por encima de US\$500 mil
Program.Guber.	57	0	47
Diversificación	30	48	48
Arrendamiento	23	36	39
Seguros	35	24	18
Sociedad	19	11	9
Contrat. Insumos	9	5	16
Alquiler Equipos	3	2	10
Otros	15	10	16

Fuente: ERS/USDA.

En la franja por encima de US\$ 500 mil., el medio más usado es la diversificación (48%), seguido de los programas gubernamentales (47%). En la franja de medianos productores, el medio más utilizado es la diversificación (48%), seguido del arrendamiento (36%).

Evidentemente la diversificación³¹ tiene un costo, pues todos conocen las ventajas de la especialización, desde Adam Smith. Cuando los agricultores optan por la diversificación, ellos desisten de una expectativa de renta más elevada para reducir su variabilidad de la renta, lo que se considera como un “premium” de seguro.

Con las profundas reformas en el sistema federal de seguros, aprobadas en 1994 (que determinó y estimuló el lanzamiento de nuevos productos) y principalmente con el desmantelamiento de la antigua red de protección en 1996, se produjo un cambio sustancial en el comportamiento de los agricultores americanos ante el riesgo, enfatizando más en el seguro agrícola.

Después de 1996, el programa de seguro en USA evolucionó de un sistema que garantizaba solamente los riesgos de caída en la productividad a un sistema que garantiza la renta bruta (precio por productividad). Con ello el “core” del soporte americano cambió del tradicional sistema de garantía de precio a los programas de seguro. Sin embargo, con la crisis en el mercado de “commodities” de 1997, el Gobierno americano volvió nuevamente a operar en gran escala y, principalmente en la soja, con los programas de “marketing deficiency”, que transfiere a los productores la diferencia entre el precio de

³¹ Generalmente la diversificación es eficaz, o sea, tiene un costo menor, cuando los productos seleccionados están sujetos a influencias económicas y biológicas opuestas (como la combinación de ganadería con alguna labranza) cuando uno de los productos seleccionados presenta un elevado grado de estabilidad en los precios y productividad, cuando las funciones de los productos son complementarias (la plantación intercalada permite reducir la capacidad ociosa de algunos factores de producción), cuando los productos son destinados a mercados diferentes (mercado externo y mercado interno)

mercado y el precio mínimo, como forma de reducir los efectos negativos de la crisis.

En el presupuesto del seguro rural para 1999, los agricultores deben pagar sólo el 27% del costo de todo el programa de administración de riesgo del Gobierno y los contribuyentes pagarían el resto, en el total de US\$ 2,4 mil millones³². Es muy probable que el Congreso americano aumente ese valor en US\$ 1 mil millones en el año 2000. Gran parte de esos recursos serán destinados a la expansión de los programas, siendo que la participación de los productores en el costo total deberá ser reducida al 20%.

Los datos del USDA muestran que el uso de los programas gubernamentales y del seguro de producción fue particularmente importante en las regiones productoras de granos del norte y en el oeste del cinturón del maíz. Las otras estrategias, como el arrendamiento, fueron más comunes en el oeste y sudeste del país. Con casi veinte años de operación, combinando la participación pública con la privada, se discutieron muchos de los temas complejos y problemáticos, involucrando principalmente la suscripción y definición de tasas. Sin embargo, el desempeño actuarial del seguro no ha sido el mismo en todos los estados americanos.

En Brasil, desde 1954, se intentó viabilizar el seguro agrícola pero sólo en 1973, cuando se creó el Programa de Garantía de la Actividad Agropecuaria (PROAGRO), que es un programa totalmente gubernamental, el seguro agrícola pasó a aplicarse en una escala razonable en la agricultura brasileña.

Sin embargo, desde el comienzo el PROAGRO mostró un programa altamente problemático, tanto en términos de administración como financieros al punto de, en esta década, acumular un gran volumen de indemnizaciones no honradas y sospechas de fraude, que prácticamente desacreditaron y paralizaron el programa.

Para recuperar la credibilidad del programa, en los últimos años se introdujeron innumerables innovaciones con vistas a modernizar su forma de actuación y transformarlo en superavitario. Las principales reformulaciones hechas en él fueron³³ :

1. Introducción de la Zonificación Agrícola para los principales cultivos de ciclo anual, con la especificación de las épocas recomendadas para la plantación en cada región, a partir del análisis estadístico del comportamiento del clima a lo largo de los últimos años.
2. Reducción de la amplitud de los eventos asegurados, eliminándose la cobertura de pérdidas derivadas de la tecnología adoptada o de plagas y enfermedades.
3. Creación de una cuenta especial en el Banco Central para crédito y débito de su movimiento financiero, para evitar que la falta de corrección monetaria de las primas recaudadas cause perjuicio contable, en períodos de inflación elevada, incluso cuando los valores reales de recaudación y gastos sean equivalentes o superavitarios.

³² Skees, Jerry, "El Seguro Agrícola en los Estados Unidos y Argentina", Revista de Política Agrícola, Ministerio de la Agricultura, oct/nov/dic, 1999.

³³ Porto, Célio "El Seguro Agrícola Privado en el Brasil" Revista de Política Agrícola, Ministerio de Agricultura, Brasilia, DF, abril/mayo/junio de 1999.

4. Vigencia de la cobertura solamente después del surgimiento de la planta.
5. Exigencia de presupuesto especificado para la plantación a ser asegurada.
6. Término del seguro para inversiones y ganadería, restringiéndolo a los gastos de costo.
7. Reducción del valor de las primas para adecuarlos al riesgo de los eventos cubiertos.
8. Implantación del cupo único del 2% para el público de la agricultura familiar, tanto como forma de introducir un tratamiento preferencial a los productores de menor porte, como también por la histórica menor demanda de cobertura por parte de ese segmento.
9. Incentivo a la adopción de la técnica de plantación directa, sabidamente reductora de riesgos de pérdidas por factores climáticos.

A pesar de esos importantes avances, hoy el PROAGRO se redujo a cerca del 10% de lo que fue en el pasado y hay un conjunto significativo de cultivos y actividades que están fuera de su amparo. Por esa razón, el Gobierno brasileño decidió crear varios estímulos para privatizar el seguro agrícola en el Brasil, siendo la principal la creación de un fondo especial para viabilizar la participación del Gobierno en la reducción del "premium" y en la cobertura de desastres generalizados.

De la misma forma, Argentina, con el apoyo del Banco Mundial, está desarrollando un nuevo modelo de seguro rural, basado en la sociedad del sector público con aseguradoras privadas. El objetivo del Gobierno es suministrar alguna forma de asistencia en el caso de desastres naturales, de la manera más eficiente posible y al mismo tiempo que sea claro, bien definido y bien hecho, a fin de facilitar el desarrollo del seguro agrícola en el mercado. El riesgo sistémico sería administrado por el gobierno y el riesgo individual, por las aseguradoras privadas. Como en el caso brasileño, está previsto el uso de recursos públicos como una forma de reducir el costo del seguro para los productores.

Las recomendaciones de la misión del Banco Mundial más importantes para la Argentina fueron las siguientes:³⁴

- a) El programa de desastre debe decir claramente cómo y cuándo los agricultores serán compensados en sus pérdidas en los principales cereales y oleaginosas;
- b) El Gobierno no debe intentar proteger a cada individuo contra los problemas de la caída de la productividad. Su papel debe ser proteger al sector como un todo. La protección del sector contra desastres es el objetivo de ese proyecto, y no proteger a los productores individualmente contra problemas aislados que no alcanzan a un gran número de agricultores;
- c) Los fondos gubernamentales para suscribir un programa de seguro contra catástrofes asume dos opciones presupuestarias: US\$ 150 millones y US\$ 300 millones. Cualquier nivel menor exige una revisión del valor de

³⁴ Skees.op cit pg 34.

las indemnizaciones pagadas sobre algunos “premiums” pagados por los productores;

- d) Es esencial que en cualquier programa que se efectúe para cubrir catástrofes se defina cuánto puede aportar el Gobierno. Eso hace necesario el uso de reaseguro internacional o del mercado de capitales para compartir el riesgo; y
- e) En cualquier programa el Gobierno no debe intentar proteger regiones de alto riesgo a expensas de las regiones de bajo riesgo.

Dentro del modelo argentino, los productores que enfrenten dificultades debido a la pérdida de la zafra, se verían beneficiados con dos tipos de compensación financiera:

- a) El Programa Gubernamental de Catástrofes (PGC), que compensaría a los productores en el caso de catástrofes, y se determinaría por un “gatillo” prefijado; y
- b) El Programa privado “Wrap Around” (PIP), que suministraría un complemento al arreglo gubernamental, dando una indemnización adicional.

Para ser elegible, cada productor debe declarar anualmente el nombre, local de la propiedad, tamaño, tipo de producto y la productividad promedio. Debe mantenerse un registro muy claro del área plantada. No puede haber oportunidades para cambiar las declaraciones después de que quede evidente la posibilidad de desastre. Un sistema de visitas aleatorias para chequear la validez de las informaciones es parte del programa, junto con la fijación de penalidades para el caso de informaciones falsas.

Existen varios principios que son generalmente recomendados en cuanto al involucramiento del sector público en la concesión de seguro agrícola en sociedad con la iniciativa privada. Los principales son los siguientes:³⁵

- a) *Las aseguradoras deben tener sus propias responsabilidades y deben ser separadas de las del Ministerio de Agricultura. Como muchos mecanismos contractuales, para que los contratos de seguro sean efectivos, exigen que las organizaciones que emiten las pólizas entiendan tanto de las actividades aseguradas como los compradores. El papel del Gobierno es participar y supervisar el programa y no operarlo;*
- b) *El seguro debe cubrir solamente los riesgos asegurados y no los riesgos de mala administración. “Pérdida accidental y no intencional”. Las pérdidas deben producirse como resultado de un evento natural, no como un acto de administración. Si, como resultado de la compra de una póliza de seguro, se tomara alguna decisión de administración que altere significativamente la probabilidad de pérdidas o de extensión de las pérdidas, existirá el riesgo moral. Ese riesgo existe cuando el asegurado cambia su comportamiento en función de la compra de la póliza de seguro. El cambio de comportamiento aumenta la probabilidad de que los asegurados recauden indemnizaciones del seguro, lo que aumenta prohibitivamente el costo del premium. El hecho es que cuando los productores no tienen medios de controlar los riesgos de desastres naturales, ellos serán internalizados en algún lugar en el sistema. En muchos casos es necesario hacer ajustes en el sistema financiero. En el caso de los banqueros, re-*

³⁵ Skees.op.cit.

conocen que el incumplimiento está ligado no sólo a los desastres naturales, ellos pueden racionar más aún el crédito o crear un "premium" en el crédito para cubrir esos riesgos (o sea, aumentando la tasa de interés), perjudicando a los buenos administradores;

- c) *Las deducciones y los pagos conjuntos deben usarse de forma tal que los asegurados participen en las pérdidas. Los agricultores deben pagar una cantidad cercana al valor actuarial de "premium" para cubrir la protección del riesgo y el contrato debe ser estructurado de tal manera que no permita abusos. Esas condiciones son fundamentales para mantener un programa de transferencia de riesgo que garantice aumento de bienestar para la sociedad. Si se concediera la protección a los agricultores a través de varios subsidios, surgirían varias ineficiencias significativas;*
- d) *Debe tenerse mucho cuidado para conceder incentivos a las aseguradoras en el momento de definir los riesgos. Ambos, productores y las aseguradoras, son considerados beneficiarios del programa. Ambos están expuestos al riesgo de pérdida de la producción. El primero puede tener un riesgo de una pérdida financiera y el segundo, el riesgo de crédito. El apoyo de ambos al programa se basa en un entendimiento claro de su operatividad y principalmente con el nivel de compensación pagado dentro del programa y también con la cantidad exigida dentro de los productos del "paquete", para asegurar si la compensación es suficiente para su empresa;*
- e) *La participación en el seguro debe ser voluntaria. Si los contratos son sujetos a abuso, las pérdidas deberán ser computadas, en el futuro, en el cálculo de los "premiums" y después puede no haber tanto interés de algunos productores en la compra de las pólizas. Incluso con subsidios, los productores honestos y con menor riesgo pueden considerar al seguro muy costoso, en función del impacto de eventuales abusos en el precio del seguro;*
- f) *La productividad promedio no debe usarse como base para la cobertura individual. En el seguro tradicional, el "pool" de pérdidas derivadas de eventos independientes genera un promedio de pérdida para el conjunto con una variación menor al promedio de pérdida de las variaciones individuales. Ese resultado deriva de la propiedad de la estadística clásica –la ley de los grandes números. Así, la sociedad se beneficia del "pool" de eventos independientes, porque el riesgo enfrentado por el "pool" es menor que la suma (antes del "pool") de los riesgos individuales. Pero en el momento de definir la cobertura individual debe considerarse el "record" de productividad individual y no el del sistema como un todo; y*
- g) *Deben usarse criteriosamente incentivos apropiados teniendo en cuenta los costos administrativos. El riesgo en la agricultura es, en verdad, un gran impedimento para la plena participación de la agricultura en el mercado financiero en muchas naciones en desarrollo. Con un crédito accesible, los productores pueden adoptar nuevas tecnologías y asumir más riesgo asociado a la adopción de sistemas de producción mejorados. Si los productores tienen acceso al crédito, pueden administrar mejor el riesgo agrícola; si los banqueros no tuvieran que preocuparse del incumplimiento surgido del riesgo agrícola, habría más acceso al crédito. Por lo tanto, todos los incentivos para la reducción de riesgo deben ser vistos como una forma de ampliar la participación más intensa del sector en el mercado financiero, con intereses menores y mayor volumen. Con eso*

podrían adoptarse más rápidamente nuevas tecnologías, más especialización en la producción y un sector agrícola más flexible y adaptable.

Además, el "premium" debe ser económicamente viable, o sea, compatible con la capacidad de pago de los clientes. La chance de pérdida debe estar dentro de un límite que no resulte en un "premium" extremadamente elevado. En algún punto de probabilidad muy elevada, la pérdida en si puede volverse un gasto patrón de la actividad, en lugar de un riesgo a ser transferido. De la misma manera que el riesgo de pérdida no puede ser muy elevado, ese riesgo no puede dejar de existir. En caso de que eso ocurra no habrá demanda. Los riesgos de productividad son bastante diferentes de otros riesgos, en la medida en que un evento climático desfavorable tiende a afectar un gran número de productores al mismo tiempo. Ese riesgo correlacionado es el que ha sido usado para justificar la participación del Gobierno, como forma de compatibilizar el valor del premium con la capacidad de pago de los productores.

Otro factor que puede reducir el riesgo de la productividad, y cuya presencia está íntimamente ligada al compromiso gubernamental en la agricultura, es la tecnología agrícola, cuyo uso aumenta la eficiencia técnica de la unidad productiva.

Con el avance de la ciencia y de la tecnología, la agricultura ha evolucionado progresivamente de un sistema de producción primitivo, caracterizado por el dominio completo de las fuerzas de la naturaleza, a un sistema en que cada vez más los recursos controlables, venidos de afuera del sector agrícola, influyen en el resultado final de la actividad productiva. Así, después de siglos, la producción dejó de estar sujeta exclusivamente a las calidades originales del suelo y al comportamiento errático de los factores meteorológicos; el cambio verificado en la importancia relativa de los insumos, con la utilización creciente de insumos industriales controlables (que incluyen maquinarias, fertilizantes, pesticidas, raciones balanceadas, combustible, etc.) han permitido un mecanismo de regulación de la producción no disponible en épocas en que la organización de la producción era mucho más simple.

Como parte del proceso de decisión del empresario, tanto la producción como el consumo de insumos modernos pueden, rápidamente, ser expandidos o contraídos, de acuerdo con las necesidades del mercado, lo que permitió el surgimiento de una oferta más elástica y la perspectiva de mayor estabilidad para la agricultura. En resumen, la agricultura, en general, partió del modelo económico primitivo y rígido, en que los recursos eran predeterminados y fijos, hacia un modelo económico más flexible con fuertes características industriales, basado en el uso intensivo de capital y de insumos variables.

Debido a la incapacidad de la mayoría de los productores de desarrollar funciones de producción más eficientes por medio de investigación propia o incluso a través de la incorporación individual de tecnologías existentes, el gobierno tuvo que actuar en forma decisiva tanto en la investigación agronómica y biológica como en la de extensión rural.

En la agricultura tradicional, donde los principales factores de producción son la tierra y el trabajo, el volumen de producción es limitado por la cantidad y calidad de estos dos factores. El efecto primario de nuevas tecnologías puede representar entonces un desplazamiento de estas funciones de producción (con factores tradicionales) hacia arriba y algunas veces el producto marginal del insumo moderno es tan atrayente que provoca también un desplazamiento de las funciones hacia la derecha. Además, la modernización tiende a provo-

car cambios en el "imput balance" a fin de promover la sustitución gradual de insumos con una oferta no elástica para insumos con oferta elástica.

El involucramiento del sector gubernamental es fundamental en el esquema de incorporación y diseminación de esas tecnologías, tanto de origen interno como de otros orígenes. En este particular, es importante enfatizar el problema de importación y adaptación de tecnologías. La investigación de adaptación puede parecer particularmente efectiva en áreas donde los aumentos sustanciales en la productividad pueden obtenerse simplemente en la aplicación de algunos insumos seleccionados que tengan un alto grado de complementariedad con los usados tradicionalmente. La combinación, por ejemplo, de un tipo de fertilizante con algún tipo de semilla seleccionada puede ser una de las formas de aumentar la eficiencia técnica de los productores, sin necesidad de aplicar métodos sofisticados que impliquen alteraciones profundas en el equilibrio existente.

Tal vez como consecuencia de la falta de entendimiento de los factores culturales, el principal problema es la transferencia directa de la tecnología a los agricultores. En Santa Cruz es particularmente común la queja de que raramente las tecnologías (generalmente de origen externo) de que disponen los centros locales de investigación llegan al productor en la forma deseada, o sea, de paquete. La conclusión es que el proceso de transferencia y diseminación es tan o más importante que la adaptación del tipo de tecnología a las condiciones peculiares de cada local específico.

Por otra parte, la incorporación y diseminación de nuevas técnicas y sistema de producción están, íntimamente relacionadas con los programas públicos de extensión rural, que normalmente abarcan la asistencia técnica directa y capacitación de los agricultores. Las contribuciones de estos programas son variadas y mutuamente dependientes, siempre que el desarrollo de habilidades específicas en algunas áreas incentive el uso efectivo de conocimiento disponible en otras.

Es verdad que el suministro de un nivel mínimo de educación y algunos servicios sociales han sido una función antigua del servicio público, incluso en los países cuyo progreso se basó largamente en el proceso espontáneo de explotación privada de la ciencia y tecnología y en el desarrollo del comercio. Sin embargo, la creciente complejidad de las relaciones existentes en gran parte por el avance científico, por el aumento en la especialización, así como por el propio crecimiento económico, amplió significativamente el papel del gobierno en ambos, en el terreno de la reglamentación y en el apoyo a ciertas actividades que están por encima de la capacidad del sector privado, como es el caso de la extensión rural.

El objetivo de estos elementos se ha expandido no sólo para atender las necesidades relativas al proceso de producción en si, sino también a un conjunto variado de actividades que implican usualmente la revisión o sustitución de viejas habilidades y prácticas y, muchas veces, el propio estilo de vida del productor.

Las formas de apoyo público a la investigación y a la extensión rural varían de lugar a lugar. En algunos países, como los Estados Unidos, los recursos son generalmente transferidos a las universidades, que se encargan de las dos áreas para compatibilizar una con la otra. La ventaja del sistema americano es que está diseñado justamente para atender la complementariedad

que existe entre la investigación y la extensión rural para evitar problemas de coordinación en la atención a los agricultores.

Los riesgos del mercado

Los riesgos del mercado surgen de la incapacidad que tienen los productores de prever los precios que van a regir en el futuro (época de la cosecha) y de la propia estructura del mercado, o sea, de la incapacidad de que los productores individualmente ejerzan alguna influencia sobre los precios.

En una economía de mercado el sistema de precios funciona para dirigir el uso de recursos en el sector productivo y distribuir el producto final entre los consumidores. En la agricultura, en el momento de tomar las decisiones productivas el productor desconoce el precio por el cual va a vender su producto en el futuro. Este hecho reduce, en el sector, la capacidad asignadora del sistema de precios. Por ese motivo, el "rationale" clásico atrás de las políticas de garantía de precios soporte (o seguro de precios) para eliminar los riesgos del mercado era mejorar la asignación de recursos en el sector agrícola³⁶.

Los programas de precios soporte, o sus variantes como el "target price"³⁷, fueron aplicados en gran escala por varios países hasta mediados de la década del noventa, cuando la aprobación de los acuerdos de la Ronda Uruguay limitaron la utilización de instrumentos de apoyo a la agricultura que tuvieran influencia en el mercado. Además de ello, varios estudios técnicos ya venían demostrando la poca eficacia de esos programas y algunos aspectos negativos, relacionados con su implementación.

Era cada vez más evidente que los stocks retirados de circulación por el Gobierno para sustentar los precios, algún día tenían que volver al mercado, y a largo plazo eran usados, frecuentemente, por los especuladores para deprimir los precios. Con la globalización, el mantenimiento de los precios domésticos, incluso a corto plazo, con recursos gubernamentales, pasó también a ser visto como una forma de beneficiar a los países competidores, sin que asumieran ninguna carga presupuestal.

Entre los aspectos negativos se pueden destacar los elevados costos y las dificultades de administrar el gran volumen de stocks gubernamentales acumulados, los precios y las dificultades de prever los gastos anuales de los programas, para fines presupuestales.

³⁶ Existen mecanismos privados de transferencia de riesgo como mercado futuro, contratos anticipados de compra etc. El interés en esta parte es solamente analizar las razones y las formas de apoyo público a la agricultura para reducir o eliminar los riesgos de precios.

³⁷ El concepto de "target price (precio meta) y de los pagos de desastre (disaster payments) fue introducido en 1973 en USA. Con ese concepto, los pagos de deficiencia (deficiency payments) solamente se realizarían si los precios de mercado cayeran por debajo del nivel de "target price" especificado para cada producto, en función de la diferencia entre el promedio de precios recibidos por los productores y el precio meta durante un período específico de la comercialización agrícola. El volumen no podría exceder la diferencia entre el "target price" y el precio soporte. Solamente el producto cultivado en el área destinada a cada agricultor tendría cobertura de nuevo sistema. La ley de 1973 estableció los precios meta para el maíz, trigo y algodón (upland), dio poderes al Secretario de Agricultura para fijar los precios del sorgo y cebada. Posteriormente, el beneficio se extendió al arroz, avena y algodón ELS (extra-long staple). La introducción del concepto de "target price" cambió profundamente el sistema de pagos directos y de soporte de precios. En primer lugar, el volumen de pagos directos pasó a variar inversamente con los precios de mercado, con el gobierno federal asumiendo el riesgo de la variación en los pagos de deficiencia, pero conociendo su límite máximo. Anteriormente, los pagos directos eran fijados ex-ante. En segundo lugar, el criterio de cálculo de los niveles de sustentación de la renta cambió del método de la paridad al de costo de producción.

En ese contexto, tanto la ley agrícola americana, aprobada en 1996 (FAIR ACT), como la nueva Política Agrícola Común (PAC), de la Unión Europea, trataron de reformar sus instrumentos de apoyo a la agricultura, sustituyendo los antiguos instrumentos de soporte, basados en el mantenimiento de los precios, por transferencias directas (figurando en forma clara y transparente en los presupuestos fiscales) y privilegiando programas de desarrollo rural, para mejorar la calidad de vida en el campo.

La reforma estructural de la PAC se inició en 1992, con varios cambios en las políticas de apoyo a la agricultura, sustituyendo gradualmente los mecanismos de protección a precios y control de área, como los precios de intervención y el “set aside” por pagos directos a los productores y programas para mejorar el patrón de vida de la población rural.

La ley agrícola americana de 1996 fue aprobada en un ambiente extremadamente favorable para la agricultura de USA con precios agrícolas elevados, stocks en sus niveles más bajos de los últimos 50 años, exportaciones record, renta agrícola en crecimiento y óptimas perspectivas de ampliación del mercado internacional, debido a los acuerdos de la OMC. En consecuencia, los cambios fueron más radicales: el nombre mismo de la ley (Freedom to Farm) indicó que existía el clima para cambiar el sistema de protección de la renta de la agricultura, iniciado en 1933, basado en la garantía de precios y control de oferta (vía restricción de área y formación de stocks).

La ley incorporó las prioridades de la administración (conservación, infraestructura rural, ampliación del comercio e investigación para mantener la competitividad), pero redujo la “safety net” (red de protección) al sector productivo en el caso de cambios en los precios. La ley creó un sistema de transferencias fijas, que no depende de las condiciones del mercado o de la productividad.

Desde el punto de vista de los productores, lo fundamental de la nueva legislación fue la parte que permitió flexibilidad en la plantación. De 1996 en adelante cada productor pudo decidir qué plantar y cuánto plantar, de acuerdo con las perspectivas de mercado. En función de esa flexibilidad, muchos productores americanos sustituyeron grandes áreas cultivadas con otros productos por la soja, y con la crisis asiática el Gobierno de USA tuvo que retroceder bastante y mucho antes de lo que se esperaba: en los dos últimos años más de US\$ 9 mil millones fueron transferidos a los agricultores de soja para garantizar el precio mínimo (loan rate), que durante toda su existencia nunca tuvo que ser utilizado para asegurar el precio de la soja.

En Brasil, el Gobierno decidió reformular su política agrícola, basado en dos principios: reducir el nivel de intervención del sector público en la comercialización, a través del incentivo a la utilización de mecanismos privados de transferencia de riesgo de precios y a través de la creación de algunos instrumentos (de transición) menos onerosos y menos intervencionistas, para sustituir la tradicional Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM): La PEP (Prima de Salida de la Producción) y Contrato de Opción³⁸. Por ser un país en desarrollo, como Bolivia, sin los recursos y las alternativas disponi-

³⁸ El contrato de opción se introdujo en el modelo de la ley agrícola de 1996, como una experiencia piloto en algunos estados, patrocinada por el USDA, también como una alternativa para sustituir los precios soporte. Las operaciones con los contratos de opción en los Estados Unidos se realizan a través de agentes privados, aunque con incentivos del Gobierno americano e involucran tanto opciones de compra como de venta.

bles en USA o en la UE, la experiencia brasileña, con el uso de esos instrumentos alternativos, puede ser bastante útil en el caso particular de la agricultura de Santa Cruz. Por ese motivo se hará un análisis más detallado.

La PEP es un instrumento destinado a garantizar un precio de referencia al producto o a sus cooperativas, sin que el Gobierno tenga que adquirir stocks. A través de la PEP el Gobierno Federal, a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), paga un valor (prima) para que los compradores del producto lo adquieran directamente de los productores o cooperativas por un precio preestablecido (generalmente el precio mínimo oficial). De esta forma, el Gobierno se libera del recargo de almacenamiento y transporte del producto, cuya administración fue muy problemática en el pasado. El uso de la PEP se efectúa como en el sistema de precio mínimo tradicional, o sea, cuando el precio del mercado cae por debajo del precio mínimo oficial. Actualmente la prima se remata en cada operación, y el vencedor es el que adquiere el lote del producto ofertado, con la menor prima, que es pagado con recursos del Tesoro. Como promedio, equivale a la diferencia entre el precio mínimo y el precio de mercado.

Las operaciones con la PEP pueden realizarse con cualquier producto perteneciente a la pauta de la Política de la Garantía de Precios Mínimos (PGPM). Sin embargo, su uso ha sido muy selectivo y en los últimos dos años; sólo se beneficiaron el maíz y el algodón con primas por el valor de US\$ 52,5 mil y cerca de 227.000 toneladas de maíz, con primas por el valor de US\$ 4,3 millones.

Los contratos de opciones son directos (en la forma contractual), negociados en los mercados de derivados, donde el comprador o vendedor del contrato se obliga a vender o comprar el producto objeto del contrato, en el plazo estipulado, por el precio fijado en el contrato. Por lo tanto, constituye un mecanismo de protección contra el riesgo de precios.

La ventaja de los contratos de opción sobre el mercado futuro tradicional es que los contratos de opción no tienen las complicaciones financieras o administrativas (como los depósitos de márgenes) del mercado futuro, siendo, por lo tanto, bastante simple de hacerlo operativo.

En resumen, el contrato de opción es un mecanismo, a través del cual una de las partes involucradas (comprador o vendedor), interesada en fijar anticipadamente los precios, paga a la otra parte para que le garantice la compra (o venta) del producto, en las condiciones y hasta la fecha estipulada en el contrato. Esas operaciones con esos contratos forman un mercado en el cual los compradores están deseando pagar un "premium", para tener el derecho de vender o comprar el producto en los términos contractuales. Así, el productor compra un contrato de opción de venta porque considera que el precio de mercado, en la fecha del vencimiento del contrato, podrá estar debajo del precio del contrato y el vendedor considera lo contrario. Por lo tanto, el valor del "premium" de cada contrato depende de las expectativas de los diversos participantes, con relación al precio futuro del mercado.

Como el mercado de los contratos de opción en el Brasil aún estaba restringido al mercado de acciones, como forma de introducir ese instrumento como alternativa de transferencia de riesgos en el mercado de productos agrícolas, en sustitución de la PGPM, el Gobierno brasileño decidió sustituir el mercado

en la definición de algunos parámetros importantes, como la definición del precio de ejercicio, y vender él mismo las opciones de tipo de venta³⁹ para mantener los precios.

En las operaciones con el Contrato de Opción de Venta, en 1999, cuyo objetivo es garantizar un precio para el productor en la entrefa, sin hacer obligatoria la venta de su producción al Gobierno, la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) vendió 42.617 contratos, abarcando 1.004 mil toneladas, por el valor de R\$ 468,7 millones, abarcando algodón, maíz y arroz.

La estructura competitiva de la agricultura es otro factor que eleva el riesgo de la comercialización. Como se sabe, la estructura competitiva de la agricultura es la que más se aproxima a la competencia perfecta. Hay muchos vendedores de productos agrícolas, la entrada y salida de nuevos participantes es relativamente fácil y los productos agrícolas de un determinado tipo son similares en apariencia y calidad, o sea, homogéneos.

Para el comprador de maíz, por ejemplo, el maíz es igual, independientemente de quien lo produjo. En general, los compradores no tienen preferencia por los productos de un determinado agricultor, en detrimento de otro. El resultado es que el productor individual no tiene condiciones de entrar en un esquema de diferenciación económica de productos y así crear una demanda individual por medio de técnicas especiales de "marketing". De esta forma, aunque, en términos globales, la demanda de productos agrícolas sea comprobablemente rígida, para el productor individual es horizontal, hecho que lo coloca en la posición de tomador de precios, sin condiciones de influenciar el mercado.

Visto como comprador, la posición del productor rural es idéntica; en general, es uno de los muchos compradores de determinado "input": si un agricultor individual decide no comprar un determinado fertilizante, el precio del mercado del fertilizante no se ve afectado porque la cantidad comprada representa solamente una porción muy pequeña del total adquirido. Así, los precios de los insumos pueden considerarse por el productor como dados.

De esa manera, en la definición de los términos de intercambio, es claro que el productor queda en desventaja, lo que eleva más aún la importancia de los instrumentos de transferencia de riesgo de precios o que aseguren una mejor posición competitiva para los productores.

El gran problema moderno de la agricultura es justamente asegurar una posición de competencia activa en el mercado y aumentar los retornos netos de los productores, en una situación de creciente concentración en los sectores donde los agricultores tienen que vender sus productos. La experiencia de algunos países en este sentido indica que en la medida en que el proceso de desarrollo se amplía, se vuelve más difícil el acceso de los productores a los

³⁹ El Gobierno brasileño decidió usar el contrato de opciones de venta por los siguientes motivos: a) no necesita desembolsar recursos, en el acto de la venta de la opción; b) no hay riesgo de incumplimiento por parte del comprador de la opción, pues este tendrá que entregar el producto para recibir el precio establecido; c) el Gobierno podrá especificar patrones de calidad más rigurosos, pues tendrá más condiciones de sustentar la exigencia de entrega del producto especificado en el contrato; d) en la hipótesis de adquisición del producto objeto de la opción, el desembolso neto será dado por la diferencia entre el precio de ejercicio y la prima recibida en la venta del contrato; e) el Gobierno es quien tendrá la iniciativa en el proceso, pues será el lanzador de las opciones; f) si no se ejerciera la opción, el gobierno se queda con la recaudación neta del valor de la prima; y g) quien toma la decisión de ejercer la opción es el comprador de la opción.

mercados. El otrora simple y familiar sistema de mercados centrales, por ejemplo, ha sido gradualmente sustituido por un complicado sistema de comercialización, donde la mayoría de las veces las pocas empresas con poder de mercado toman las decisiones en forma unilateral.

Con el propósito de revertir esta tendencia y cambiar la distribución del poder relativo de mercado, muchos productores encontraron como alternativa la creación de organismos colectivos de trueque para negociar los términos de intercambio y en cooperativas. Aunque en cierta forma las cooperativas sean también sociedades de trueque, la diferencia institucional entre ellas y las asociaciones de trueque propiamente dichas es que estas sólo se involucran con la administración o manipulación física de los productos. De la forma como fueron organizadas, las asociaciones de trueque se concentraron, principalmente, en las áreas de análisis e informaciones de mercado y en el análisis y negociación de los contratos. Por otra parte, las cooperativas, además de esas funciones, pueden desempeñar muchas otras, como por ejemplo, comprar y vender tanto productos agrícolas como insumos.

En los países en desarrollo, el papel de las cooperativas puede incluso ser más amplio, ya que ellas pueden actuar también en el sentido de promover la modernización y “moldear” el sistema productivo a las necesidades del mercado.

De cualquier manera, se puede establecer algunas condiciones que generalmente llevan al sector público a apoyar la formación de estas organizaciones colectivas. Entre ellas se puede citar:

- a) Cuando el proceso de comercialización no opera dentro de las reglas de un sistema de mercado abierto;
- b) Cuando el sistema de mercado está caracterizado por concentración y poder de mercado;
- c) Cuando el sistema de precios de mercado es sustituido por algún tipo de integración vertical;
- d) Cuando el sistema de comercialización exige un flujo más ordenado y estable de productos agrícolas;
- e) Cuando la producción de determinado producto es muy inestable, con ciclos recurrentes de superproducción;
- f) Cuando el sector de procesamiento, e incluso minorista, recurre en gran escala a técnicas de diferenciación de productos; y
- g) Cuando los productores son muy dispersos y pequeños, a fin de facilitar la implementación y control de algunos programas gubernamentales de mantenimiento de precios.

5.2 Alternativas para la agricultura de Santa Cruz

Como se vio anteriormente, la agricultura de Santa Cruz está pasando por una grave crisis económico-financiera, como efecto de la crisis asiática, que afectó intensamente el mercado internacional de “commodities” agrícolas. Se

demostró también que los efectos de la crisis fueron significativamente ampliados en el Departamento por la ausencia de mecanismos eficientes de administración de riesgo (con reflejos poderosos en el racionamiento de crédito) y por elevados costos de transacción causados por la inexistencia de una infraestructura adecuada para la salida de la producción, tanto dentro de la propia zona de producción (carreteras vecinales) como hacia los puertos de exportación.

También se mostró que cualquier estrategia para la recuperación y ampliación del complejo agroindustrial de Santa Cruz debe ser volcada al mercado externo, ya que el mercado boliviano es muy restringido y está plenamente abastecido (en lo que se refiere a los principales alimentos) por la producción doméstica. En la relación de los problemas se mostró que la infraestructura de transportes, el crédito y el tipo de actividad son actualmente problemas cruciales de la agricultura del Departamento.

Con relación al tipo de actividad, en el análisis del poder de compra quedó de manifiesto que fuera del trigo, girasol y arroz, todos los demás productos presentan un comportamiento nada diferente en cuanto al poder de compra de esos productos en cualquier lugar del mundo, con coyunturas favorables, siendo acompañadas de coyunturas desfavorables y viceversa. En esos productos, el análisis del poder de compra mostró que incluso los productores con eficiencia mediana y baja tienen un poder de compra positivo en la mayoría de los años. Y en el caso del trigo, girasol y arroz (debido a la gran inestabilidad), sólo tienen condiciones de sobrevivir los productores más eficientes.

De la misma manera, se mostró que fuera del algodón, azúcar, arroz y trigo, las principales "commodities", producidas en Santa Cruz están en la lista de los productos más dinámicos del mundo, como la soja, carne de pollo, carne bovina e incluso el girasol que, a pesar de no haber sido incluido en la lista mundial de los principales productos exportados debido al corte de US\$ 5 mil millones, es un aceite vegetal noble y sus exportaciones crecieron más del 80% entre 1991 y 1997.

Por consiguiente, podría pensarse en un proceso de reconversión para algunos segmentos ligados al trigo, arroz de secano producido en las pequeñas propiedades en forma altamente ineficiente e incluso la caña de azúcar y el algodón en algunas regiones. Pero, incluso en esos sectores, la reconversión debe ser vista como parte de un programa más amplio de reestructuración del sector agroindustrial de Santa Cruz, que involucraría la adopción de varios instrumentos para que el sector fuera menos vulnerable y competitivo.

En otras palabras, no vale la pena pensar en reconversión del sector de la soja, cuando existe toda una estructura de procesamiento instalada en Santa Cruz, y la soja es uno de los productos con mayor dinamismo en el mercado mundial o del sector del maíz y del sorgo, cuando se sabe que el maíz y el sorgo son las materias primas básicas para la avicultura y porcicultura, que son también sectores altamente dinámicos en el marco de las exportaciones mundiales. De la misma manera, no se puede sugerir la reconversión de los sectores técnicamente sin ventaja comparativa si no hubiera un conjunto de instrumentos de soporte para garantizar su implantación.

Entre los sectores más dinámicos del comercio internacional, uno de los que presentaron mayor índice de expansión y con mejores perspectivas, debido a

sus cualidades dietéticas, es el sector de frutas. En ese sector, la participación de Santa Cruz es nula y el potencial en términos de clima y suelo para producir algunos tipos de frutas es, sin duda, muy grande⁴⁰. La producción de frutas en áreas de pequeña agricultura, con supervisión técnica en áreas actualmente ocupadas con la producción rudimentaria de granos, puede ser parte de un programa de reconversión⁴¹. Sin embargo, es necesario que forme parte de un programa especial de apoyo a la pequeña agricultura, en los moldes del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que se está aplicando con éxito en el Brasil.

El principal objetivo del PRONAF es modernizar e integrar gradualmente la pequeña agricultura familiar al mercado, a través de la elevación de su patrón de eficiencia, productividad y competitividad, por medio del uso, tanto de los instrumentos de política agrícola de corto plazo como crédito, garantía de precios y seguro como de los instrumentos estructurales (educación, salud, infraestructura) para mejorar la calidad de vida de la población rural. Los recursos destinados al programa para el ejercicio 2000 llegan a cerca de US\$ 3,9 mil millones y la tasa de interés (en moneda brasileña) es del 5,75% en el valor y 9,8% en inversión. La inflación brasileña para ese año (2000) está estimada en 7%.

Para los agricultores de pequeño porte, lo ideal sería crear un programa similar al PRONAF, que en su paquete de aplicación figuraran los mecanismos de reconversión (tipo de producto, estrategia de comercialización, etc.).

En la agricultura empresarial la reconversión de algunos sectores debe estar también ligada a un esquema de reestructuración de las formas de apoyo y de los programas de administración del riesgo (principalmente en lo que se refiere al papel del sector público), pues la raíz de los principales problemas que afectan a la agricultura de Santa Cruz está en la ausencia de programas de esa naturaleza. Se puede pensar, por ejemplo, en el cacao, que con sus subproductos fue uno de los segmentos que presentó mayor dinamismo en el mercado internacional, además de algunos tipos de frutas. O sea que una reestructuración de las formas de apoyo y de administración de riesgo puede

⁴⁰ Además, Santa Cruz dispone de un aeropuerto internacional, que puede ser utilizado para exportar varios tipos de frutas para algunos mercados seleccionados, como se hace en Petrolina, ubicada en el noreste del Brasil. Entre las alternativas, algunos estudios indican el ananá (que ya se produce hace bastante tiempo en la región), que puede ser exportado después de procesado e "in natura", algunos tipos de manga, papaya, melón e incluso la citricultura. Para cualquiera de esos productos es necesario establecer las variedades de mayor aceptación, en función de los mercados potenciales. En el mercado brasileño, principalmente del centro-oeste, fue introducida dos o tres años atrás una variedad de papaya llamada "formosa", cuyo peso promedio es de 1,5 kg., y que reúne todas las cualidades en términos de sabor, apariencia de la pulpa (rojiza), cualidad nutritiva, etc. de la variedad "papaya" (que es exportada) cuyo peso es 1/3 de la variedad formosa y el precio promedio 100% más elevado. También pueden ser producidos algunos tipos de manga en escala empresarial en Santa Cruz. En una reciente visita al Japón, el autor observó que en los supermercados de Tokio, una manga común del tipo conocido en el Brasil como "rosa" cuesta más de US\$ 7,00 la unidad. En el mercado del centro-oeste del Brasil, más específicamente en el Estado de Tocantins, se está produciendo una variedad de ananá, con peso promedio arriba de 1,5 kg., con pulpa amarilla que, sin duda, dominará el mercado brasileño, cuando se produzca en escala nacional, y que tiene grandes chances en el mercado internacional de frutas, pues la acidez natural de los otros tipos de ananá se redujo en más de 90% en esa variedad y, por lo tanto, no necesita endulzantes en la preparación de los jugos.

⁴¹ Aunque no sea propiamente una fruta, pero su subproducto, un producto con capacidad de ampliación creciente de las exportaciones y que también puede adaptarse bien a las condiciones climáticas y agronómicas de Santa Cruz, es la Castaña de Caju. En 1999, Brasil exportó más de US\$ 142 millones, al precio promedio de US\$ 5.900,00 la tonelada. Un caso exitoso de una empresa exportadora de castaña de caju, muy citado en los medios gubernamentales, es el del Grupo Hermanos Fontenele, ubicado en el Estado de Ceará. Ese grupo tuvo una facturación de US\$ 18,3 millones y su foco estratégico es el procesamiento de productos agroindustriales para exportación (99% de la producción). Tiene la capacidad de procesamiento de 40 mil toneladas de castaña de caju por año. Según informaciones del grupo, aunque existan pedidos concretos (encomiendas) de castaña de caju por parte de varios países de Europa y Asia, la empresa en este momento sólo tiene condiciones de atender clientes de los Estados Unidos.

ampliar más aún la presencia de las oleaginosas, maíz y reducir la necesidad de reconversión en áreas de algodón⁴².

Otra alternativa que podría incluirse en el proceso sería la producción para exportación de productos naturales que, como se observó, es un mercado donde circulan actualmente más de US\$ 10 mil millones. Entre los productos naturales más requeridos en países de Europa, Japón y USA están el café, huevos y carne de pollo, carne bovina producida a partir del rebaño no confinado⁴³.

Para formular, organizar, coordinar y hacer operativos los programas de recuperación de la agricultura de Santa Cruz sería importante crear una Agencia de Desarrollo de corte mixto (público y privado), organizada en forma de "policy networks"⁴⁴. La integración de los mercados, la necesidad de difusión y aplicación de los nuevos patrones tecnológicos, de la divulgación entre los participantes de las nuevas oportunidades del mercado, la utilización de una forma eficiente de los mecanismos de promoción comercial son elementos importantes en el proceso de reestructuración o reconversión productiva.

La gran ventaja es que las agencias de desarrollo son independientes, cuentan con instrumentos propios de estímulo al desarrollo (como, por ejemplo, un sistema de informaciones y una estructura de especialistas en las diversas áreas de interés) y gran capacidad de articulación con los instrumentos y organizaciones dentro de la propia región, del país y del exterior.

Cualquier proceso de reestructuración a través de una agencia creada dentro del "policy networks" está basado en una cooperación e integración intensivas entre las partes interesadas. Los agentes negocian en forma implícita y definen las reglas de conducta, considerando el interés general de desarrollo. Esos acuerdos permiten que la implementación de políticas sea a mediano y largo plazo para que se logre una mayor competitividad. De la misma manera, facilitan decisiones colectivas sobre proyectos de inversión de riesgo para los agentes involucrados. Además, orientan la discusión sobre la necesidad de distribuir recargos y los beneficios mutuos de reestructuración productiva entre los participantes.

Ese sistema parece ser particularmente apropiado para la situación del "agribusiness" de Santa Cruz, donde la Agencia va a permitir la integración de los

⁴² A pesar de haber crecido muy por debajo del promedio mundial, el algodón es un producto noble en el mercado internacional. El problema es que la fibra de algodón enfrentó en las últimas décadas una cerrada competencia con la fibra sintética, que afectó bastante la expansión de la demanda mundial. Sin embargo, en los últimos dos años se nota en algunos sectores una reversión en la escala de preferencia de los consumidores, reflejada en la propia estrategia de los comercios, que tratan en forma cada vez más explícita de mostrar que el producto final es "algodón puro".

⁴³ La carne bovina, de un modo general, tiene un gran potencial de exportación, tanto en Bolivia como en Santa Cruz, en función de los elevados precios internacionales y de su bajo costo de producción. El problema es sanitario. Además, el rebaño bovino de Santa Cruz, casi todo criado suelto en el pasto, presenta un gran potencial en los mercados de productos naturales, como un rebaño "verde", que atiende los requisitos básicos de un gran grupo de consumidores. El principal problema es que el Departamento aún no es un área declarada libre de fiebre aftosa. De esa forma, una de las prioridades del Gobierno y de la estructura de producción de carne bovina de Santa Cruz debe ser la declaración de área libre de aftosa.

⁴⁴ Las experiencias de "policy networks" varían según la región, los objetivos y el ambiente económico, pero en general se presentan basadas, con intensidad variada, en los siguientes componentes o dimensiones: a) se definen concretamente por la formulación e implementación de políticas, basadas en sectores; b) están compuestas de agentes económicos, que actúan colectivamente como grupo y que se estructuran como relaciones intra-organizativas; c) son predominantemente informales y horizontales, pero con interdependencias asimétricas y relaciones de poder; son destituidas de agentes centrales hegemónicos y estables; y d) pueden caracterizarse por la interacción de esos agentes en torno a objetivos estratégicos.

agentes económicos privados con el Estado, ejecutar la coordinación operativa del proceso, conciliando intereses y creando consensos estratégicos en el programa de reestructuración y reconversión.

En resumen, las principales actividades de la Agencia serían las siguientes:

- a) Crear una red de informaciones sobre precios, oportunidades de mercado en el ámbito externo, tecnologías de producción, procesos productivos, instrumentos y políticas gubernamentales, reglas de acceso a mercados y acuerdos internacionales;
- b) Promover, a través de sociedades, cursos y programas de capacitación y entrenamiento en áreas como gestión empresarial, promoción de exportaciones, negociación de acuerdos comerciales, economía internacional y macroeconomía;
- c) Promover y facilitar el desarrollo, aprovechamiento y utilización de tecnologías apropiadas para la región, abarcando asesoría y gestión de procesos de transferencia de tecnología, apoyo a los órganos regionales de investigación y extensión, y desarrollando canales de cooperación con instituciones nacionales e internacionales de investigación agropecuaria;
- d) Crear una estructura técnica para promover y evaluar el control de calidad de los productos destinados a las exportaciones;
- e) Crear una estructura para desarrollar servicios de “design” y “marketing” para articular campañas promocionales, participación en ferias y exposiciones, misiones comerciales, ruedas de negocios;
- f) Suministrar asesoramiento en acuerdos comerciales y cooperación técnica y financiera, involucrando al “agribusiness”;
- g) Participar en el desarrollo y aplicación de nuevas actividades productivas, involucrando la definición de estrategias y la existencia de oportunidades para nuevos negocios, incluso promoviendo la formación de sociedades empresariales, articulando fuentes de financiamiento y facilitando la captación de inversión externa; y
- h) Participar en la elaboración de proyectos de infraestructura y empresariales y en el proceso de captación de “fundings” para su financiamiento.

La Agencia de Desarrollo sería una institución mixta, pero de preferencia con el dominio del corte privado en su administración. Para facilitar el aporte de recursos públicos, el Gobierno podría tener el poder de veto en la definición de los proyectos. Para la creación de la agencia, el Gobierno entraría con la mitad de los recursos, que en las estimativas preliminares podría ser en torno de US\$ 10 millones, y el sector privado, por medio de sus asociaciones con la otra mitad (que podría ser en forma de títulos o acciones).

En cuanto a los demás factores cruciales, la deficiencia en la infraestructura de transportes es la principal causa de la baja competitividad de los productos de exportación producidos en Santa Cruz. Como se sabe, debido a la necesidad de transportar grandes volúmenes de productos con bajo valor específico a grandes distancias, el sector agrícola es por lejos el más penalizado por la deficiencias en la logística de transportes.

Se estima que en las zonas productivas del Departamento existan 7.000 km. de carreteras vecinales. De esas, cerca del 20% son carreteras terraplenadas con pizarra, pero con obras de arte y sistemas de drenaje. El resto son carreteras abiertas por los productores en condiciones precarias y quedan intransitables durante la época de las lluvias. Las primeras son generalmente transitables durante todo el año, pero en el período de las lluvias sus condiciones de tránsito se vuelven bastante precarias, lo que eleva bastante el costo del transporte de la hacienda hacia los centros de comercialización.

La construcción y conservación de carreteras son una de las principales responsabilidades del sector público en todos los países del mundo. La creación de un ambiente económico favorable para la expansión de la actividad económica exige servicios de transporte eficientes y de bajo costo. Para reducir el impacto negativo de las carreteras vecinales, renta del productor (que es en última instancia quien paga todo el recargo), pueden adoptarse las siguientes medidas: realizar convenios para trasladar recursos a los municipios, que son los responsables del mantenimiento de las carreteras vecinales, involucrar las asociaciones de productores y órganos afines en la definición de un programa de mantenimiento de las vecinales y crear un sistema de administración conjunto gobierno/iniciativa privada para que fiscalice el uso y los servicios de mantenimiento.

En las exportaciones de granos y derivados de Santa Cruz se utilizan los tres medios de transporte: carretero, ferroviario y fluvial. Es de conocimiento general que en transporte intracontinente el medio más eficiente y barato es el fluvial, seguido del ferroviario. En Bolivia los medios más usados son el carretero y el ferroviario. El transporte ferroviario se realiza entre Santa Cruz de la Sierra y Central Aguirre, que es un puerto fluvial en la hidrovía Paraguay-Paraná. Ese es el principal corredor de exportación. El medio carretero se usa para transportar el producto a puertos chilenos o peruanos ubicados en el Pacífico. El Cuadro XXII muestra que gran parte de las exportaciones sale (67,7% en 1999) a través de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Por los puertos del Pacífico (Charaña y Tambo Quemado) en el mismo año pasaron 24,1%.

Cuadro XXII

Principales puertos de exportación de oleaginosas (En toneladas)

	1997	1998	1999
Puerto Quijarro	279.400,3	82.540,7	318.566,4
Puerto Suárez	32.677,2	10.894,3	275.756,4
Tambo Quemado	97.390,2	33.697,7	170.146,3
Desaguadero	8.007,1	26.827,9	49.478,3
Charaña	28.704,5	7.843,2	48.903,8
Central Aguirre	89.227,6	24.377,3	20.866,6
Guaqui	40.779,6	11.458,7	2.805,7
Otros	97.518,0	13.035,9	21.793,6
Total	673.704,5	210.675,7	908.317,1

Fuente: ANAPO

La lógica de las exportaciones de Santa Cruz indica los puertos del Océano Pacífico como los puertos naturales de embarque, no sólo para los países del Grupo Andino, que actualmente son los grandes importadores de soja y otros

productos, sino también con vistas a los países de Asia, que conforme se sabe son los mayores compradores de alimentos del mundo y los que presentan el mayor potencial de crecimiento. Por lo tanto, es importante que, como parte de la estrategia de recuperación de la agricultura de Santa Cruz, e incluso de la política nacional de aumento de las exportaciones para reducir el déficit de la balanza comercial, sea conectada la red ferroviaria del oriente con la del occidente. La utilización de los puertos de la hidrovía involucraría solamente las exportaciones a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, debido a las grandes distancias y a las complicaciones logísticas para acceder a los puertos del Atlántico.

En cuanto al financiamiento rural, es evidente la poca atención que el Gobierno boliviano ha dado al sector. El crédito rural, patrocinado por el Estado, continúa siendo mundialmente un fuerte instrumento de estímulo y apoyo a la actividad agrícola. A pesar de los fuertes cambios que se produjeron en las últimas décadas en el escenario internacional y del rediseño del papel del Estado en la economía, él continúa siendo la espina dorsal del sistema de financiamiento a la producción agrícola.

Actualmente existen dos factores que limitan el uso del crédito en Bolivia: el endeudamiento del sector rural como un todo, que impide acceder o ampliar la participación de muchos agricultores en el sistema de financiamiento, y los recargos financieros muy elevados, que reflejan el fuerte racionamiento de crédito para la agricultura.

Ese racionamiento, como se manifestó anteriormente, es reflejo del elevado grado de riesgo de la agricultura y de la falta de programas de administración de riesgo.

Evidentemente, la implementación de una política de administración de riesgo lleva algún tiempo para tener reflejos en el mercado de crédito. Esa condición, asociada al hecho de que en Bolivia la actual política monetaria ha sido conducida en el sentido de mantener los intereses elevados para evitar el peligro de inflación, determina que el gran desafío del Gobierno boliviano, en ese período de transición, sea ofrecer al sector agrícola una tasa de interés promedio que, compatible con los intereses pagados por la agricultura de otros países con estructura productiva similar, sirva en cierta manera para compensar los elevados costos de transacción y en volumen suficiente que evite el colapso del sector⁴⁵.

De la misma forma, es necesario crear mecanismos de financiamiento. Se estima que para financiar el costo operativo de todo el sector agropecuario de Santa Cruz serán necesarios anualmente cerca de US\$ 320 millones. En

⁴⁵ Evitar el colapso del sector debe ser una premisa muy importante en el actual contexto de la agricultura de Santa Cruz, debido a los elevados costos, tanto económicos como sociales, involucrados, y obviamente de la insensatez en términos de política económica gubernamental, que sería dejar quebrar un sector, que en algunas áreas está operando en la línea de frente del agribusiness mundial, debido a una coyuntura desfavorable. En ese sentido corresponde recordar dos experiencias. La primera es la experiencia brasileña con el alcohol (PROALCOOL). Durante casi toda la década del noventa el gobierno brasileño tuvo que inyectar voluminosos recursos para mantener las usinas de alcohol operando, a pesar del clamor de algunos sectores, que exigían la extinción del programa en función del bajo precio del petróleo. Con los recientes aumentos del petróleo, el Gobierno ya recuperó gran parte de la inversión realizada. La otra fue en USA en la década del ochenta. Durante casi toda la década, el Gobierno americano, contra varias corrientes dentro del Congreso, liberó gran cantidad de recursos para evitar el colapso de parte importante del complejo productivo de granos. A mediados de la década del noventa, con el "boom" en el mercado de commodities, debido a las compras de China, fue el país que más se benefició de la situación (porque mantuvo su estructura de producción operando) eliminando así los perjuicios de la década anterior. De la misma forma las grandes transferencias que el Gobierno hizo el año pasado para sustentar al sector de la soja, ciertamente serán compensadas cuando los precios del producto suban el 30% o 40%, que puede suceder a corto plazo, debido a la recuperación de las economías asiáticas.

1999, el saldo del financiamiento destinado a la agropecuaria de toda Bolivia se situó en torno de US\$ 550 millones. De ese total, se estima a grosso modo que US\$ 130 millones hayan sido aplicados en Santa Cruz⁴⁶. Eso significa que casi el 60% de las necesidades de financiamiento de la agricultura de Santa Cruz se están cubriendo con capital propio o con capital de los compradores de los productos, principalmente de la agroindustria.

En principio, para aumentar la oferta de recursos, reducir la tasa de interés y involucrar más al sector financiero privado para que cumpla las funciones esperadas en el desarrollo de la agricultura, pueden tomarse las siguientes medidas:

- a) Que una partida de los depósitos a la vista, que tiene un costo cero para los Bancos Comerciales, sea obligatoriamente aplicada a la actividad agrícola. Conforme estadísticas del Banco Central de Bolivia, los depósitos a la vista en Bolivia actualmente se sitúan en torno de US\$ 630 millones. En caso de que el Gobierno decida aplicar la tasa del 30%⁴⁷, existirían US\$ 200 millones, que serían aplicados a una tasa de interés que podría ser administrada conforme a la política agrícola del Gobierno;
- b) Para involucrar al sector privado (bancos y agroindustria) en forma más intensa y más eficiente, el Gobierno, junto con las demás instituciones involucradas en el "agribusiness", podría patrocinar la creación de un título privado, a ser emitido por el productor, que lo vendería a las empresas interesadas en comprar su producto. El valor facial del título sería la cantidad del producto a entregar en el futuro por el precio fijado, basado en las expectativas de las partes involucradas o incluso en el precio futuro de alguna bolsa, descompuesto hacia el local de la entrega. La tasa de descuento obviamente va a reflejar los intereses de mercado y el riesgo de la entrega del producto. Por lo tanto, en el caso boliviano, tendería a ser muy alta, lo que penalizaría al productor. Una forma de reducir ese costo es utilizar parte de los recursos del depósito a la vista para suministrar (vía remates) un bono para reducir la tasa de descuento al productor. El bono sería, por lo tanto, una forma de actuar del gobierno en el "margen" para reducir los intereses. Ejemplificando: si el Gobierno desea que el productor pague en el título un interés lo más aproximado posible al 8% y la "tasa de descuento" del título es del 20%, el Gobierno hace remates de bonos y el que gane el remate será el que cobre la menor tasa al productor y el que le cueste menos al Gobierno. En un volumen de US\$ 50 millones de financiamiento (que son recursos del sector privado) vía ese título, para reducir la tasa del 20% al 10%, el Gobierno pagaría en bonos el equivalente, más o menos, a US\$ 5 millones. O sea, cada dólar aplicado por el Gobierno de los depósitos a la vista puede generar cinco de financiamiento al productor, provenientes del sector privado, a una tasa de interés administrada. La ventaja de ese título es que es un seguro contra la caída de precios y también puede eliminar el riesgo de que el productor deje de ganar si en la fecha contractual de la entrega el productor tuviera la opción de recomprar el título, en lugar de entregar el producto, en caso

⁴⁶ Como las estadísticas del Banco Central de Bolivia no suministran el total que fue aplicado dentro del año, sino los saldos escriturados mes a mes, se asumió que todos los préstamos vencieron dentro del año, y el saldo del último mes muestra lo que realmente fue aplicado en las operaciones agrícolas de aquel año. Las estadísticas del financiamiento agropecuario divulgadas por el Banco tampoco muestran la distribución por Departamento. Por lo tanto, los de Santa Cruz fueron estimados.

⁴⁷ En el Brasil la tasa es del 25% y la tasa de interés para la zafra 2000/01 se fijó en 8,75%. En el Brasil también se aplican diversas reglas para la distribución de esos recursos, como límite por productor.

de que los precios lleguen a una cifra arriba de lo previsto. Igualmente, los bancos que operan con los productores emisores del título podrían suministrar un aval que daría liquidez al título y permitiría su circulación en el mercado secundario;

- c) Adoptar una política de descentralización del crédito para estimular la participación activa de entidades locales ligadas a la producción agrícola en las decisiones de concesión del crédito patrocinado por el gobierno. Lo ideal sería crear consejos municipales para fiscalizar la aplicación de los recursos a los pequeños productores e involucrar al máximo las asociaciones gremiales en la planificación general del crédito;
- d) El sector bancario privado tiene condiciones de operar todo el sistema de crédito agrícola, siempre que las reglas sean bien definidas y su aplicación, supervisada por el Banco Central y por otras instituciones ligadas a la agricultura;
- e) Como la oferta de crédito con la tasa de interés administrada está siempre limitada, es importante que haya una definición en términos de planificación estratégica para definir las actividades que realmente son compatibles con los objetivos de la modernización e inserción competitiva del sector en el mercado internacional, ya que la base de la ampliación y recuperación de la agricultura de Santa Cruz es el mercado externo;
- f) Intentar resolver definitivamente el problema de endeudamiento rural. La queja más común es que los valores contabilizados de las deudas son incompatibles con los volúmenes recibidos en la época de conceder el préstamo. Una forma de resolver la cuestión sería estipular el valor de la deuda en función del valor actual de mercado de los activos dados como garantía;
- g) Para reducir los riesgos de producción y comercialización que, como fue mostrado, tienen impacto directo sobre el comportamiento de los agentes financieros, sería conveniente que el Gobierno boliviano pensara en crear un seguro de productividad, que sería colocado en funcionamiento por empresas aseguradoras privadas, pero con el Estado subsidiando el premium y cubriendo desastres generalizados como en otros países; y
- h) En la parte de los riesgos de comercialización podría pensarse en los contratos de opción, que como se vio, puede ser colocado en funcionamiento en una primera fase por el gobierno, y el riesgo de precios puede ser eliminado sin las complicaciones del mercado futuro con pequeña cantidad de recursos.

Con relación a los demás factores (transferencia tecnológica, degradación del suelo, mayor valor agregado y problemas agrarios) las sugerencias son las siguientes:

- a) Transferencia tecnológica: establecimiento de una comisión o grupo de trabajo, compuesto por técnicos del Gobierno y de la iniciativa privada, para hacer un relevamiento o inventario completo y detallado del “estado de las artes” de la tecnología agrícola en Santa Cruz, por sector y por micro-región, y de los mecanismos de transferencia, para definir la forma más eficiente de resolver el problema del bajo nivel de utilización en algunos sectores;

b) Degradación del suelo: en esa parte podrían adoptarse dos tipos de política, una dirigida a los pequeños productores de la agricultura tradicional, cuyo sistema de plantación en matorrales, con quemas y migraciones constantes, debido al debilitamiento del suelo, es un factor importante de degradación del medio ambiente, y otra dirigida a los productores comerciales, cuyas técnicas de manejo del suelo muchas veces no reflejan preocupaciones acordes con la sustentabilidad. En el primer caso, dentro del programa sugerido para apoyo a la pequeña agricultura familiar, podrían, como en Brasil, incluir explícitamente exigencias de manejo apropiado de los recursos naturales, como condición para ser elegible para el programa. En el caso de la agricultura comercial, podrían adoptarse las siguientes medidas:

- En una primera fase, promover una campaña educativa, dirigida a un público-objetivo específico, para divulgar nacional y regionalmente las ventajas a largo plazo de aplicación de técnicas de cultivo que conservan el medio ambiente y las desventajas, tanto para el propio productor como para la sociedad, del uso de técnicas que degradan el medio ambiente.
- En una segunda fase, adoptar un sistema de penalización por medio de multas y penalidades para sancionar a aquellos productores que comprobadamente están degradando el medio ambiente.
- Permitir el uso de los instrumentos gubernamentales de apoyo a la agricultura mencionados, como el crédito, seguro y soporte de precios solamente a los productores que utilizan técnicas de producción que protegen el medio ambiente, como la plantación directa⁴⁸.
- Usar el sistema de investigación y extensión rural para divulgar y asesorar el uso de fertilizantes (incluyendo los orgánicos), la aplicación de herbicidas y defensivos y el uso de maquinaria agrícola a fin de tener el menor impacto negativo posible en términos de medio ambiente.

⁴⁸ La tecnología de la plantación directa fue desarrollada en los Estados Unidos e Inglaterra, con el surgimiento del primer herbicida de contacto, el Paraquat, y adquirió un nuevo ímpetu con la introducción de los herbicidas sistémicos (selectivos y no selectivos). La esencia de la plantación directa es la reducción sustancial (o incluso la eliminación en algunas áreas) de la necesidad de preparar el suelo por medio de enrejamiento, arado, etc., preservando con eso la estructura física y biológica del suelo. En ese sistema, la siembra se hace en forma manual o mecanizada directamente sobre la cobertura muerta de residuos de cosechas anteriores en un proceso llamado "paja". Las funciones de la paja son las siguientes:

- Reducir las pérdidas de suelo y agua por la erosión;
- Disminuir el impacto de la lluvia, protegiendo el suelo contra compactación y desagregación de los grumos;
- Aumentar la capacidad de infiltración del agua en el suelo, minimizando los deslizamientos superficiales y amenizando las crecientes;
- Estabilizar la temperatura del suelo, favoreciendo los procesos biológicos y la vida del suelo;
- Mantener la humedad del suelo o reducir la evaporación;
- Actuar como reciclador de nutrientes, asegurando una alta actividad biológica;
- Aumentar la materia orgánica en el perfil del suelo, mejorando la CTC y la estructura física del suelo;
- Ayudar en el control de plantas invasoras, sea por supresión o por alopatía.

En las áreas donde el arado puede eliminarse, se puede reducir 47% el costo de preparación del suelo, para el cultivo de la soja, y 35% para el maíz. Comparada con el método tradicional de cultivo, la plantación directa generalmente mantiene el mismo nivel de productividad, pudiendo en algunos casos hasta aumentarla. El efecto colateral puede ser el uso mayor de herbicidas. Sin embargo, donde es posible la rotación de cultivos (en el cultivo de invierno, por ejemplo), los efectos alopatícos de la rotación y de la cobertura muerta reducen sustancialmente la incidencia de hierbas dañinas. Otra ventaja de la plantación directa es el mejor aprovechamiento de los fertilizantes propiciados por la cobertura muerta.

- Utilizar el Plano de Uso del Suelo de Santa Cruz como parámetro básico en la definición de la política de protección al medio ambiente en las áreas de explotación agrícola.
 - La política de protección al medio ambiente debe ser una política equilibrada, que tenga en cuenta los requisitos ambientales, pero que también considere que la actividad productiva es esencial para el desarrollo económico y para la generación de empleo y renta para el país y, por lo tanto, que los recursos naturales deben ser explotados dentro de los principios de la sustentabilidad en beneficio del hombre.
- c) Mayor valor agregado: tratar siempre de incluir en las negociaciones internacionales y en la propia estrategia de promoción comercial (como participación en ferias internacionales y exposiciones) propaganda electrónica, etc., productos con algún grado de procesamiento o incluso productos con marca (como por ejemplo “nuggets” de carne de pollo) ya prontos para consumo, o productos “diseñados” por técnicas de diferenciación de productos, para atender una demanda específica. En el caso de Santa Cruz, donde el sector de oleaginosas y de producción de pollos está en la línea enfrentada del “agribusiness” nacional, sería muy importante una política en el sentido de exportar aceite refinado con marca y pollo en cortes, pronto para el consumo. En un complejo de producción de determinadas frutas, el procesamiento y la creación de una “marca” serían fundamentales.
- d) Problemas agrarios: los problemas agrarios pueden representar en algunas áreas un fuerte elemento de restricción a la inversión en la agricultura e incluso de modernización y de transformación del sistema productivo de esas áreas y, por lo tanto, un factor de atraso. Por lo tanto, como en el caso de la tecnología, lo ideal sería crear una comisión o grupo de trabajo mixto para hacer un relevamiento completo de la situación agraria de Santa Cruz y presentar sugerencias específicas de cómo resolverlos.
-

BIBLIOGRAFÍA

1. Rivero, Héctor, Coordinador general, "Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario Departamental", Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), no publicado, Santa Cruz, abril 2000.
2. Comisión Internacional del Medio Ambiente, Evaluación del Proyecto "Tierras Bajas del Este: Proyecto de Manejo de Recursos Naturales y de Producción Agropecuaria" Santa Cruz, 1996.
3. Ramírez, Jorge Q., dossier preparado para el Señor Vicepresidente de la República, no publicado, CAO, febrero de 2000.
4. Números de Nuestra Tierra 1999, publicado por la CAO, Santa Cruz.
5. Capobianco, H.G., Bolivia: Ruta Central de América del Sur, Editorial Bolivia dos Mil SRL, La Paz, agosto de 1995.
6. Rodríguez, W.N., Problemas y Perspectivas del Sector Agropecuario Regional y las políticas para su Desarrollo", no publicado, Santa Cruz, mayo de 1995.
7. Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Plan de uso del Suelo, Santa Cruz, 1996.
8. Asociación de Avicultores de Santa Cruz (ADA) Memoria 1999/2000. Santa Cruz, 2000.
9. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, "Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, La Paz, 1999.
10. Universidad NUR, Sondeo de la Agroindustria Rural en Santa Cruz-Bolivia, no publicado, Santa Cruz, 1994.
11. CAO, "Documento de Política Crediticia para el Pequeño Productor Agropecuario, Santa Cruz, mayo de 2000.
12. Fundación Milenio, Reflexiones sobre el Crecimiento Económico, La Paz, 1998.
13. Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Plan Departamental de Desarrollo de Santa Cruz 1988-2008, Santa Cruz, 1998.
14. Baldomar & Asociados, Plan Algodonero Nacional, 199/1998-2001/2002. No publicado, Santa Cruz, sin fecha.
15. Asociación de Porcicultores de Santa Cruz (ADEPOR), Memoria de Gestión 1997-2000. Santa Cruz, 2000.
16. CAO, Evaluación del Sector Agropecuario de Santa Cruz, informe no publicado, Santa Cruz, 1992.
17. Instituto Boliviano de Comercio Exterior, Anuario Estadístico de las Exportaciones de Santa Cruz, Santa Cruz, 1999.

18. Proyecto Tierras Bajas del Este, Plan Quinquenal del Arroz 1998-2002, informe no publicado, Santa Cruz, 1998.
 20. Asociación de Avicultores de Santa Cruz, Boletín Informativo, Santa Cruz, diversos números.
 21. Revista Economía y Empresas, diversos números.
 22. Revista Contacto Económico, diversos números.
 23. Secretaria do Comércio Exterior/MICT, Balança Comercial Brasileira, enero 1997.
 24. USDA/ERS, Agricultural Outlook, diversos números, Washington DC.
 25. USDA/ERS, US Agricultural Update, boletín, diversos números, Washington DC.
 26. USDA/ERS, Europe, Situation and Outlook Series January 1997.
 27. USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates, diversos números, Washington, DC.
 28. FAO, Trade Yearbook, diversos números.
 29. Banco Central do Brasil, Informes anuales, 1995,1990, 1985 y 1980.
 30. Coelho, Carlos Nayro, "O Brasil e o Novo Modelo de Desenvolvimento da China", Revista de Política Agrícola MA/CONAB año V N° 2.
 31. Coelho, Carlos Nayro, "O Princípio do Desenvolvimento Sustentável na Agricultura", Revista de Política Agrícola, año VII, N° 2 1998.
 32. Warken, Phil The Development and Growth of the Soybean Industry in Brazil, Iowa State University Press, Ames, 1999.
 33. FAO, Trade Yearbook, diversos números.
 34. Hirschman, A. An Strategy of Economic Development, Yale University Press, 1958).
-