

LOS PELIGROS
DE LA AGRICULTURA
FAMILIAR

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

Nelson G. Delgado*

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La liberalización comercial y el sector agrícola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 2

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Kume (1993: 184-187).

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

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

Desregulación de productos y cadenas productivas: el caso del trigo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La economía y la agricultura en los años setenta

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 6

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

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

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

CUADRO 7

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 8

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

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

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

CUADRO 9

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

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

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

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

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

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

La liberalización comercial y la agricultura familiar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 10

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

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

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

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

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

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

CUADRO 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 12

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

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

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

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

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

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

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

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

COMENTARIOS FINALES

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

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

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

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

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

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

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

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

39 La simultaneidad de la expansión del agro-negocio y del aumento de las demandas de los agricultores familiares por políticas públicas diferenciadas y acceso a derechos fundamentales de ciudadanía, es un fenómeno ocurrido en muchos países de América Latina y que Dagnino (2004: 195) caracterizó como de “*confluencia perversa* entre el proyecto neoliberal que se instala en nuestros países a lo largo de las últimas décadas y un proyecto democratizante, participativo, que emerge a partir de las crisis de los regímenes autoritarios y de los diferentes esfuerzos nacionales de profundización democrática”.

40 Para una descripción y análisis de esa experiencia, ver Delgado (2007).

Primero, la presencia de los intereses de la agricultura familiar en las negociaciones comerciales internacionales agrícolas representó una ampliación del campo de discusión y de decisión de la política pública para la agricultura familiar, y una apertura de la esfera pública a los representantes de esos grupos sociales, especialmente en un área tradicionalmente apropiada por las élites. Se trató, en verdad, de llevar la disputa política entre diferentes modelos de desarrollo rural a las negociaciones comerciales internacionales. Segundo, la experiencia del primer gobierno de Lula probablemente consolidó la percepción de que la incorporación del tema de las negociaciones comerciales internacionales en las agendas políticas de los movimientos y organizaciones de los agricultores familiares es una prioridad, por más exagerada que pueda parecer el énfasis en el mercado interno en las propuestas de cambios en el modelo de desarrollo prevaleciente que postulan esos grupos. Y tercero, este experimento significó un importante proceso de aprendizaje para los nuevos actores —como los liderazgos de los agricultores familiares, y los funcionarios y técnicos del MDA— en un proceso de política pública del que nunca habían participado.

6. Por último, cabe un breve comentario sobre las perspectivas de la relación entre liberalización comercial y agricultura familiar en el caso brasileño. En primer lugar, el ímpetu liberalizador de la política comercial que predominó en la década de los noventa fue relativamente detenido durante el primer gobierno de Lula, en el sentido de que los procesos de desregulación, de privatización y de reducción de los aranceles no fueron intensificados en los últimos años. Por el contrario, hubo un movimiento por parte del gobierno federal de recuperar o crear instrumentos de política agrícola y/o de desarrollo rural más adecuados a las necesidades de la agricultura familiar, especialmente a través del Ministerio de Desarrollo Agrario (por ejemplo, políticas de desarrollo territorial, de crédito, de adquisición de alimentos, y de asistencia técnica y extensión rural). Aunque la implementación de esos instrumentos ha sido más efectiva para la agricultura familiar mas pauperizada (y menos para los más modernizados), y ha tenido escasas consecuencias sobre el cambio del modelo de modernización agrícola prevaleciente, los efectos negativos de la desregulación y de la liberalización comercial sobre los agricultores familiares que provienen de la década de los noventa, han sido atenuados o contenidos.

Por otro lado, las consecuencias que la política comercial pueda tener sobre los agricultores familiares en el futuro va a depender principalmente de la relación que se establezca entre la agricultura familiar y el agro-negocio y de la influencia relativa que tengan sobre la formulación de la política gubernamental, en especial sobre el *trade-off* entre apertura y protección comercial. Existen por lo menos dos aspectos que pueden ser destacados a este respecto.

Uno de ellos se refiere a las negociaciones comerciales internacionales sobre la agricultura, donde el agro-negocio defiende vigorosamente la prioridad de la apertura de los mercados externos, en tanto que la agricultura familiar destaca las necesidades de protección doméstica, con el fin de salvaguardar la renta y el empleo agrícola, así como las necesidades de seguridad alimentaria del país. En este sentido son cruciales las negociaciones comerciales en la OMC, así como las negociaciones bilaterales y las de tipo regional como el ALCA y el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Además, en la OMC pueden ser determinantes las negociaciones acerca de la cláusula de Tratamiento Especial y Diferenciado para los países en desarrollo, que es donde el objetivo del desarrollo puede contrarrestar de alguna forma el de la liberalización comercial como principio ordenador de las negociaciones internacionales. En el caso brasileño, la implementación de una política tan importante para los agricultores familiares como el PRONAF puede hacerse inviable a través de cambios en esa cláusula⁴¹.

El otro se refiere al modelo de desarrollo agrícola predominante y la importancia del agro-negocio en su determinación e intensificación. Manteniendo un modelo orientado a la exportación de *commodities*, donde la soya y el maíz representan cerca de 80% de la producción de granos del país, las presiones sobre la agricultura familiar se tornan muy grandes, en términos de la adopción del monocultivo, de insumos industriales y de transgénicos; la destrucción ambiental y el endeudamiento permanente de las unidades modernizadas. En este sentido, en la medida que la apertura comercial y el “ajuste forzado a la globalización” refuerzan el mantenimiento del modelo dominante, se dificulta enormemente las posibilidades de fortalecimiento de la agricultura familiar en el país. Por otro lado, manteniendo ese modelo, el énfasis actual del gobierno en la producción agrícola de bio-energía para exportación, podrá tener efectos muy preocupantes sobre las perspectivas de reproducción y de consolidación de la agricultura familiar en Brasil.

41 Ver respecto a este tema Soares, Romano & Delgado (2004).

BIBLIOGRAFIA

- Barros, G.S. de C. 1993 Políticas agrícolas e gastos públicos. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). 1993 Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Bressan Filho, A. 1995 O Plano Real e a Crise na Agricultura. Revista de Política Agrícola, Ano IV, n.01, janeiro-fevereiro-março.
- Burnquist, H.L. (coord.) 1994 Liberalização Comercial: Um Fator de Desenvolvimento do Setor Agrícola Brasileiro. Brasília: IPEA (Série Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 14).
- Castro, A.B.de. 1985 Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984. In: Astro, A.B.de & Souza, F.E.P.de. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Castro, A.B.de. 1992 O Brasil e as economias de crescimento rápido. In: VELLOSO, J.P.R. (coord.). Estratégia Industrial e Retomada do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, Fórum Nacional.
- Conjuntura Econômica Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 1989 v. 43, n. 1, 31 de janeiro.
- Conjuntura Econômica Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989 v.58, n.12, dezembro de 2004.
- Dagnino, E. 2004 Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: Grimson, A. (comp.). La Cultura em las Crisis Latinoamericanas. Buenos Aires: Clacso.
- Delgado, G. da C. 1985 Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo/ Campinas: Ícone/ Ed. da UNICAMP.
- Delgado, G. da C. 1994. Agricultura e Comércio Exterior: Rumo da Regulação Estatal e suas Implicações para a Segurança Alimentar. Rio de Janeiro: Rede Interamericana Agricultura e Democracia, Fórum Alternativas para a Agricultura Brasileira, fevereiro.
- Delgado, G. da C. 2005. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: Jaccoud, L. (orga.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA.
- Delgado, G. da C. & Fernandes Filho, J.F. 1998 Determinantes da queda recente do preço da terra no Brasil. Economia. Ensaios, v.12, n.2 e v.13, n.1, julho 1998 e dezembro/ 1998.
- Delgado, N.G. 1989 Políticas Diferenciadas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Rio de Janeiro: IICA.
- Delgado, N.G. 2001 Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: Leite, S. (org.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade-UFRGS.
- Delgado, N.G. 2007 Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro Governo Lula. Avanços e impasses. Mimeo. A ser publicado.
- Delgado, N.G., Lavinias, L., Maluf, R.S. & Romano, J.O. 1994 Aggiustamento strutturale e agricoltura in Brasile, La Questione Agraria, n. 54.
- Delgado, N.G., Lavinias, L., Maluf, R.S. & Romano, J.O. 1996 Estratégias Agroindustriais e Grupos Sociais Rurais. O Caso do Mercosul. Rio de Janeiro: Forense Universitária/Ed. da UFRRJ.

- Espírito Santo, B.R. do & Severo, J.R. 1997 A Abertura Externa e o Saldo da Balança Comercial Agrícola, mimeo.
- Furtado, C. 2007 Formação Econômica do Brasil. 34ª edição (1ª ed: 1959). São Paulo: Companhia das Letras.
- Gasques, J.G. & Villa Verde, C.M. 1990 Crescimento da Agricultura Brasileira e Política Agrícola nos Anos Oitenta. Brasília: IPEA, Texto para Discussão N. 204, novembro.
- Goldin, I. & Rezende, G.C. de. 1993 A Agricultura Brasileira na Década de 80: Crescimento numa Economia em Crise. Rio de Janeiro: IPEA (Série IPEA, 138).
- INCRA. 2000 Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário.
- Kume, H. A liberalização das importações de produtos agrícolas: a experiência dos anos 90. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (editores). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1993, p. 177-197.
- Lopes, M. de R. 1993 O imposto compensatório sobre subsídios na origem e prática de "dumping" nos mercados agrícolas: um estudo preliminar no caso do Brasil. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Lopes, M. de R. 1994 Reformas agrícolas: os custos dos ajustes parciais. Conjuntura Econômica, v.48, n.7, julho.
- Melo, F.H. de. 1983 O Problema Alimentar no Brasil. A Importância dos Desequilíbrios Tecnológicos. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Melo, F.H. de. 1991 Agricultura brasileira: um novo horizonte de crescimento. Estudos Econômicos, v.21, n.3, setembro/dezembro.
- Melo, F.H. de. 2001 Liberalização comercial e agricultura familiar no Brasil. In: ACTIONAID, Comércio Internacional, Segurança Alimentar e Agricultura Familiar. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil/Rebrip.
- Mello, J.M.C.de. 1982 O Capitalismo Tardio. Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira. São Paulo: Brasiliense.
- Mendes, A.G. (coord.). 1994 Liberalização de Mercado e Integração Econômica do Mercosul: Estudo de Caso sobre o Complexo Agroindustrial Triticola. Brasília: IPEA (Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 10).
- Pinheiro, A.C. & Almeida, G.B. de. 1993 Padrões setoriais de proteção na economia brasileira. In: Teixeira, E.C. & Aguiar, D.R.D. (eds.). Comércio Internacional e Comercialização Agrícola. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.
- Silva, V.M. da. 1992 A Regulação do Mercado Brasileiro de Trigo. São Paulo: EDUSP/ FAPESP, 1992.
- Soares, A.C., Romano, J.O. & Delgado, N.G. 2004 Relevance of special and differential treatment for strengthening family farming and combating poverty in Brazil. Rio de Janeiro: United Nations Development Program.
- Souza, R.P. de 2003 As Multinacionais no Setor Lácteo: Estudo de Caso da Parmalat. Curitiba: Convênio ActionAid Brasil/Deser.
- Tavares, M.da C. 1981 Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro. Ensaios sobre Economia Brasileira. 9ª edição. Rio de Janeiro: Zahar.
- Tavares, M.da C. 1985 Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp.
- Zini R., A.A. 1993 Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil. São Paulo: EDUSP/BM&F.