

LECTURAS SOBRE DESARROLLO AGRICOLA V.2

INT-2138

V.2

# LECTURAS SOBRE DESARROLLO AGRICOLA



## AGRICULTURA COMPARADA

### Tomo 2

PROYECTO DE CAPACITACION EN PLANIFICACION  
 PROGRAMACION, PROYECTOS AGRICOLAS Y DE DESARROLLO RURAL

26290

FAO

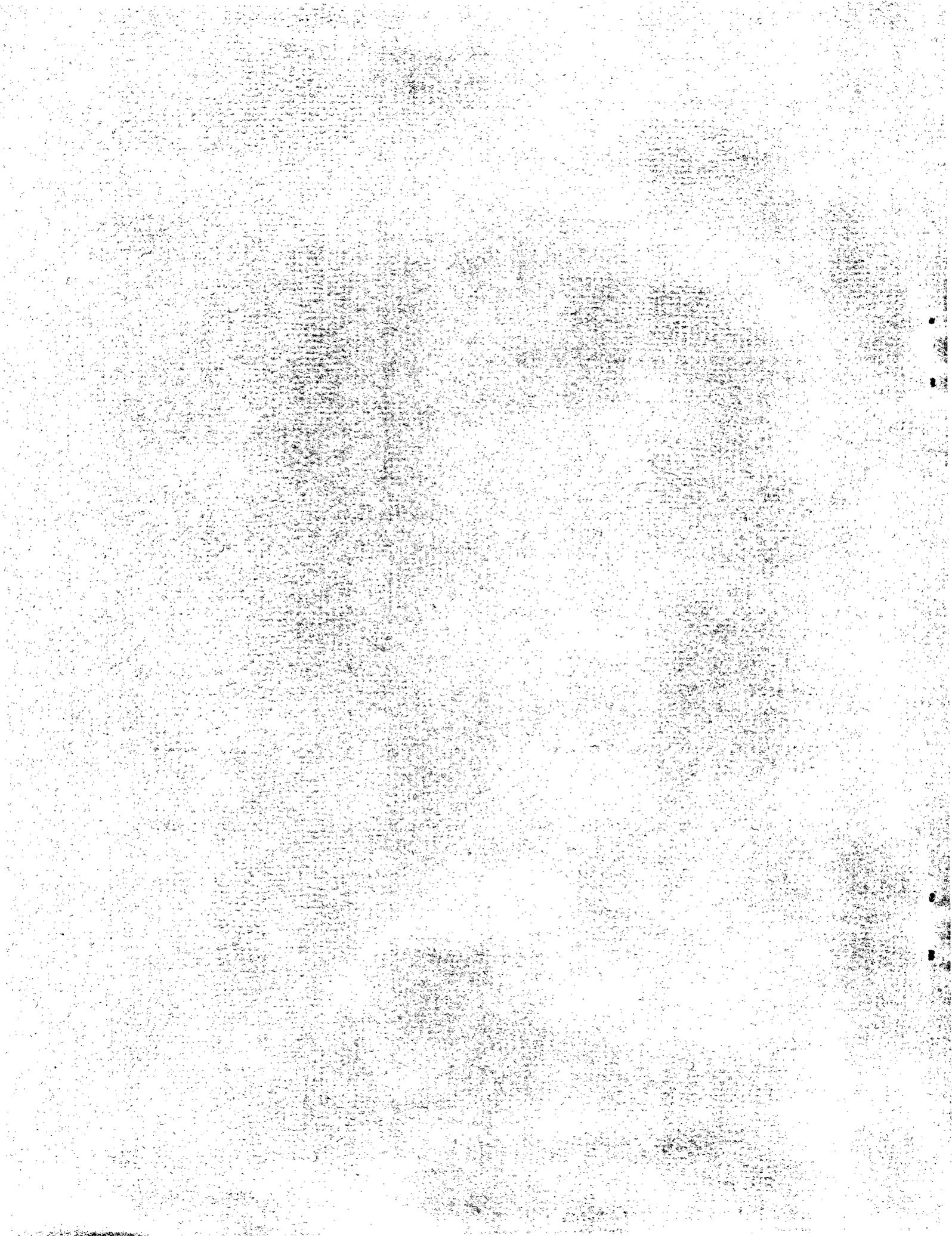


PNUD

CEPAL



### PROCADES





## PROLOGO

El Proyecto Regional de Capacitación en Planificación, Programación, Proyectos Agrícolas y de Desarrollo Rural (PROCADES) patrocinado por la FAO, CEPAL y PNUD, comenzó a operar el primer semestre de 1980. Desde esa fecha hasta su término en diciembre de 1986 participó en la organización y realización de 64 cursos y seminarios de capacitación a través de toda América Latina y el Caribe, donde participaron 1905 profesionales vinculados a la problemática agrícola y rural.

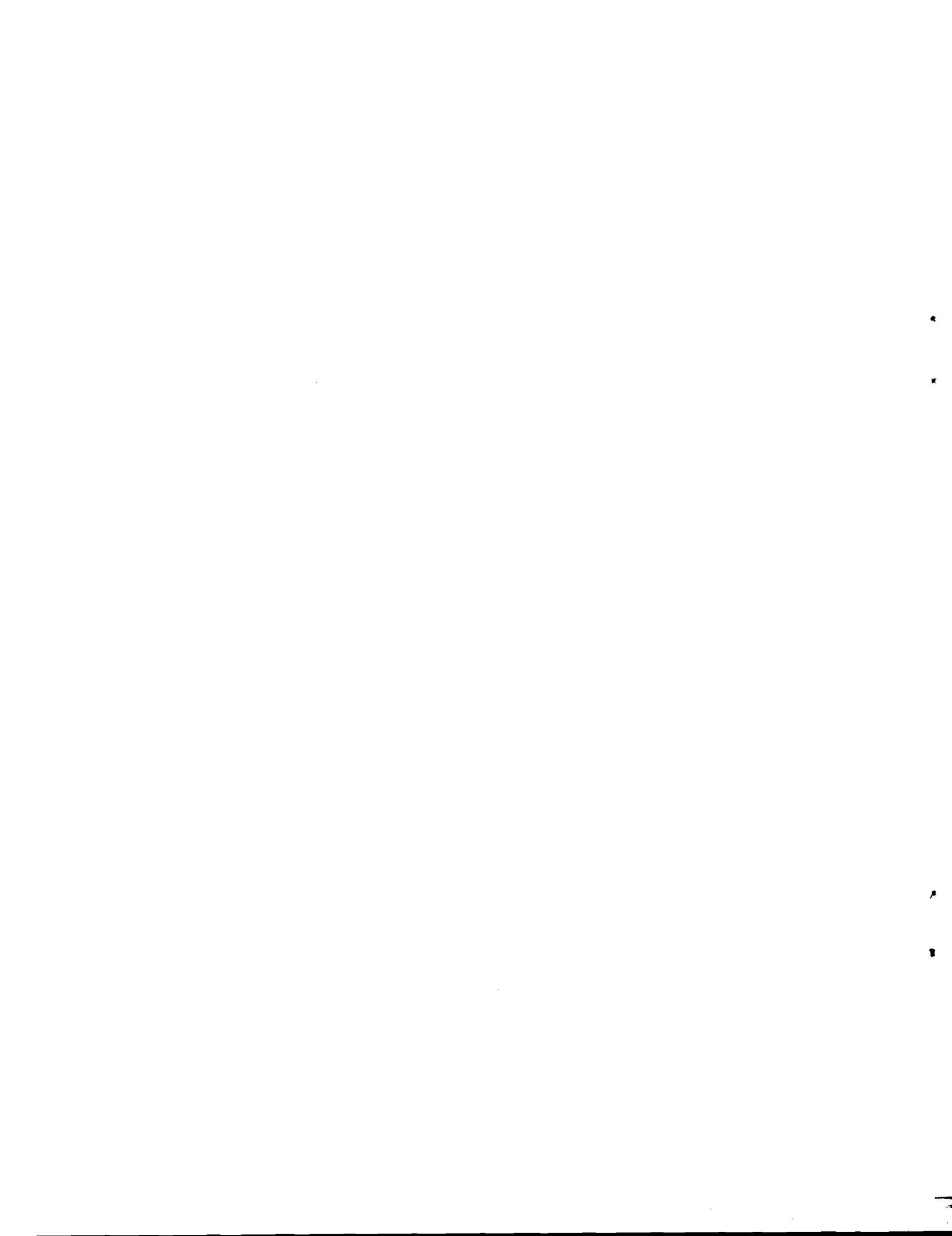
Para sustentar las actividades de capacitación el equipo técnico permanente de PROCADES, especialistas y consultores internacionales, elaboraron más de 80 documentos, los cuales constituyeron un importante conjunto de material de apoyo para las actividades docentes del PROCADES.

Dicha documentación recoge las más recientes experiencias y reflexiones realizadas en la región en las áreas de Planificación Agroalimentaria y Proyectos de Desarrollo Agrícolas y Rural.

Con el objetivo de facilitar el intercambio internacional de experiencias y documentación entre instituciones nacionales de capacitación se realizó la presente edición. En esta se presenta una selección de dichos documentos siendo compilados en tres series: Serie Lecturas, Serie Talleres y Estudios de Caso; y, Serie Documentos Docentes para las Actividades de Capacitación en los Países del Caribe Inglés.

Los conceptos vertidos en todos los estudios de este volumen son de responsabilidad de sus autores y no comprometen a los organismos patrocinantes del PROCADES ni a las instituciones en que estos trabajan.

PROYECTO REGIONAL  
DE CAPACITACION EN PLANIFICACION,  
PROGRAMACION, PROYECTOS AGRICOLAS  
Y DE DESARROLLO RURAL  
RLA/77/006  
FAO-PNUD-CEPAL



## PRESENTACION

La Serie Lecturas sobre Desarrollo Agrícola consta de cuatro tomos: "Teorías Económicas y Análisis Histórico del Desarrollo Agrícola", Agricultura Comparada"; "Recursos Naturales en el Desarrollo Agropecuario" y "Desarrollo Rural Integrado (DRI)".

El tomo dos Agricultura Comparada -elaborado por PROCADES con la colaboración del consultor señor Eduardo Santos, economista, hace relación al desarrollo agrícola en países de economía planificada y países o regiones capitalistas.

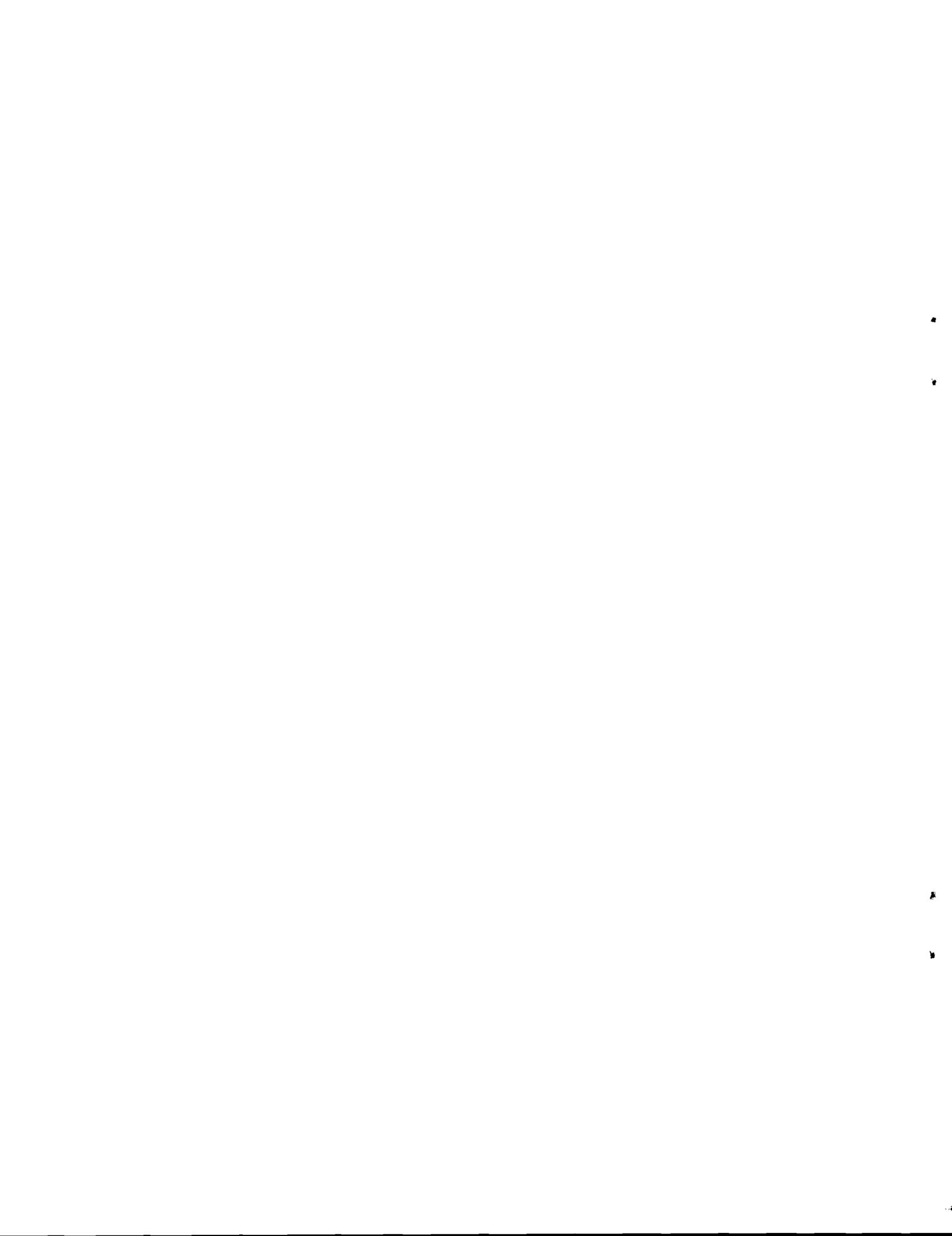
Agricultura Comparada compila cuatro documentos: El Desarrollo de la Agricultura en la Unión Soviética; Desarrollo del Sistema Alimentario de Estados Unidos de Norteamérica; La Agricultura y el Desarrollo Rural en la República Popular China e Integración Europea y la Política Agraria de la Comunidad.

Si bien, cada documento es independiente entre sí y analiza específicamente cada país o región, el autor utiliza un esquema similar es su desarrollo temático.

Cada uno de los documentos se inicia con un análisis histórico del desarrollo agrícola, introduce después al lector, en la situación actual y presenta, finalmente, las perspectivas del desarrollo agrícola en el país o región pertinente.

El orden de presentación de los contenidos, similar para los cuatro documentos, permite al usuario una mejor comprensión de la problemática tratada, facilitando los posibles análisis comparativos que se deseen realizar.

Para la elaboración de los diferentes documentos el autor se basó en una gran cantidad de fuentes secundarias de información, las que se encuentran citadas al final de cada documento en las Notas y en la Bibliografía.

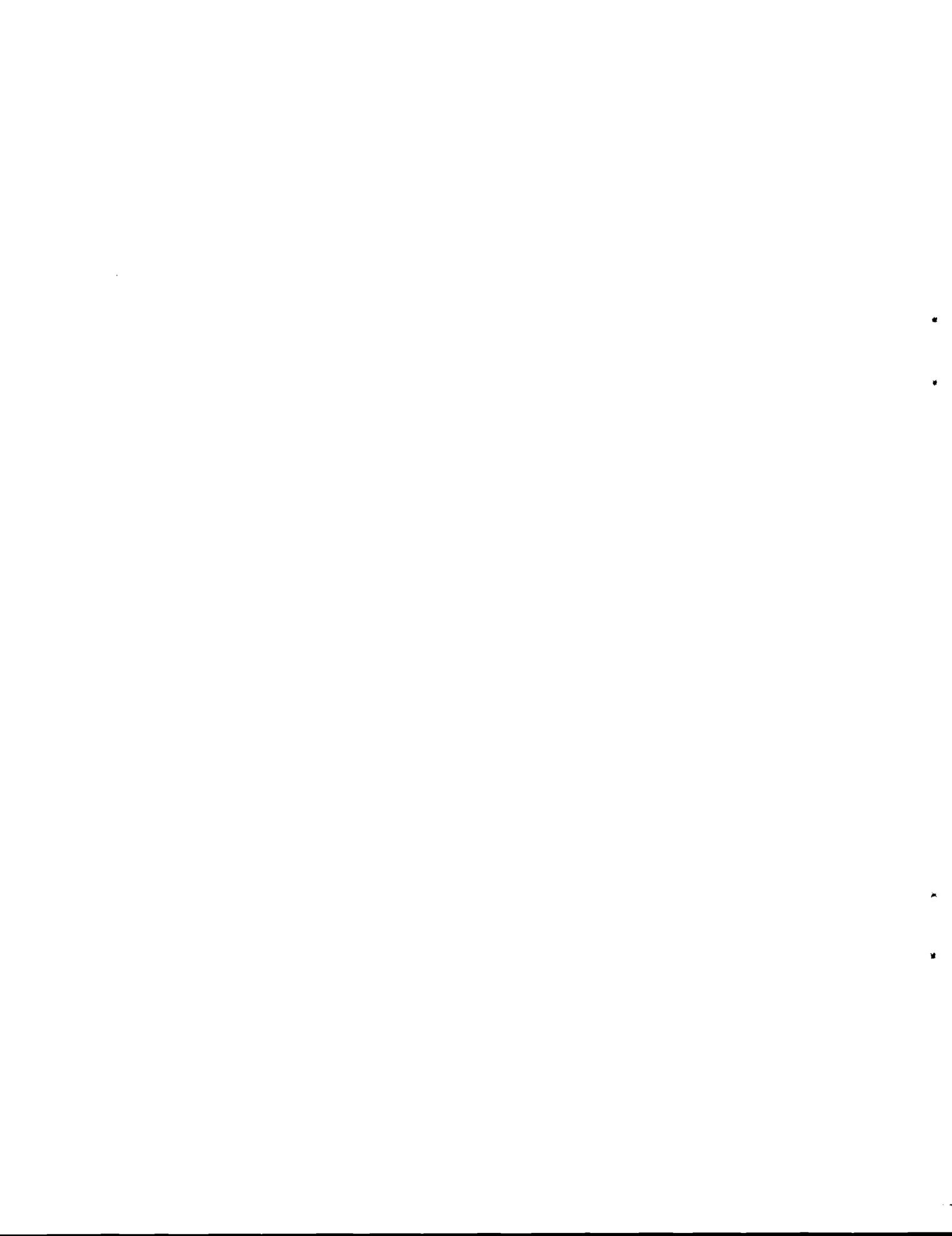


## CONTENIDO

PRESENTACION

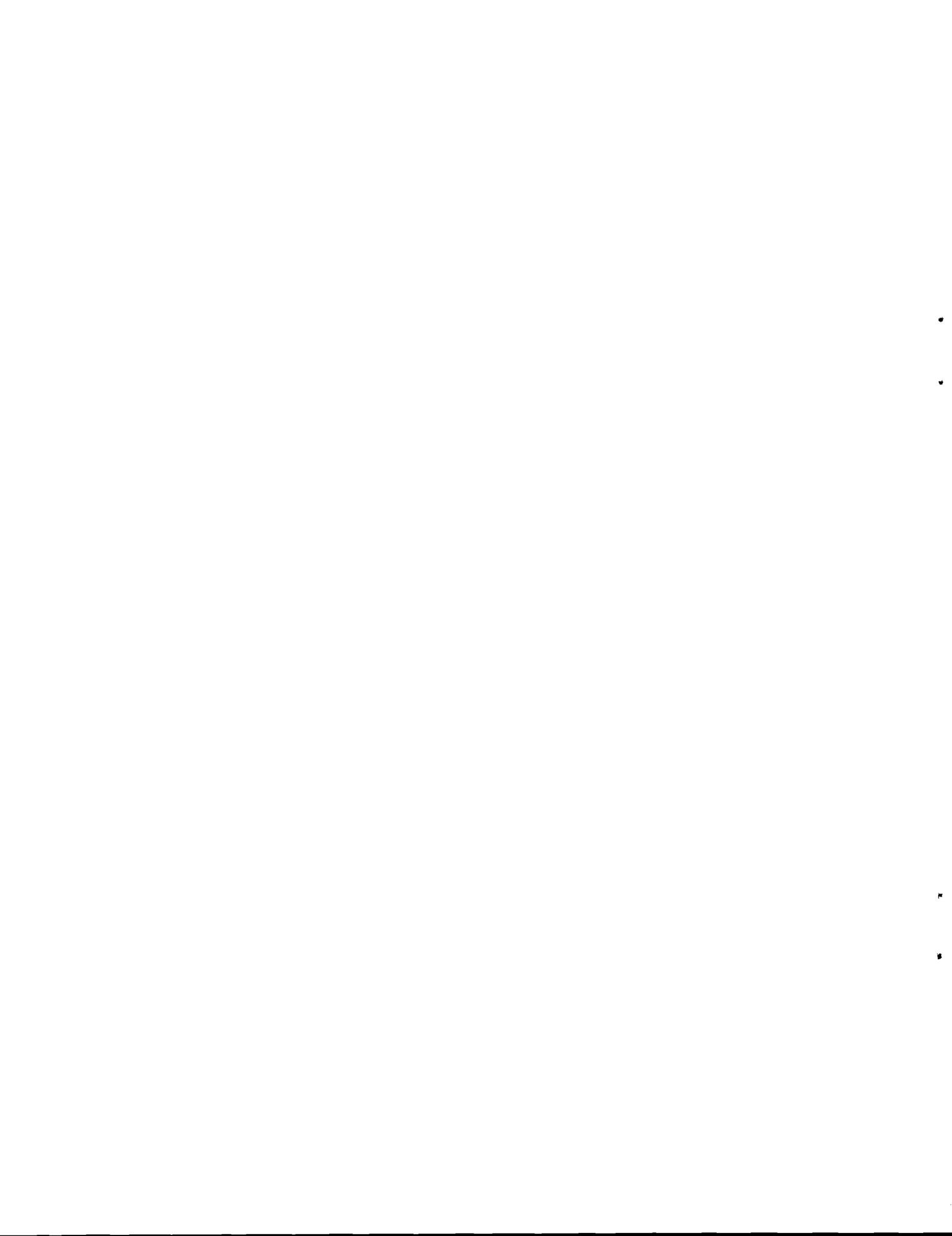
DOCUMENTO 1 : DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN LA UNION SOVIETICA

	<u>PAGS.</u>
1. INTRODUCCION	1
2. LA AGRICULTURA EN EL PERIODO ANTERIOR A LA REVOLUCION DE 1917	2
3. COMUNISMO DE GUERRA Y AGRICULTURA	5
4. COLECTIVIZACION DE LA AGRICULTURA SOVIETICA 1928-1933	4
5. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y ORGANIZACION DE LA AGRICULTURA EN LA UNION SOVIETICA	12
5.1. Las Granjas Colectivas	13
5.2. Parcelas Personales Auxiliares	17
5.3. Las Estaciones de Máquinas y Tractores	18
5.4. Granjas Estatales	20
5.5. Los Mecanismos de Planificación	22
6. LA AGRICULTURA SOVIETICA EN PERSPECTIVA	30
6.1. Las Contribuciones durante el Período de Colectivización	30
6.2. Agricultura Soviética en Transición: el Período de Krushchev (1953-1964)	33
6.3. La Agricultura Soviética Moderna 1965-1982	44
6.4. Las Perspectivas de la Agricultura Soviética en la Década del 80	54
NOTAS	60
BIBLIOGRAFIA	70



DOCUMENTO 2 : DESARROLLO DEL SISTEMA ALIMENTARIO  
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA  
EDUARDO SANTOS

	<u>PAGS.</u>
1. INTRODUCCION	1
2. LA AGRICULTURA NORTEAMERICANA EN UNA PERSPECTIVA HISTORICA	2
2.1. Los Primeros Años del Siglo XX 1900-1920	2
2.2. El Surgimiento de la Crisis Agraria 1920-1933	4
2.3. Intervención Federal en la Agricultura Norteamericana 1933-1973	9
2.4. Los Esfuerzos para reactivar la Agricultura Nortea- mericana 1972/1973-1980s	15
2.5.1. Los Intentos para abrir el Mercado Agrícola Mundial a las Exportaciones Norteamericanas	
2.5.2. Los Intentos para Reestructurar la División Internacional del Trabajo en Agricultura	
2.5.3. Promoción de Exportaciones	
a) en busca de Estabilidad en el Mercado Mundial de Granos y Cereales	
b) Mercados Comerciales y Ayuda Alimentaria	
3. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA PRODUCCION AGRICOLA Y EN LAS EXPORTACIONES	30
3.1. Tendencias de Producción	31
3.2. La Evolución de las Exportaciones Agrícolas	32
4. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y ECONOMICAS	36
4.1. Población Agrícola y Empleo	40
4.2. Cambios en la Estructura de la Tierra	41
4.3. Concentración Económica	43
4.4. El Surgimiento de las Corporaciones Agrícolas	45



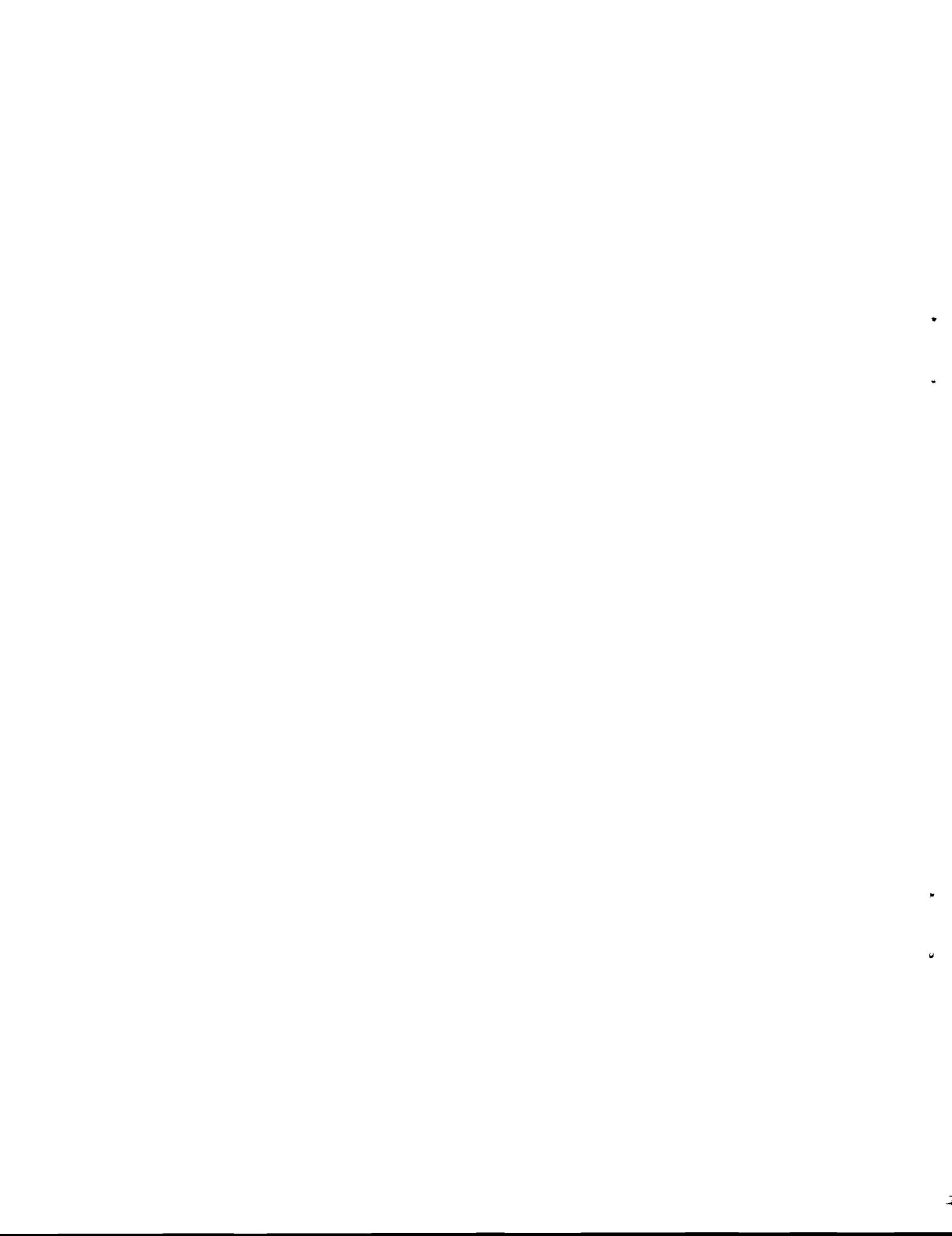
5. LA INTERNACIONALIZACION DEL COMPLEJO AGRO-ALIMENTARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS FUTURAS	49
---	----

NOTAS	55
-------	----

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTO 3 : LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN LA  
REPUBLICA POPULAR CHINA

1. INTRODUCCION	1
2. LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL ANTES DE LA REPUBLICA POPULAR	3
3. EL PROCESO DE COLECTIVIZACION DE LA AGRICULTURA CHINA	6
3.1. La Reforma Agraria 1949-1952	7
3.2. Los "Equipos de Ayuda Mutua"	10
3.3. Las "Cooperativas Primarias" o "Elementarias"	12
3.4. "Cooperativas Avanzadas"	13
3.5. Las Comunas Populares	17
a) Origen y Evolución de las Comunas	17
b) Características de las Comunas: Organización y funciones	20
c) Problemas Principales: Las Primeras Modificaciones en el Sistema	28



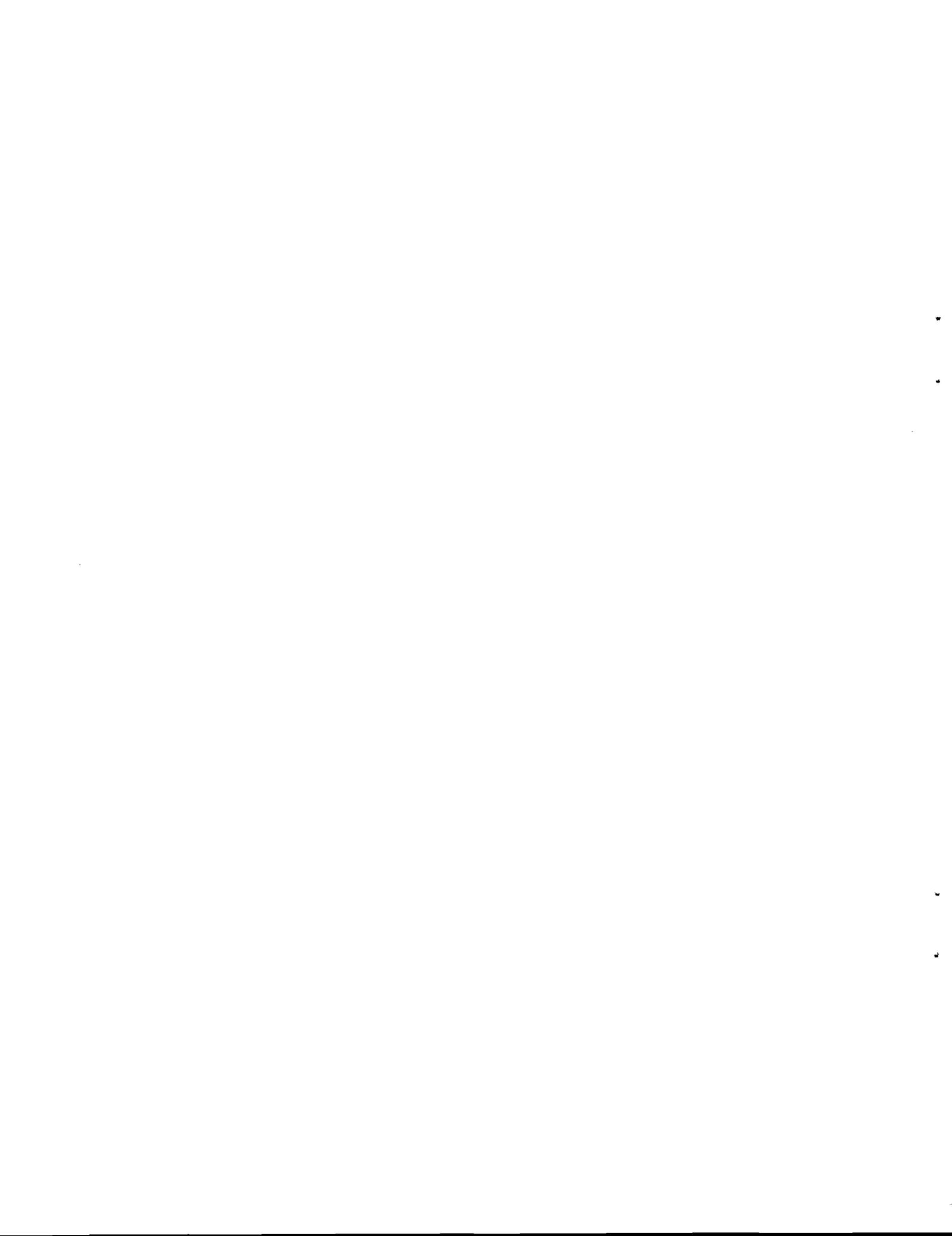
4. POLITICAS AGRARIAS EN UNA PERSPECTIVA HISTORICA Y LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA CHINA	
4.1. El Modelo Soviético y su Aplicación a la Agricultura China	33
4.2. El "Gran Salto Adelante"	35
4.3. "Primero la Agricultura"	36
4.4. La Agricultura durante "Las Cuatro Modernizaciones"	38
4.5. Adios Comunas?: Notas Finales	43

NOTAS	45
BIBLIOGRAFIA	50

DOCUMENTO 4: INTEGRACION EUROPEA Y LA POLITICA AGRARIA DE LA COMUNIDAD

1. INTRODUCCION	1
2. EL ORIGEN DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS INSTITUCIONES PRINCIPALES	2
3. ¿PORQUE UNA POLITICA AGRARIA COMUN?	8
4. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE PRECIOS	12
5. LA POLITICA ESTRUCTURAL	21
6. LA POLITICA AGRICOLA DE LA COMUNIDAD Y LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	26
7. PERSPECTIVAS FUTURAS	30

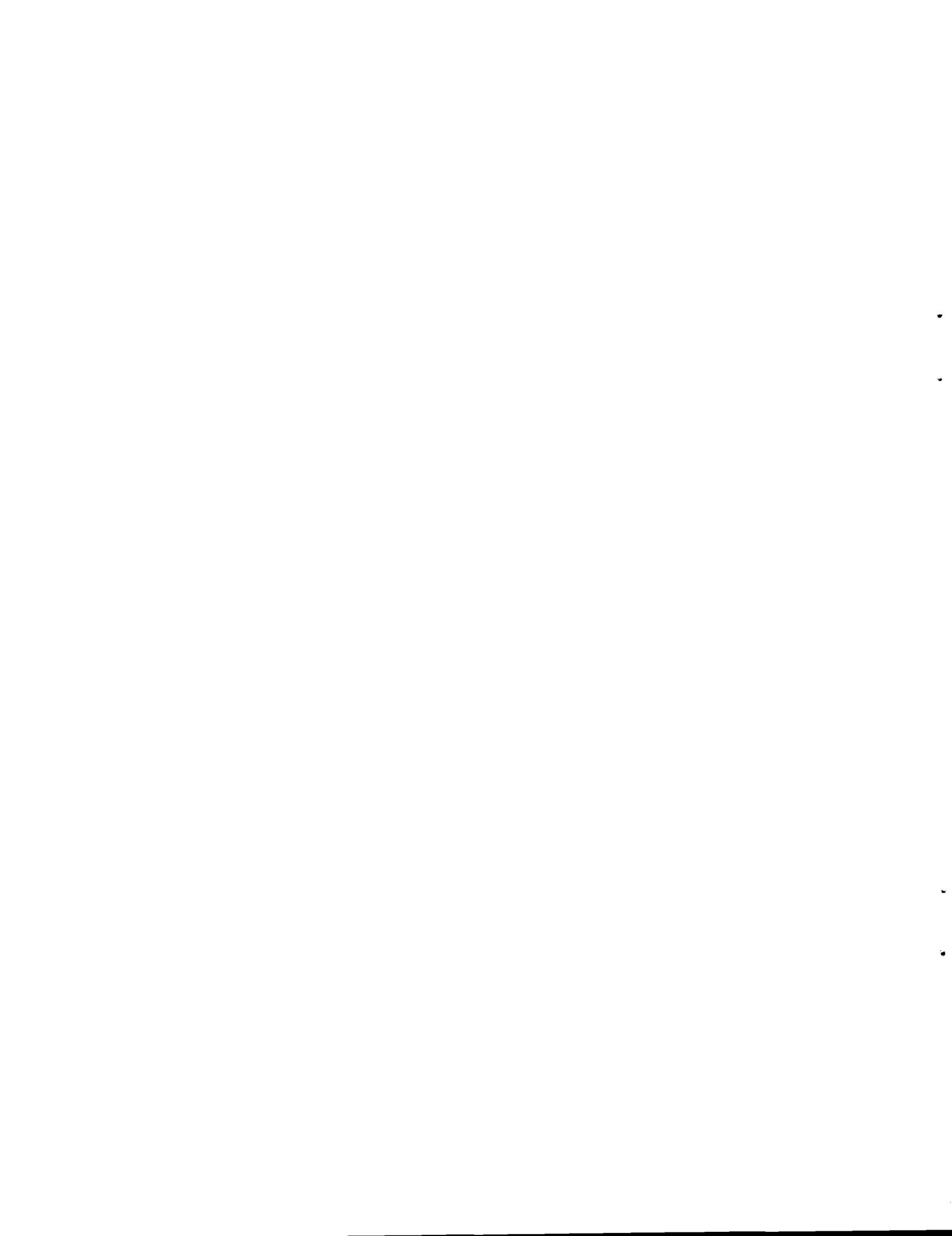
NOTAS	36
BIBLIOGRAFIA	43
APENDICE ESTADISTICO	49



DOCUMENTO 1

EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN LA UNION SOVIETICA \*/

\*/ Todos los documentos de este tomo han sido elaborados por el consultor señor Eduardo Santos para uso de las actividades docentes del PROCADES.



## EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA EN LA UNION SOVIETICA.

EDUARDO SANTOS

## 1. Introduccion.

El estudio de la problemática asociada con el desarrollo de los países de economía planificada de Europa del Este ha sido, y aun continúa siendo, fuente de permanentes disputas teóricas y políticas. Este parece ser, en particular, el caso de la agricultura soviética. Además, su análisis no es tarea fácil, no solo por la complejidad misma del tema, sino que también (y tal vez en particular), debido a las dificultades existentes para acceder a fuentes históricas y datos primarios. El término de la 'guerra fría' a comienzos de la década del 70 y la creciente integración de la economía de los países de Europa del Este en el mercado mundial, han terminado por producir un mayor flujo de información que facilita el estudio de dichos países. Sin embargo, esta información (proveniente de fuentes oficiales así como aquella publicada por 'observadores' occidentales) continúa siendo comparativamente insuficiente para presentar una visión medianamente completa de dicha realidad. Aun cuando es una tarea difícil de realizar en el contexto de este breve documento, el análisis que se presenta mas abajo, intenta dentro de lo posible, incorporar una perspectiva histórica del desarrollo del sistema agrario soviético, que toma en consideración las estructuras socio-económicas y políticas que le han dado origen.

## 2. La Agricultura en el Período Anterior a la Revolución de 1917.

Aún cuando la 'servidumbre' fuera 'oficialmente' abolida en Rusia en el año 1861, la agricultura permaneció en un estado de virtual feudalismo hasta los primeros años del Siglo XX. A pesar de las reformas liberales introducidas por el Gobierno Zarista durante todo este período, la agricultura y la situación del campesinado continuaron siendo caracterizadas, principalmente, por gran subdesarrollo, grados extremos de pobreza y bajos niveles de producción, que culminaron en las desastrosas hambrunas de 1891, 1897 y 1901.

La legislación de 'emancipación' inició, al menos teóricamente, un proceso de liberación de decenas de millones de campesinos que vivían bajo el 'estado de servidumbre' en Rusia, otorgándoles de paso, el derecho a propiedad de la tierra. Dicha legislación, sin embargo fue sometida a innumerables cambios que tendieron a proteger a los terratenientes y a los campesinos más acomodados. No es sorprendente, por tanto, que a pesar de haber 'liberado' a millones de campesinos, el proceso de emancipación los haya puesto en términos de su bienestar económico, en una situación de enorme desventaja [1]. La gran masa del campesinado recibió la tierra más pobre, en predios pequeños y muy fraccionados. Esta forma de distribución de la tierra, más las tributaciones que se le impuso al sector implicaron que, en la práctica, la situación del campesinado no cambiara radicalmente con respecto al estado anterior de servidumbre.

La tierra no fue entregada en títulos individuales sino que bajo el control de la comunidad de las aldeas campesinas. Dichas comunidades, integradas por los jefes de familia, eran los llamados 'mir'. Estas comunas y su organización de jefes de familia (para algunos autores este constituye el germen de las granjas colectivas organizadas después de la revolución de 1917) jugó un papel muy importante en la vida del campesinado ruso durante gran parte del Siglo XIX y a comienzos del Siglo XX. Además del control que ejercían sobre el uso de la tierra y en las prácticas de cultivo, desempeñaban también funciones político-administrativas, como ser: recolección de impuestos, pagos por el uso de la tierra, administración y mantenimiento de caminos, y sobre todo, el control sobre el movimiento de las personas fuera de los límites comunales (otorgamiento de 'pasaportes') [2].

El rol jugado por la 'comunidad' a nivel de las villas campesinas y el trabajo agrícola, colocaba a la agricultura rusa en una situación muy diferente a la de otros países Europeos y a la de los Estados Unidos, en la que los valores individuales respecto a la propiedad de la tierra (resultado de la rápida expansión del capitalismo) dominaban ya el trabajo rural. Para muchos, principalmente autores socialistas, esta actividad co-operativa constituía la base de una futura organización socialista de la producción. Para muchos otros por el contrario (incluyendo a los 'social-demócratas'), estas formas de organización comunal del trabajo agrícola no constituían sino una clara demostración del gran atraso de la agricultura rusa.

Según Jasny (JASNY, 1949) algunas de las prácticas y restricciones establecidas por la propiedad comunal de la tierra (rotación compulsiva de cultivos, y el uso de tierra de 'barbechos', por ejemplo) mas el tamaño muy pequeño de los lotes asignados a cada familia (fragmentados y esparcidos a través de la comuna en las llamadas 'franjas de producción'), contribuyeron significativamente a retardar el progreso de la agricultura rusa durante las últimas décadas del Siglo XIX. De este modo, la situación del sector deterioró rápidamente y con ella la del campesinado [3].

En los primeros años del Siglo XX, el campesinado que había permanecido sumiso durante gran parte de las décadas pasadas, se torno crecientemente violento y paso a jugar un papel muy importante en la 'revolución de 1905' [4]. Después de este fallido intento de levantamiento, el Gobierno Zarista tomo especial interés en la cuestión agraria, y su Primer Ministro P.A. Stolypin jugo un rol central en las reformas introducidas para 'modernizar' el sector agrícola. Claramente, los objetivos centrales del 'Plan Stolypin' eran terminar con el poder de las organizaciones comunales ('mir') y distribuir la tierra (previa consolidación de las 'franjas de producción' en lotes individuales mayores) en propiedad a cada familia de la comuna. El resultado del plan fue aumentar temporalmente la producción agrícola, pero al mismo tiempo, acentuó la polarización dentro del campesinado. De hecho, el proceso de distribución de la tierra beneficio mayoritariamente a los campesinos mas ricos ('kulaks') creando una nueva base de apoyo al Gobierno Zarista, pero marginalizando al mismo tiempo, a la gran masa del

campesinado ruso que continuo radicalizándose. Al comienzo del levantamiento en 1917, el campesinado jugo un papel importante, pero irónicamente, la Revolución de Octubre no solo puso fin al Plan Stolypin, sino que además, termino con las demandas y aspiraciones del campesinado ruso sobre la propiedad y derechos individuales sobre la tierra.

### 3. Comunismo de Guerra y Agricultura.

Al triunfo de la Revolución de Octubre, los líderes soviéticos se encontraron con un país aislado internacionalmente y en un grave estado de destrucción. En ese contexto de aislamiento, escasez de alimentos y de recursos económicos (la industria se encontraba en un nivel de desarrollo mucho menor que en la gran mayoría de los otros países Europeos), el potencial agrícola estaba destinado a jugar un papel central en el futuro del país. De ese modo, no hubo mucha discusión respecto a la necesidad de que la agricultura contribuyera al desarrollo económico y a la construcción del socialismo en la Union Soviética, sino que esta se centro en el grado y en la forma que dicha contribución debería adoptar. Este debate continuo haciéndose presente por muchos años en los planes del Gobierno Soviético y solo tendió a disciparse hacia fines de la década del 20, cuando Stalin asumió la dirección del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). En última instancia, estos argumentos no fueron resueltos teóricamente, sino que por la fuerza, e impuestos con enorme sufrimiento sobre decenas de millones de campesinos.

Esta contribución se ha efectuado, en lo fundamental, en el contexto de una economía centralmente planificada basada en la propiedad colectiva y/o estatal de los medios de producción, y en la apropiación centralizada del excedente agrícola. Los párrafos siguientes examinan en forma resumida los cambios y principales medidas implementadas en los años que siguieron a la Revolución de Octubre.

Para empezar, es necesario destacar que aún cuando el 'Decreto Agrario' (Octubre/Noviembre de 1917), dirigido principalmente contra la aristocracia terrateniente y la Iglesia [5], terminó con los derechos de propiedad privada de la tierra (toda la tierra, recursos minerales y aguas fueron nacionalizados), la colectivización masiva del trabajo agrícola no se efectuó sino hasta varios años más tarde [6]. De hecho, el Decreto Agrario solo legalizó lo que los campesinos habían realizado en la práctica: tomar control sobre el uso de la tierra y producción agrícola.

Sin embargo, el caos creado por la guerra y la Revolución de 1917, el casi total colapso de las estructuras sociales y económicas en las áreas rurales, más el sabotaje masivo de la producción agrícola a manos de los terratenientes y los 'kulaks', crearon las condiciones para la imposición del llamado 'comunismo de guerra'. Durante este período que duró hasta fines de 1920 y comienzos de 1921, el énfasis de la política agraria, y principalmente en lo relativo a política alimentaria, fue puesto en la recolección de alimentos en las áreas rurales y su posterior distribución en las ciudades y al

'Ejercito Rojo', mas que en los aspectos de producción propiamente tales. Dado que el excedente puesto voluntariamente a disposición de las autoridades centrales era mínimo, el Gobierno Soviético se vio en la necesidad de imponer requisiciones forzosas para evitar una hambruna generalizada. En una primera instancia, estas medidas permitieron aumentar en forma substancial la recolección de alimentos y su eventual distribución en las áreas urbanas. Sin embargo, las requisiciones aumentaron la explotación de la gran masa del campesinado que respondió en el largo plazo, reduciendo los niveles de producción, para satisfacer solamente a un nivel de subsistencia sus necesidades directas de alimentación [7].

En 1921, con la introducción de la Nueva Política Económica (NPE) se produjo un importante vuelco en la actitud y en las políticas implementadas por la dirección del PCUS. En términos de la agricultura estos cambios significaron la abolición de las requisiciones y su reemplazo por impuestos en 'especies', que posteriormente se transformaron en impuestos monetarios comunes. Mas aún, a pesar de que durante los primeros años de la década del 20 el gobierno ya había iniciado esfuerzos para colectivizar la producción agrícola mediante la organización de 'granjas estatales' (sovkhozes) y 'granjas colectivas' (kolkhozes), el énfasis fue puesto en las granjas familiares. Esta 'vuelta atrás' en términos de organización de la producción y distribución de alimentos, aún cuando mas tarde produjo importantes incrementos en las áreas sembradas y en las requisiciones de granos, no pudo evitar la catastrófica hambruna de 1921.

Estos cambios de política introducidos por el Gobierno Soviético, iniciaron un período de aguda controversia en la dirección del PCUS. En síntesis, la llamada 'oposición de derecha' (encabezada por Bukharin) abogaba en lo referente a política agraria, por una mayor participación de la 'granja familiar' y el apoyo a los campesinos prósperos, como base esencial para aumentar la producción y el excedente agrícola. Por el contrario, la llamada 'oposición de izquierda', bajo el liderazgo de Trotsky y con la influyente participación de Preobrazhensky, argumentaba que esta posición, por su similitud con el Plan Stolypin, solo acentuaría el desarrollo capitalista en la agricultura. Uno de los objetivos centrales de esta última posición era el aumentar las contribuciones obligatorias del campesinado ruso (mediante mayores impuestos y requisiciones de productos agrícolas) al desarrollo de la industria pesada, y de ese modo al progreso de la Unión Soviética [8].

Es necesario señalar aquí, que aun cuando la NPE oficialmente se extendió hasta 1932, en la práctica dejó de operar hacia fines de 1928 y comienzos de 1929, cuando esta controversia se acercaba paulatinamente a su fin debido a la creciente influencia de Stalin en la dirección del PCUS. Es durante ese período que Stalin toma la decisión de imponer la política de colectivización y eliminación de los 'kulaks', a pesar de haberse alineado hasta ese momento, con la posición centrista del gobierno y la 'oposición de derecha'.

#### 4. Colectivización de la Agricultura Soviética: 1928-1933.

Tal como señaláramos anteriormente, el período que precedió al proceso de colectivización de la agricultura soviética se caracterizó por el debate ideológico y teórico sobre el rol que le correspondía jugar al sector agrario en el desarrollo socialista del país. El proceso mismo de colectivización es aún mas controvertido y una parte importante de el permanece aún en la oscuridad. Al parecer, hay una serie de factores relativos al desarrollo del sector agrícola y a las relaciones de este con el resto de la economía que se combinaron para imponer la colectivización de la agricultura. Sin embargo, lo que desencadena definitivamente el proceso es la evidencia de que las requisiciones de granos y el volumen del excedente agrícola destinado al mercado, estaría en 1928 muy debajo de las metas establecidas. Diferentes motivos han sido entregados para explicar la caída del excedente. Por ejemplo, simple acaparamiento por parte de muchos campesinos, precios excesivamente bajos ofrecidos por la red de intermediarios privados, y el rápido aumento del consumo en las granjas privadas. Este último, como resultado de la partición de las grandes unidades de producción y el aumento del número de las granjas familiares. El hecho fundamental es, sin embargo, que el gobierno se vio obligado a intervenir para evitar una vez mas la hambruna generalizada, tal como ocurriera en 1921 [9].

Al parecer, especialmente en los comienzos del proceso, el Gobierno no contemplaba la colectivización masiva y forzosa de la agricultura. De hecho, las primeras medidas implementadas

para combatir los problemas que resultarían con la disminución del excedente comerciable, fueron destinadas a re-introducir las requisiciones de alimentos, en particular, en el caso de los campesinos mas prósperos ('kulaks'), que eran efectivamente, los que estaban en condiciones de producir ese excedente. Es solamente, como resultado de las quemas masivas de la producción de cereales y el sabotaje generalizado por parte de los kulaks ( que vieron una vez mas sus privilegios amenazados) que Stalin inicia la campaña de represión masiva de estos últimos y el proceso de colectivización.

Dunman hace notar, que cuando el proceso se inicio a comienzos de 1929, este no era en absoluto una campaña universal. Por el contrario, se contemplaba que al menos un 40%-45% del excedente comerciable resultaría de la producción generada por granjas familiares [10]. Sin embargo, para fines del mismo año, y presumiblemente como resultado de la creciente resistencia ofrecida por parte de los kulaks, Stalin ordeno la colectivización acelerada y masiva de la producción agrícola bajo el lema de 'exterminio de los kulaks como clase'. Con solo una pausa a mediados de 1930, en la que el ritmo del proceso tiende a declinar, el grueso de la colectivización se efectuó en solo unos pocos años. Según cifras citadas por Strauss (STRAUSS, 1969), desde mediados de 1928 a fines de 1929, el número de granjas colectivizadas crecio aproximadamente en un 100%, alcanzando casi a los 5 millones. El proceso aceleró rápidamente de ahí en adelante, y para fines de Marzo del año siguiente, la colectivización se habia extendido a mas del 59%

de las granjas (aproximadamente unos 15 millones de granjas). Para fines de 1930 el proceso tiende a declinar, pero en 1932, el número de granjas colectivizadas alcanzo nuevamente a los 14.7 millones. Para 1937 creció a mas de 18 millones y en los primeros años de la Segunda Guerra Mundial (1940), su número alcanzaba casi a los 19 millones. Como resultado de este proceso, el porcentaje de tierra agrícola en manos de 'individuos' declinó de 96% en 1928 a menos de 10% en 1940 [11].

De acuerdo a cifras proporcionadas por Nove (NOVE, 1984), la colectivización parece haber ocurrido aún mas rápidamente. Según este autor, para mediados de la década del 30, cerca del 90% de las granjas familiares ya habian sido colectivizadas, así como mas del 94% de la tierra de cultivos [12]. En todo caso, para fines de 1932, cuando el Primer Plan Quinquenal habia sido oficialmente completado, ya se habia efectuado una parte muy substancial del proceso de transformación de la agricultura soviética (alrededor del 62% de las granjas familiares y un 80% de la tierra de cultivos habian sido colectivizados), y se habian establecido firmemente las bases para canalizar las 'contribuciones' de la agricultura para el desarrollo de la industria pesada en la Unión Soviética.

Según Hedlund (HEDLUND, 1984), la conclusión mas importante que surge del análisis de estos primeros años en el desarrollo de la agricultura soviética, es que las políticas implementadas tendieron a reducir al campesinado a un mero estado de 'demandantes residuales'. Es decir, las políticas y

estructuras que se le impusieron al campesinado ruso, los obligaba a recibir y absorber la gran parte del impacto que resultaba de las fluctuaciones en la producción del sector agrario. Este autor señala además, que la estructura productiva e institucional que se estableció durante ese período pasa a jugar un rol muy importante en el proceso. En lo esencial: (i) estableció un sistema de granjas colectivas/estatales que permitía ejercer el control efectivo sobre el sector; (ii) estableció la maquinaria administrativa para extraer el excedente agrícola a precios fijos, dado que el Estado controlaba los 'términos de intercambio' con el campesinado; y (iii) estableció un control político partidario efectivo, evitando en la práctica, que el campesinado volviera al estado de 'agricultura de subsistencia'. La sección que sigue a continuación, examina los elementos y características mas importantes de las estructuras productiva e institucional establecidas en el sector agrícola a partir de la campaña de colectivización.

##### 5. La Estructura Institucional y Organización de la Agricultura en la Unión Soviética.

En lo esencial, la organización de la agricultura soviética se centra alrededor de la actividad de las granjas colectivas ('kolkhoz'), las granjas estatales ('sovkhov') y los llamados lotes individuales o 'lotes auxiliares'. Además, las "Estaciones de Maquinaria y Tractores" (EMT), que hasta fines de la década del 50 jugaron un papel central en la organización y desarrollo de la agricultura soviética.

### 5.1 Las Granjas Colectivas [13].

Según Gregory y Stuart (GREGORY y STUART, 1981) "el kolkhoz es en teoría, una organización co-operativa formada por la agrupación voluntaria de campesinos con el objeto de cultivar la tierra. El colectivo usa los medios de producción contribuidos, inicialmente, por los campesinos fundadores de la co-operativa, y luego, estos pasan a ser propiedad co-operativa de los miembros del kolkhoz" [14]. La mayoría de los autores señalan que el origen del kolkhoz se encuentra en los diferentes tipos de granjas colectivas que emergieron en forma mas o menos espontánea durante los primeros años de re-organización de la agricultura rusa. Estos eran el 'toz', el 'artel' y la 'kommuna' [15]. Por su parte, Helund (HEDLUND 1984) hace notar que para fines de los años 20, las preferencias de los dirigentes soviéticos estaban claramente identificadas con el 'artel', y que durante la década siguiente, este se habría establecido en la práctica como el 'kolkhoz' [16]. De hecho, en 1935 el 'Congreso de Agricultores Colectivos' adopto el 'Estatuto Modelo del Artel Agrícola' que estableció las reglas fundamentales y la organización básica que han sustentado el desarrollo de los colectivos durante los últimos 50 años. Aún cuando un 'Nuevo Estatuto Modelo' fue aprobado en 1969, los elementos fundamentales del kolkhoz han sufrido solo ligeras modificaciones.

#### (a) Propiedad y Distribución de los Medios de Producción.

Los kolkhozes son granjas colectivas formadas por la agrupación voluntaria de campesinos que contribuyeron originalmente a la formación de unidades de producción de mayor tamaño: (i) con su

trabajo; (ii) medios de producción: implementos agrícolas, edificios y/o animales; y (iii) el derecho 'a usar la tierra' agrícola previamente nacionalizada por el Gobierno. Los kolkhozes no constituyen empresas estatales pues los medios de producción, así como el producto del trabajo conjunto, continua como propiedad colectiva de los miembros de la granja. Los bienes contribuidos por los miembros a la formación del kolkhoz, constituyen el llamado 'fondo distribuible'. Durante el período de colectivización masiva, las contribuciones hechas por los campesinos llegaron a constituir una proporción de aproximadamente el 50% al 75% del capital a disposición de los colectivos. En teoría, las contribuciones individuales al fondo común son devueltas a los campesinos, en el caso de que estos decidan abandonar el kolkhoz [17]. En la práctica, sin embargo, dado que las las contribuciones centrales de capital han aumentado significativamente con el transcurso del tiempo los campesinos no tienen acceso a los llamados 'fondos distribuibiles'. Las contribuciones estatales, en términos de inversiones en equipos y maquinarias, e infraestructura (fondos no-distribuibiles) constituían a fines de la década de los años 60s, mas del 99% del total [18].

(b) Incentivos Económicos y Remuneraciones al Trabajo.

Los miembros del colectivo no reciben un salario, sino una participación en las utilidades que se genera en el proceso de producción, una vez deducidos los impuestos, inversiones de capital, depreciaciones, y fondos para el desarrollo de la infraestructura social. Las implicaciones prácticas de este sistema (en términos de administración financiera, organización

del trabajo, e implementación de las directivas centrales, por ejemplo) son enormes, dado el gran tamaño alcanzado por las granjas colectivas a lo largo de los años.

En primer lugar, los ingresos generados colectivamente son canalizados através de diferentes fuentes. De estas, la mas importante esta constituida por las 'requisiciones' o 'ventas' al gobierno central y sus agencias. Esta variante opera con gran similitud a los llamados 'contratos de producción' en uso creciente en los países de economía de mercado. Las diferencias fundamentales que existirían entre ambos tipos de contratos, estaría en el grado de libertad y en las posibilidades reales de negociación en la formulación de dichos contratos en términos de calidad técnica de los productos, fechas y lugares de entrega, precios, y uso de insumos, por ejemplo. La evidencia parece señalar, que las restricciones que impone este sistema económico centralmente planificado (a pesar de la delegación de funciones y reformas introducidas, especialmente a partir de la muerte de Stalin--Ver Seccion 6) tiende a restringir las posibilidades de negociación y capacidad individual de acción de cada unidad productiva.

Las otras fuentes de ingreso resultan del excedente que se genera una vez cumplidas las obligaciones establecidas en los contratos firmados con los organismos centrales. Este excedente puede ser distribuido entre los miembros del colectivo o vendido. A su vez, estas ventas pueden efectuarse (1) a agencias oficiales y a precios especiales, por encima de los

precios de los contratos; (ii) directamente a las co-operativas de consumo del kolkhoz; o (iii) en los mercados especialmente acondicionados para el uso de los colectivos, en ciudades o pueblos vecinos. Este último mecanismo (los llamados 'mercados libres') opera en lo fundamental, en condiciones de productos sujetos a las leyes de oferta y demanda de los mercados no-regulados [19].

Es importante hacer notar aquí que aún cuando los kolkhozes representan una forma de propiedad y remuneraciones al estilo de las co-operativas occidentales, ellos son percibidos en la Unión Soviética como un paso importante hacia formas superiores de propiedad socialista de los medios de producción, como serían, por ejemplo, las empresas estatales [20]. Sin embargo las dificultades para determinar con anticipación el excedente anual y los ingresos netos del colectivo, han determinado que una cantidad cada vez mayor, sea pagada mensualmente como 'avances' sobre la participación final de cada miembro del colectivo. Esta situación que de por sí genera una demanda administrativa de grandes dimensiones en cada kolkhoz se agrava aún más al tratar de determinar las contribuciones individuales al proceso colectivo de producción. Estas contribuciones que son calculadas fundamentalmente sobre la base del 'trabajo realizado' (creando de paso incentivos a la producción) tienden a entrar en conflicto con el tiempo que los miembros del kolkhoz dedican a las 'parcelas auxiliares'[21].

## 5.2. Parcelas Personales Auxiliares.

Aun cuando la producción social constituye la forma principal de producción agrícola, las 'parcelas personales auxiliares' juegan un papel de singular importancia en la agricultura de la Unión Soviética. A comienzos de la década del 80, las parcelas auxiliares sumaban alrededor de 35 millones. De estas, aproximadamente 13 millones se encuentran en los kolkhozes, 10 millones en las granjas estatales, y el resto pertenece a empleados y trabajadores de otras empresas estatales localizadas en áreas rurales o pequeñas localidades [22]. Estas parcelas ocupan un área escasamente mayor a los 8 millones de hectáreas (aproximadamente 3% del total de la tierra agrícola del país) pero hacen una contribución económica muy importante, incrementando no solo la producción del sector, sino que además elevando los niveles de vida de los trabajadores rurales de la Unión Soviética [23]. Además, aun cuando su contribución a la producción agrícola bruta total del país ha declinado de 37% en 1940 (28% a mediados de la década pasada), en la actualidad contribuyen con al rededor de un cuarto del producto agrícola de la Unión Soviética [24].

Las condiciones para la operación de las 'parcelas auxiliares' han sido claramente estipuladas en el "Estatulo Modelo". En lo fundamental, este establece un límite de 0.5 hectáreas por parcela, así como un tope máximo en el número de animales, pero en la práctica estos son ajustados en consideración a los Estatutos y condiciones imperantes en cada área. Las parcelas no pueden ser transferidas a otros individuos, y tampoco pueden

hacer uso de trabajo asalariado o técnicas de capital intensivo. La principal actividad es la crianza y engorde de ganado, así como la avicultura. En término de cultivos, la producción de granos y cereales está prácticamente excluida, y estas se concentran en la producción de hortalizas y frutales. Esta práctica se explica en parte, por el rol crucial que la parcela privada ha jugado en el pasado como fuente de subsistencia de la familia campesina, y al mismo tiempo, por el deseo casi obsesivo del Gobierno de controlar la producción de cereales y granos, como base de la agricultura Soviética.

Hedlund (HEDLUND, 1984) sugiere que con el avance y desarrollo del sector socializado, la parcela privada continuará perdiendo importancia. El aumento de los ingresos reales, y las mejores condiciones de vida que han resultado a partir del trabajo colectivo, tenderán hacer en el futuro a la 'parcela auxiliar' un elemento accesorio como generador de ingresos y base de subsistencia del campesinado soviético [25].

### 5.3. Las Estaciones de Maquinas y Tractores (EMT).

Esta discusión del proceso de colectivización sería incompleta de no incluir al menos una breve referencia acerca de las EMT. Estas fueron empresas estatales creadas por el Gobierno Soviético durante la campaña de colectivización (Junio de 1929) con el doble objetivo de: (i) asegurar el uso más 'eficiente' de la escasa maquinaria agrícola y (ii) proporcionar al Estado Soviético y al Partido Comunista (PCUS) un mecanismo de control

en la organización del trabajo agrícola y en la implementación de los planes de producción [26].

Las EMT eran empresas organizadas independientemente de los colectivos agrícolas y sus funciones excedían las de organización del uso de la maquinaria y producción agrícola. Es importante destacar aquí dos puntos. En primer lugar, los contratos anuales que se firmaban con las granjas colectivas incluían funciones (además de las relativas al trabajo agrícola) tales como entrenamiento y capacitación de personal, preparación de planes financieros, organización de la mano de obra, y planes para la distribución de los ingresos del kolkhoz. Mas importante aún, las EMT jugaron un papel central en el proceso de apropiación del excedente agrícola, pues en el caso de los cultivos mas importantes (granos, azúcar, algodón, maravilla y papas, por ejemplo) los pagos por los servicios prestados por las EMT se efectuaban en 'especies'. Esto agregaba nuevas tareas a las EMT (administración, transporte y distribución de productos) pero aseguraba al Estado un grado mayor de control sobre la transferencia del excedente. Finalmente, es necesario recalcar también que las EMT jugaron, mediante el uso de 'departamentos políticos' en su estructura organizativa, un papel muy importante en la implementación del control político sobre el campesinado soviético [27].

El enorme aparato administrativo-burocrático requerido para manejar operaciones de esa magnitud, así como la capacidad económica desarrollada por los colectivos para mantener equipos propios, determino la desaparición de las EMT durante la década

del 50. En la práctica las EMT dejaron de existir en 1958 cuando fueron transformadas en 'Centros de Mantención Técnica' (CMT). En ese año, las EMT sumaban alrededor de 8000, poseían mas de 600.000 tractores y 321.000 máquinas trilladoras de granos [28]. A su vez, los CMT fueron disueltos en 1961, y sus trabajadores incorporados a las granjas colectivas y estatales [29].

#### 5.4. Granjas Estatales.

"Por sobre todo, el sovkhos es una empresa del estado que adopta la forma estatal de propiedad socialista. A diferencia de la granja colectiva, todos los medios de producción que se emplean en el sovkhos así como la producción agrícola, no pertenecen al colectivo de trabajadores sino que al Estado. Igualmente, mientras que en las granjas colectivas el órgano superior de administración es la Asamblea General, las granjas estatales son administradas por una sola persona" [30].

La concepción soviética de desarrollo socializado de la agricultura le asigna a las granjas estatales un papel de gran importancia dentro del sector. De esta forma, los primeros sovkhoses organizados a partir de la Revolución de Octubre y durante los primeros años de la década del 20, se enfrentaron a dos tareas centrales: (i) elevar los niveles de producción y del excedente agrícola comerciable; y (ii) demostrar las 'ventajas' de la producción agrícola socializada en gran escala, y de esa forma, motivar a los campesinos para la organización de los colectivos. Como tal, las granjas

estatales han sido favorecidas por el Gobierno Central, especialmente, en término de inversiones. Su número y tamaño han crecido rápidamente, y en la actualidad ellas ocupan por sobre el 50% de la tierra bajo cultivo. En los comienzos del proceso de colectivización, las granjas estatales tenían, en promedio, alrededor de 800 hectáreas. Sin embargo para mediados de la década del 70, este promedio había alcanzado aproximadamente a las 20.000 hectáreas, habiéndose transformado a la vez, en empresas altamente mecanizadas. Al mismo tiempo, el grado de especialización ha aumentado considerablemente a partir de la década del 60, concentrándose su producción en particular, en cereales, ganadería, avicultura, frutales, algodón y papas.

El resultado final de este rápido proceso de expansión y especialización, ha sido la creciente participación de los sovkhoses en la producción del excedente agrícola comerciable. Aun cuando en la década del setenta el porcentaje de las granjas estatales en la producción agrícola bruta fue solo de alrededor de un tercio, su participación en el total del excedente agrícola sobrepaso el 40% [31].

Un interesante desarrollo que se ha venido produciendo en las últimas décadas, es la creciente autonomía financiera de los sovkhoses, así como el mayor uso de mecanismos administrativos y financieros en uso en empresas en las economías de mercado (por ejemplo, crédito bancario, mayor énfasis en la obtención de ganancias financieras, mecanismos de precios, etc). Igualmente, es importante destacar la declinación relativa del

presupuesto Gubernamental en el financiamiento de los sovkhoses y en la expansión de las inversiones de capital.

#### 5.5. Los Mecanismos de Planificación.

Según Morozov (MOROZOV, 1977), la planificación económica constituye una de las principales ventajas del desarrollo agrícola, tal como es concebido en la Unión Soviética. En una economía socialista planificada sería posible, según este autor, evitar la naturaleza descontrolada de los mercados agrícolas, anarquía en la producción, la excesiva acumulación de excedentes de alimentos, así como el medio competitivo inestable en que opera la producción agrícola en los países occidentales. En la Unión Soviética, al menos en teoría, tanto el público como los granjeros conocen con anticipación la situación en que se encuentran. En principio, los granjeros soviéticos reciben gratuitamente la tierra agrícola, y operan dentro de un marco de precios estables. Además, el Gobierno les asegura la compra de la producción agrícola socializada a precios que cubren los gastos básicos de producción, a la vez que garantiza al público el abastecimiento de productos básicos a precios estables [32].

La operación de este sistema es garantizada mediante una estructura de producción, distribución y comercialización de productos agrícolas altamente integrada y co-ordinada centralmente por el Gobierno Soviético. Según observadores occidentales (JONHSON 1983; HEDLUND 1984, y GREGORY & STUART 1981, por ejemplo) la administración del sistema

agro-alimentario de la Unión Soviética está altamente centralizada en Moscú, y las decisiones más importantes son tomadas y/o influenciadas centralmente a través de planes anuales y quinquenales. Estos dejarían, en la práctica, poco espacio para decisiones a nivel regional, local o de las unidades de producción. Por su parte, la visión que se presenta desde la Unión Soviética (MOROZOV, 1977, por ejemplo) es una en la que el Estado determina las necesidades de la sociedad en su conjunto, así como la forma más efectiva de satisfacerlas mediante la co-ordinación de las actividades de las empresas socialistas.

En el caso de la agricultura, se trata en lo principal, de asegurar que esas tareas sean asignadas adecuadamente a los kolkhozes y sovkhoses, sean implementadas en forma efectiva y a su vez, las empresas reciban los recursos necesarios para el cumplimiento de sus tareas. Sin embargo, a pesar de la actividad de co-ordinación centralizada impuesta por el Gobierno, las unidades de producción y sus miembros tendrían un papel importante que cumplir en la implementación de este proceso. En la práctica, hay varias instituciones que participan en el proceso de planificación e implementación de los planes del sistema agro-alimentario en la Unión Soviética. Los principales organismos son: (i) GOSPLAN ('Comisión Estatal de Planificación'); (ii) Ministerio de Agricultura, con responsabilidad directa sobre aspectos administrativos del sector, investigación y entrenamiento de personal; (iii) Ministerio de Abastecimiento, responsable de las compras estatales de productos agrícolas y alimentos; y (iv) Comisiones

Estatales responsables del abastecimiento de insumos requeridos por el sector agro-alimentario. Las mas importantes son aquellas a cargo de 'Maquinarias' y la de 'Productos Químicos Agrícolas' [33]. Hedlund (HEDLUND, 1984) hace notar que paralelamente a las instituciones del Gobierno operan los organismos del PCUS, con el objetivo específico de asegurar la conducción y el cumplimiento de los planes [34].

Las decisiones de caracter político importantes son tomadas por la dirección del PCUS, y de ahí en adelante, es el aparato administrativo del Estado Soviético, con sus ramificaciones regionales y locales (pero en contacto estrecho con la dirección del PCUS) el que se hace responsable del desarrollo del sector agro-alimentario. Bajo la dirección del PCUS, GOSPLAN prepara los planes de largo plazo, los que se hacen cargo de las decisiones de caracter estratégico (como ser, planes de inversión, apertura de nuevas áreas agrícolas, planes de especialización, desarrollo tecnológico, etc.) por períodos de cinco a veinte años. El mas conocido de estos es el Plan Quinquenal, de los cuales, el Décimo Primero, fue aprobado por el 26o. Congreso del PCUS en 1981 [35]. Estos planes son desagregados en 'planes operacionales' que cubren períodos anuales y trimestrales. A su vez, estos son transferidos a las diferentes Repúblicas y regiones de la Unión Soviética a través de los ministerios y ramas administrativas del gobierno central. A partir de ahí, los planes son descentralizados a nivel de las diversas unidades de producción.

En el caso de los colectivos, los planes especifican tres aspectos básicos: (i) el volumen mínimo de productos agrícola que sera entregado al estado. Según se indicara con anterioridad, los contratos especifican volumen, precios y las condiciones de entrega de los productos; (ii) entrega a los kolkhozes, por parte de las Comisiones Estatales correspondientes, de los insumos requeridos en la implementación de los planes (maquinaria y equipos, semillas, fertilizantes, por ejemplo); y (iii) disponibilidades de crédito. El grado efectivo de libertad de cada unidad productiva, esta dado en la práctica, por la capacidad de negociación en la formulación de los contratos de ventas. De este modo, aun cuando en teoría, la forma que adoptan los planes de producción es decidida en cada colectivo, en la práctica, estos están determinados por las obligaciones contractuales establecidas con el Ministerio de Abastecimiento y por los recursos puestos a su disposición por las Comisiones Estatales. Sin embargo, una vez cumplidos los contratos, los colectivos están en libertad para utilizar o comercializar el excedente de acuerdo a sus intereses [36].

En el caso de los sovkhos, dado que estos son empresas estatales, las directivas centrales son mucho mas detalladas, y restringen aun mas la capacidad individual de maniobra. Según Morozov (MOROZOV, 1977) estos incluyen, además de los factores mencionados en el caso de los colectivos, las siguientes directivas: (i) determinación de las variables financieras mas importantes de la empresa, es decir, fondo total destinado a sueldos y salarios, volumen de las ganancias, subsidios

estatales, inversiones de capital, y pagos por concepto de los insumos recibidos; y (ii) los planes y el capital requerido para el desarrollo y/o introducción de nueva tecnología [37]. El énfasis de los planes, al igual que en los colectivos, está dado en el volumen bruto total de la producción que debe ser entregado al Gobierno. sovkhoses, sin embargo, los diversos organismos y comisiones estatales tienen no solo el control directo sobre la forma en que los planes anuales son sub-divididos en planes operacionales, sino que además en la asignación y utilización de los recursos productivos, y en la apropiación final del excedente que se genera en este proceso.

El análisis de la agricultura soviética muestra que este es un sistema que ha estado en permanente evolución, y que en la práctica los colectivos (aun cuando fueron considerados en el pasado 'formas inferiores' de organización productiva) constituyen un paso hacia formas más avanzadas de producción socialista. De esta forma, la agricultura soviética ha terminado incorporando el mayor grado de libertad (aun cuando este se encuentra en manos del colectivo en su conjunto) que los kolkhoses poseen en la implementación de los planes centrales. La práctica ha ido introduciendo también cambios en la operación de los sovkhoses y en las relaciones de estos con el aparato central de planificación, produciéndose así, un proceso de convergencia de los elementos básicos del sistema. Por una parte, las granjas estatales han ido incorporando paulatinamente un elemento de participación cada vez mayor, tanto en la formulación de las directivas generales como en la

implementación de los planes anuales de producción. Esto las acerca al sistema de operación de las 'asambleas generales' y a la organización productiva de los kolkhozes. Estos últimos, a su vez, continúan viendo en la práctica, su capacidad individual de acción severamente limitada por los 'contratos de producción' acordados con el Ministerio de Abastecimiento [38].

Por otra parte, a pesar de que los kolkhozes son organizaciones en la que sus miembros reciben un porcentaje de las utilidades anuales del colectivo, en la práctica, los 'adelantos mensuales que reciben sus miembros se han ido transformando paulatinamente en sueldos y salarios. Estos son complementados a fin de año con la participación que les corresponde en las ganancias, una vez cumplidas tanto las obligaciones establecidas en los contratos de ventas, así como los planes de inversión. Este sistema de 'adelantos salariales' los diferencia cada vez menos de los trabajadores de las granjas estatales, pues estos, además de los sueldos y salarios, han ido incorporando 'bonos de productividad' como parte de los incentivos en la campaña de producción.

Otro aspecto importante de destacar en este proceso de convergencia se refiere a los asuntos financieros, y en especial, a las disponibilidades de fondos para las inversiones de capital. En lo fundamental, esta convergencia se reduce a la creciente dependencia de los colectivos en fondos externos (préstamos estatales) para financiar los gastos de operación así como las inversiones de capital. Esta tendencia se acelero

a partir de la década de los años 60. Según Hedlund (HEDLUND, 1984), durante la Administración de Krushchev, los préstamos estatales a los kolkhozes se quintuplicaron y su participación en la inversión bruta creció de un cuarto a un tercio. Para 1980, esta había alcanzado aproximadamente al 50%. El resto proviene de recursos generados por el colectivo (Ver Sección 5.1.a.)[39]. Las granjas estatales, por el contrario, parecen estar moviéndose en la dirección opuesta. Según Morozov (MOROZOV, 1977) por un largo tiempo las operaciones y planes de inversión de los sovkhos dependieron de financiamiento estatal que era entregado en forma de subsidios. En la casi totalidad de los casos, los precios agrícolas establecidos por los organismos compradores centrales estuvieron por debajo de los costos de producción, y por este motivo los sovkhos operaban a pérdida, que eran absorbidas por el presupuesto estatal. A partir de 1954, este sistema de subsidios fue paulatinamente abandonado, en la medida que los precios de algunos productos agrícolas fueron aumentados. Estos cambios permitieron que algunos sovkhos pudieran operar sin pérdidas. Sin embargo, dado que el nivel de ganancias era aún muy limitado, las inversiones de capital continuaron siendo financiadas en forma substancial por el Estado. Es solo a partir de fines de la década del sesenta que se inició un proceso mas profundo de liberalización de la administración financiera de las granjas estatales, y que presupone un mayor uso de los mecanismos de mercado. En particular, a partir de 1975, los sovkhos han estado operando sobre una base financiera en la que los fondos estatales tienden a jugar solo un rol auxiliar. En este nuevo contexto, la capacidad de

generar utilidades se transforma en el principal mecanismo de financiamiento de las actividades productivas, así como de las inversiones de capital (Ver Sección 5.4.) [40].

Aún cuando las bases de la organización de la agricultura soviética y su integración al sistema de economía planificada se sentaron durante los años de la campaña de colectivización masiva, los sucesivos cambios experimentados en la política económica de la Administración Soviética y del PCUS en las décadas que han seguido a la Segunda Guerra Mundial, han terminado por introducir importantes modificaciones en el sistema agro-alimentario. La agricultura soviética se ha modernizado considerablemente en las últimas décadas, y a partir de los años 70s, se ha acelerado su integración al mercado mundial. Sin embargo, a pesar de la creciente descentralización y liberalización introducidas (por ejemplo, en lo relativo a la determinación e implementación de los planes de producción, tecnología a utilizar, rotación de cultivos, organización del trabajo, así como en la administración financiera) la 'rigidez' del sistema agro-alimentario soviético en su conjunto y el tamaño de las unidades de producción, constituyen una de las principales fuentes de crítica para los observadores occidentales. Estos cambios y las perspectivas para la década del 80, son examinados en las secciones restantes.

## 6. La Agricultura Soviética en Perspectiva.

### 6.1. Las Contribuciones Durante el Período de Colectivización.

Es una tarea casi imposible resumir la historia del desarrollo de la agricultura soviética durante el período de la Administración de Stalin. Esta sección se limita por tanto, a señalar los que parecen ser algunos de los hechos mas importantes durante esos años. La gran mayoría de los autores coinciden (independientemente de sus apreciaciones con respecto a los objetivos, métodos e implicaciones del proceso) en que los siguientes hechos son de singular importancia [41]:

(1) Se crean las bases para el desarrollo de una agricultura socializada a partir de la colectivización masiva de la producción agrícola y su organización en kolkhozes y sovkhozes. En lo político, este proceso permitió la casi completa eliminación de la propiedad privada en la agricultura (reminiscente del capitalismo agrario), la disolución (y eliminación física) de los sectores mas conservadores del campesinado, y a su vez permitió al PCUS establecer un control político muy estrecho sobre un sector económico de vital importancia para el desarrollo del país. Por otra parte, en lo económico, creó los mecanismos necesarios para que el Estado Soviético pudiera jugar un papel central en la apropiación del excedente agrícola y su posterior transferencia hacia otros sectores económicos.

(ii) Durante este período se produjo también un proceso masivo de transferencia de población activa en la agricultura hacia las áreas urbanas y ocupaciones industriales. Según Strauss (STRAUSS, 1969), en el período que va desde 1929 a 1939, la población rural (que es solo una aproximación a la 'población agrícola') declinó de 124.7 millones a 114.4 millones. Durante la Segunda Guerra Mundial esta continuó declinando, para estabilizarse (con ligeras fluctuaciones) alrededor de los 109 millones en la década del cincuenta [42]. Por su parte, las cifras entregadas por Jasny (JASNY, 1949) son un poco mas bajas, pero se refieren solo a la 'población agrícola e incluyen campesinos/agricultores, y población activa en pesca, caza y el sector forestal. La población activa en dichas ocupaciones habría declinado entre un 12.5% y un 15.0% entre los años 1926-28 y 1939, es decir, de aproximadamente 114 millones a alrededor de 92-97 millones [43].

(iii) Otro proceso de importancia que ocurrió durante este período es la transferencia masiva de recursos desde el sector agrícola hacia otras áreas de la economía soviética. Aun cuando hay autores que disputan algunos de estos hechos, al parecer, esta 'exacción' de la agricultura soviética adopto en lo fundamental, dos formas principales. Por una parte, están los aumentos de la producción agrícola y la transferencia masiva de alimentos y materias primas desde el campo a las áreas urbanas e industrias. Al respecto, basta recordar que el sector, además de continuar alimentando al campesinado se vio enfrentado con la enorme tarea de proveer a la población urbana que creció de solo 29 millones en 1929 a alrededor de 80 millones para 1953

[44]. Por otra parte, como resultado de esta transferencia masiva de productos agrícolas (vía requisiciones, contratos y/o ventas voluntarias) se produjo también una importante transferencia de capital hacia las áreas urbanas. Nove (NOVE, 1984) hace notar que la transferencia de recursos se produjo a lo largo de varios años a pesar de las grandes fluctuaciones que afectaron a la producción agrícola, en particular durante la Segunda Guerra Mundial [45].

En su análisis de la agricultura soviética, Dunman (DUNMAN, 1975) señala que a mediados de la década del 30, el sector agrícola proporcionaba una parte substancial de los ingresos del Estado Soviético (aproximadamente un 39% del Presupuesto Estatal provenían de recursos del sector). Señala, además, que es en ese contexto que ocurrió la 'acumulación primitiva' en la Unión Soviética, mediante la cual, la agricultura contribuyó capital para crear las bases del crecimiento industrial del país [46].

Tal como se señalara con anterioridad, el debate ideológico que tuvo lugar durante el período de la 'Nueva Política Económica' (NPE), con respecto al rol que la agricultura debería jugar en el proceso de desarrollo económico, fue decidido en contra del sector agrario. El proceso de transferencia del excedente se efectuó durante este período mediante una combinación de impuestos directos a la producción agrícola y a la población rural. Sin embargo, el medio mas importante fue el de las compras estatales de productos agrícolas (combinación de requisiciones forzosas o ventas efectuadas mediante contratos)

los que posteriormente eran vendidos a precios mas elevados a los consumidores urbanos y/o empresas gubernamentales. Los precios excesivamente bajos pagados por el gobierno en estas transacciones sometieron a los trabajadores rurales a niveles de vida extremadamente bajos, pues en la práctica (en especial durante períodos de cosechas pobres), las requisiciones significaban reducir a los campesinos al estado de subsistencia. Además, los 'términos de intercambio' extremadamente desfavorables para la agricultura retardaron considerablemente el progreso técnico. Este se vio subordinado, en gran parte, a los recursos entregados por los organismos centrales de Gobierno.

Strauss (STRAUSS, 1969) hace notar que a la muerte de Stalin en 1953, la agricultura soviética, a pesar de haber hecho logros importantes (especialmente en términos de niveles alimentarios) experimentaba crecientes dificultades para seguir obteniendo aumentos en la producción. Todo ello ocurriendo, además, en un contexto de rápido crecimiento de la población urbana que demandaba mayor variedad y diversidad de productos alimenticios, y un campesinado altamente desilusionado por la falta de incentivos para producir e invertir [47].

## 6.2. Agricultura Soviética en Transición: El Período de Krushchev (1953-1964).

La gran mayoría de los autores consultados coinciden en que durante la Administración de N.Krushchev, se introdujeron importantes modificaciones en la política agraria de la Unión

Soviética. A la muerte de Stalin, se habían logrado parte importante de los objetivos que ocuparían un lugar central en los planes del Gobierno Soviético durante las décadas que siguieron a la Revolución de Octubre. En lo fundamental, el proceso de colectivización masivo de la agricultura había permitido generar los recursos de capital y humanos requeridos para desarrollar la base industrial de la Unión Soviética, al mismo tiempo que mantener niveles de producción agrícola para alimentar, en forma medianamente adecuada, a la creciente población urbana del país. Todo ello, sin embargo, había sido logrado con costos altísimos para la agricultura soviética, y en especial para el campesinado. En ese contexto, la nueva Administración y dirección del PCUS estuvo dispuesta, al parecer, a iniciar un proceso que permitiera mantener esas contribuciones al desarrollo socialista de la Unión Soviética, pero sobre la base de cambios económicos y políticos en el sistema, en especial, de elevar las condiciones de vida de los trabajadores rurales. Parte importante de estos cambios consistía en la creación de incentivos que permitieran la creciente identificación y participación del campesinado en el proceso de desarrollo socialista. En lo fundamental, la política agraria seguida durante este período tendió a enfatizar el aumento de la producción y productividad agrícola, en contraste con la estrategia anterior, que dio prioridad a la requisición y control del excedente agrícola. Para esos efectos se introdujeron importantes cambios en el volumen y procedencia de las inversiones de capital, sistema de precios, incentivos, y en las estructuras productivas y administrativas del sector [48].

En el contexto del progreso alcanzado por la agricultura en las décadas pasadas, la nueva administración se enfrentó a dos caminos posibles para lograr incrementos en la producción del sector. Por una parte, acelerar la modernización tecnológica que permitiría intensificar la producción mediante el uso masivo de maquinarias, equipos y fertilizantes, y por la otra, reorganizar los patrones de cultivo y expandir la frontera agrícola. La Administración de Krushchev se comprometió claramente por el último curso de acción a la espera de poder introducir las reformas económicas y administrativas que harían posible intensificar las inversiones de capital.

Esta política se implementó en tres diferentes frentes. El punto de partida fue la llamada 'Campaña de las Tierras Vírgenes' o 'Tierras Nuevas'. La superficie de tierra que se incorporó a la agricultura durante la campaña fue considerable y permitió aumentar significativamente los cultivos ( la superficie de cultivos creció de solo 157 millones de hectáreas en 1953 a casi 196 millones para 1958) así como la producción cerealera, que aumento de 82.5 millones de toneladas en 1953 a 141.2 millones en 1958. Mas importante aún, la incorporación de las 'tierras vírgenes' (destinadas principalmente al cultivo de cereales) permitió implementar los otros dos aspectos de esta política de expansión. Por una parte, se inició un proceso creciente de especialización en los patrones de cultivos, en el cual, las 'tierras nuevas' tomaron una considerable importancia en la producción de cereales para consumo directo por la población. Por otra parte, se lanzó la

campana destinada a aumentar la crianza de ganado a fin de satisfacer la creciente demanda de productos lácteos y carne en las áreas urbanas. Esta se inició mediante la transferencia de las áreas usadas tradicionalmente en la producción de trigo, al cultivo del maíz y otros productos forrajeros [49].

Es importante destacar aquí, que esta estrategia ponía claramente al descubierto algunas de las debilidades del sistema agro-alimentario Soviético. Si bien es cierto que en el corto plazo permitió ganar tiempo para iniciar reformas económicas y administrativas mas substanciales, en el largo plazo, se puso al sistema en su conjunto, en una posición muy vulnerable. Para empezar, parte importante de la producción cerealera tendió a concentrarse en las 'tierras vírgenes', que se caracterizan por ser de un clima muy riguroso y variable, además de poco aptas para la agricultura. El resultado inmediato fue el aumento de la producción, pero con rendimientos muy bajos y altamente variables [50]. Además, esta medida fue acompañada por la práctica de intensificar excesivamente el uso de la tierra, eliminar (en muchos casos) la rotación de cultivos, y por la introducción de variedades de cereales no adecuadas a las condiciones climáticas y tecnológicas de la agricultura soviética [51].

Esta política de expansión de la producción agrícola, se desarrollo en el contexto de cambios importantes en los mecanismos económicos de control del sector, en especial, en término de inversiones y precios agrícolas. Tal como se señalará en la Sección 5, las inversiones de capital tienen su

origen en dos fuentes principales: el presupuesto estatal y los fondos de inversión generados por las unidades de producción. Durante la Administración de Krushchev se producen dos cambios importantes. En primer lugar hay un aumento substancial de las inversiones de capital en el sector, tanto en términos de los fondos totales destinados a la agricultura, así como en relación a otros sectores económicos. En cuanto a este último indicador, la participación del sector agrícola en el total de la inversión bruta a comienzos de la década del 50, alcanzó a un promedio ligeramente superior al 14%. Para 1962 y 1963 había crecido, respectivamente, a 16.5% y 18.0% [52]. Al mismo tiempo, las inversiones de capital productivo en el sector que promediaron durante la década del 40 alrededor de 700 millones de rublos, aumentaron para 1951 a 1.940 millones, y a casi 9.000 millones de rublos para 1964 (precios comparables) [53]. En segundo lugar, junto con el aumento del valor total de las inversiones, se produjo un crecimiento importante en la participación de los fondos aportados por el presupuesto estatal, en particular, en el financiamiento de los colectivos agrícolas. Los fondos estatales, que en su conjunto contribuían con una participación menor al 20% a comienzo de los años 40, alcanzaron a un promedio de alrededor del 45% para el final de la década y por sobre el 50% del total de los fondos de inversión, durante el período 1962-64 [54].

Otro cambio significativo introducido durante este período fueron los aumentos de precios de los productos agrícolas entregados al Estado. Estos, que formaban parte del conjunto de incentivos monetarios propuestos por el gobierno para lograr

aumentos en la producción agrícola, hicieron posible el mejoramiento de la situación financiera de los kolkhozes y sovkhazes, los que de esta forma pasaron a cubrir, en parte importante los gastos de producción [55]. Según Strauss (STRAUSS, 1969), los precios promedios pagados por el Estado en 1958, eran aproximadamente el triple de los precios existentes en 1952 [56]. Sin embargo, en el caso de productos tales como trigo, papas y carne, los precios aumentaron considerablemente mas. Sus aumentos promediaron, respectivamente, 630%, 810% y 500% entre 1952 y 1956 [57].

Según Gregory y Stuart (GREGORY y STUART, 1981), estos aumentos de precios mas otros incentivos monetarios introducidos por el Gobierno (reducción de los impuestos rurales así como la rápida difusión de los 'avances salariales' a los miembros de los colectivos) resultaron en el rápido aumento del nivel de los ingresos rurales. De acuerdo a estos autores, la política de 'elevar el nivel de vida' en el campo habría estado destinada a reducir las diferencias urbano rurales, limitar los flujos migratorios a las ciudades, y motivar una mayor participación en el desarrollo de la agricultura socializada. Sin embargo, aun cuando Strauss (STRAUSS, 1969) acepta que los ingresos monetarios habrían aumentado substancialmente durante los años de la década del 50 (aproximadamente en un 300%), sugiere que debido a los incrementos experimentados por los insumos agrícolas durante esos mismos años, el efecto final sobre los ingresos netos del sector, habría sido mucho menor que el públicamente aceptado [58].

Los cambios introducidos en la estrategia de producción del sector agrario (expansión de la frontera agrícola, uso del suelo, incentivos, etc) fueron acompañados del rápido aumento de las granjas estatales, declinación del número de los kolkhozes, y el aumento del tamaño de estos últimos (el llamado proceso de 'consolidación' o 'proceso de fusión').

El número total de sovkhoses y su importancia económica habían venido creciendo lentamente a partir del período inmediato a la post-guerra. Esta tendencia continuo sin cambios significativos a la muerte de Stalin. Sin embargo, desde mediados de la década del 50 se produjo un importante aumento en el número de las granjas estatales, área sembrada bajo su control, y en los recursos puestos a su disposición. El número de sovkhoses creció de 4957 en 1953 a 5098 en 1956 y a mas de 10.000 para 1964. Igualmente, el área de siembras controlada por ellos se expandió de solo 15.2 millones de hectáreas a 87.3 millones de hectáreas durante el mismo período [59]. Estos aumentos se explican en parte por el rol que jugaron durante la llamada 'campana de las tierras vírgenes'. Sin embargo, este proceso es resultado también de la reorganización y conversión de kolkhozes en sovkhoses. De hecho, las granjas colectivas declinaron de aproximadamente 91,200 a la muerte de Stalin (1953) a un número ligeramente inferior a las 38,000 en 1964. Dado que el área sembrada total bajo control de los colectivos declinó solo en un 16% durante el mismo período, el tamaño promedio de los kolkhozes se duplicó y llego a alrededor de las 2,950 hectáreas para mediados de la década del 60 [60].

Es difícil conocer con precisión las causas reales que motivaron este proceso de reorganización, pero ello muy probablemente se debió a una combinación de factores de carácter tecnológico-económico, políticos, y algunos de ellos de carácter puramente burocrático y administrativo. En todo caso, desde el punto de vista ideológico, la dirección del PCUS continuaba firmemente comprometida con la idea de seguir avanzando en el proceso de socialización de la agricultura, y en esta perspectiva, las granjas estatales constituían una forma 'superior de organización productiva'. Igualmente, desde el punto de vista del tamaño [61], 'gran escala' y la tendencia a la 'especialización' proporcionaban (según las creencias del aparato burocrático del gobierno) ventajas en la asignación de recursos, así como en la organización y control de la producción agrícola. En muchos casos, la re-organización y fusión de los kolkhozes se efectuó a fin de rescatar unidades de producción ineficientes y/o para transformarlas en complejos agro-industriales destinados a servir las áreas urbanas adyacentes. En otras ocasiones, esta transformación simplemente permitía el acceso a fondos estatales que en condiciones normales no habría sido posible alcanzar.

Finalmente, estos cambios están también relacionados con la re-organización administrativa efectuada en el sector agrario, y con la integración de este, al aparato económico de planificación centralizada. Los diferentes autores que han sido citados con anterioridad, concuerdan en que durante este período (especialmente en los primeros años) se realizó un esfuerzo real por descentralizar la administración y para

reducir la interferencia de los organismos centrales en la organización de la agricultura. El primer paso importante, se produjo en Marzo de 1955 con un Decreto de la dirección del PCUS señalando que en el futuro las autoridades centrales se limitarían a determinar el volumen de las 'cuotas' de productos agrícolas, dando así, mayor autonomía a las granjas estatales y colectivos en la organización de sus tareas productivas. Esta 'devolución de poder' implicaba que, dentro de los límites establecidos por las requisiciones, los kolkhozes y sovkhozes estaban en libertad de planificar e implementar sus planes de producción en la forma que estimaran conveniente. Esta iniciativa fue seguida muy pronto (Mayo 1957) por un nuevo Decreto descentralizando parte importante de las administración económica hacia las regiones.

El proceso parece culminar en 1958 (Marzo) con la disolución de las Estaciones de Maquinarias y Tractores (EMT), y la transferencia de sus equipos a los colectivos. Esta medida que estaba orientada a terminar con una forma importante de control externo sobre las unidades de producción, termino por producir serios problemas de caracter técnico, debido a la imposibilidad de tranferir en el corto plazo, la enorme tarea que habia sido desempeñada por las EMT en décadas pasadas (Ver Sección 5.3.) [62].

A partir de fines de la década del 50, el Gobierno Soviético implemento una serie de medidas y contra-medidas que terminaron por dar al proceso de re-organización administrativa una apariencia de mucha confusión y falta de continuidad, que no

hizo sino agravar los problemas productivos del sector. Las medidas más importantes de esta segunda fase es el desmembramiento del Ministerio de Agricultura. En 1961 este perdió la casi totalidad de sus funciones, excepto las de carácter administrativo, investigación y entrenamiento (en 1953 había asumido poderes muy importantes cuando se fusionaron los Ministerios de Agricultura, Granjas Estatales, Algodón, Forestación y el de Abastecimiento Agrícola, en uno solo bajo el título de Agricultura y Abastecimiento). Las funciones técnicas que este desempeñara desde 1953, fueron transferidas a otros organismos: las 'Asociaciones Técnicas Agrícolas' pasaron a cumplir las tareas de abastecimiento del sector colectivo-estatal (repuestos, equipos, productos químicos agrícolas, por ejemplo), mientras que las actividades de requisiciones y/o adquisiciones y las de comercialización, pasaron a manos de los 'Comités Estatales de Abastecimiento' [63]. Finalmente, el control y co-ordinación de los aspectos productivos a los niveles regionales y locales, fue encargado a las Administraciones Territoriales de Producción, que se constituyeron en los encargados de transferir a los kolkhozes y sovkhozes las directivas de producción determinadas por el Gobierno Central [64].

A modo de conclusión, es necesario destacar aquí, que durante la Administración de Krushchev hubo un intento real de impulsar el desarrollo del sector agrario, no solo revirtiendo la política de exacción que caracterizara gran parte de la administración anterior, sino que también mediante un esfuerzo de devolución, al menos parcial, del poder de decisiones a los

niveles regionales y locales. Este, que estaba destinado a dar mayor libertad de acción a los colectivos y granjas estatales en la utilización de sus recursos, se vio bloqueado por la rigidez del aparato administrativo desarrollado por el Estado y la dirección del PCUS en décadas pasadas. Además, excesivo optimismo en las campañas de producción, errores de planificación, abusos de carácter político, deficiencias técnicas, y por cierto, las cambiantes condiciones climáticas, (todo ello en un contexto de permanentes vacilaciones en los ajustes administrativos), conspiraron para limitar los cambios estructurales y la obtención de las metas de expansión del sistema agro-alimentario.

En lo fundamental, este período marco claramente un cambio en las relaciones del sector agrícola con la economía soviética. Así como en el período que le precediera se sentaron las bases de la agricultura colectiva y de los mecanismos que permitieron la transferencia masiva de recursos al sector urbano/industrial, durante los años cincuenta y sesenta, se crearon las condiciones para la modernización tecnológica en gran escala, y la creciente integración de la agricultura a la economía soviética, y con ello el proceso de integración a la economía mundial.

\*

### 6.3. Agricultura Soviética Moderna: 1965-1982.

Tal como señaláramos en la sección anterior, la política agraria diseñada durante la Administración de Krushchev creó las bases para la rápida modernización del sistema agro-alimentario soviético. Este proceso se basó, por una parte, en el rápido incremento de los recursos económicos dirigidos al sector, y por otra, en las reformas administrativas destinadas a facilitar el flujo de esos nuevos recursos. Se intentó también, introducir mayor autonomía regional y local en la organización de las actividades productivas.

Con el cambio de dirigentes que se produjo en la Unión Soviética en 1964, no se introdujeron cambios en esa política. Por el contrario, ha existido un esfuerzo genuino no solo de continuar la modernización del sector agrícola, sino que también de profundizar el proceso. Al mismo tiempo, se ha intentado elevar los niveles de vida de la población rural (eliminado progresivamente las diferencias existentes con las áreas urbanas) y proveer el país con una mayor variedad de productos agrícolas y alimentos. Algunos de los aspectos más importantes de la agricultura soviética durante este período son discutidos más abajo. Los lectores pueden referirse también a OECD (1983a) y (1983b); PASKAR (1983); MOROZOV (1977); CLARK (1977); NOVE (1984); SHAFFER (1977) y NOVOSTY PRESS (varios años).

La política seguida por Brezhnev durante las décadas de los años 60s y 70s fue expuesta en Marzo de 1965 durante una reunión del Pleno del Comité Central del CPUS. El eje de la política presentada por Brezhnev fue aumentar masivamente el flujo de capital destinado al complejo agro-alimentario. En la práctica, la inversión en la agricultura habia venido creciendo desde los años 1950s, habiendo alcanzado durante el período 1961-1965 a un promedio anual de 9.700 millones de rublos (equivalente al 19,6% de la inversión total). Esta creció a un promedio de 16.440 millones durante los años 1966-1970 (23,2% del total) y a 26.300 millones de rublos, promedio anual (26.2% del total) durante 1971-1975 [65]. Aun cuando la tasa de crecimiento de la inversión agrícola ha tendido a declinar a partir de mediados de la década pasada, esta ha continuado creciendo mas rápidamente que la inversión total. Durante el período de 1976 a 1980 alcanzo a un promedio anual de mas de 34.000 millones de rublos y a una participación de aproximadamente del 27% en el total de la inversión. Para 1984, la inversión estimada en el complejo agro-alimentario habría alcanzado la cifra record de 50.000 millones de rublos (equivalente a un 33% de la inversión total) [66].

La proporción mas significativa de esta inversión se ha concentrado en la mecanización del sector, producción y abastecimiento de fertilizantes, mejoramiento de tierras, y en la organización de grandes complejos agro-industriales [67]. Unas pocas cifras serán suficientes para ilustrar las principales tendencias. En primer lugar, el parque de maquinarias agrícola ha aumentado considerablemente en las últimas décadas. Por ejemplo, el número de tractores en

existencia creció de 850,000 en 1955 a alrededor de 2,560,000 para fines de 1980. Igualmente, el número de trilladoras-cosechadores creció durante el mismo período de solo 338,000 a aproximadamente 722,000 [68]. En la práctica, estas inversiones significaron que la capacidad mecánica promedio de cada trabajador rural (medida en términos de 'caballos de fuerza') se triplicará en solo quince años (1966-1980) [69]. Al parecer, sin embargo, la Administración Soviética espera intensificar aun mas la producción agrícola, pues según los términos del Programa Alimentario (Ver Sección 6.4. mas abajo) en el período que se extiende hasta 1990, el parque total de tractores esta destinado a aumentar a 3,700,000 unidades y el de trilladoras-cosechadoras a 1,200,000 [70].

El progreso hecho en la producción de fertilizantes minerales y mejoramiento de tierras agrícolas es igualmente importante. Por ejemplo, la entrega de fertilizantes se triplico desde mediados de los años 1960 a 1980, alcanzando la producción total en ese año a 25 millones de toneladas (unidades medidas en 100% de contenido nutritivo). Se espera que el total se eleve a los 26.5 millones en 1985 y alrededor de 30-32 millones para fines de la década [71].

Igualmente, la superficie de tierras bajo el programa de mejoramiento (irrigación y drenaje) aumento en casi un 170% durante el período de 1966 a 1980. En la actualidad, en el área socializada de la agricultura, estas tierras alcanzan a 31.6 millones de hectáreas (aproximadamente a un 10% de la tierra agrícola) pero se estima que bajo el Programa

Alimentario éstas se expandirían por encima de los 40 millones de hectáreas [72].

El aumento masivo de los recursos a disposición del sector agrícola ha tenido, indudablemente, un impacto positivo en su capacidad productiva, pues a pesar de las grandes variaciones anuales (como resultado principalmente, de la severidad del clima que afecta a gran parte de las zonas agrícolas de la Unión Soviética [73] ) la producción agrícola, y en especial la producción de cereales y granos, ha venido aumentando constantemente en las últimas décadas (ésta creció de solo 130 millones de toneladas, promedio anual, en 1961-65 a más de 200 millones en 1975-80). Cabe destacar aquí que este aumento de la producción ha determinado un aumento importante del consumo per cápita de alimentos en la casi totalidad de los productos que constituyen el grueso de la dieta alimenticia de la población soviética. Entre los años 1966-1980, por ejemplo, a pesar de que la población del país aumentó en 35 millones, el consumo per cápita de carne creció en 41%, leche 25%, huevos 99%, verduras y hortalizas 35%, aceite vegetal 24% y azúcar 30% [74].

Sin embargo, a pesar de la expansión del sector y de estos aumentos en el consumo, el sistema agro-alimentario Soviético continúa siendo objeto de gran controversia. Nove (NOVE, 1984) sintetiza algunas de los desajustes principales observados en el sistema [75]:

i) La producción agrícola en la Unión Soviética ha aumentado rápidamente en las últimas décadas, y este crecimiento ha sido mas rapido que en el caso de la gran mayoría de los países industrializados. De hecho, mientras que la producción en la Unión Soviética aumento en un 50% durante el período 1965-1980, el incremento registrado en los Estados Unidos fue solo de 29% y en la Comunidad Europea de 31% [76]. Sin embargo, según Nove (NOVE, 1984) estas tendencias son distorcionadas por el hecho de que los aumentos han sido medidos a partir de niveles originales muy bajos, y en la práctica, la productividad y rendimientos de los cultivos en la agricultura soviética son insuficiente comparados con los 'niveles internacionales' [77].

ii) El crecimiento del sector, especialmente en las últimas décadas, se ha logrado sobre la base de un costo excesivamente elevado para la economía, dado que ningún otro país de niveles de ingresos comparables a los de la Unión Soviética, utiliza una proporción tan importante de la inversión total en el sector agrícola. Además, el alto nivel de inversiones actualmente alcanzado constituye una seria limitación, pues dificulta la búsqueda de soluciones a los problemas del sector via el incremento de las inversiones [78]. Por otra parte, las inversiones realizadas en equipos y maquinarias no parecen ser muy eficientes, debido principalmente, a la existencia de problemas en el proceso de asignación de los recursos, baja calidad de los equipos mecánicos e ineficiencia en los sistemas de mantención [79].

iii) La declinación de la población empleada en la agricultura ha sido muy lenta. Aun cuando su proporción en el total de la fuerza de trabajo se redujo de cerca de 42% en 1960 a alrededor de 25% a mediados de la década pasada [80], esta es todavía extremadamente alta en comparación al conjunto de los países de la Comunidad Europea (aproximadamente 8.5%) [81] y a los Estados Unidos (aproximadamente 4%) [82]. Una de las implicaciones inmediatas de este fenómeno, son los elevados costos de producción agrícola (y consecuentemente, presión adicional en el presupuesto estatal) debido a los aumentos salariales otorgados a los trabajadores de los colectivos y granjas estatales [83].

iv) El Gobierno Soviético ha mantenido prácticamente estables los precios de los alimentos básicos (precios al consumidor) durante las últimas décadas, en circunstancias que durante el mismo período los sueldos y salarios se han duplicados [84]. En ese contexto, la demanda de productos alimenticios ha crecido mas rápidamente que la capacidad de expansión del sistema agro-alimentario, a la vez que han tendido a producirse, como resultado de los incrementos en los ingresos reales, cambios en la composición del consumo y de la dieta. Un buen ejemplo es el de la producción y consumo de carne en la última década. Aun cuando su producción aumento de un promedio de solo 9.3 millones de toneladas a comienzos de la década del 60 a alrededor de 15 millones en 1981 [85], contribuyendo a incrementar el consumo per cápita de 45 kg. a 58kg. durante el mismo período, los problemas de abastecimiento de carne han tendido a acentuarse desde fines de los años 1970s [86].

v) La creciente brecha entre la capacidad productiva del sistema agro-alimentario en la Unión Soviética y la demanda generada por el aumento y distribución del ingreso, está conduciendo a la rápida integración del sistema en el mercado mundial. Las importaciones de cereales, que durante la década de los años 60 habían promediado 3.7 millones de toneladas métricas, aumentaron rápidamente durante la década pasada, para alcanzar en 1973 a los 24 millones de toneladas. Durante la segunda mitad de los años setentas, las importaciones promediaron 19.4 millones, pero éstas aumentaron nuevamente durante el período 1980-83, alcanzando a un promedio de 37 millones de toneladas métricas. Igualmente, importaciones de otros productos tales como soja, carne y mantequilla han experimentado aumentos substanciales durante la última década [87].

Es importante destacar aquí que esta visión de los 'observadores occidentales' respecto a los desajustes del sistema agro-alimentario, tiende a coincidir con la evaluación presentada en la Unión Soviética. Las diferencias fundamentales, sin embargo, emergen al referirse a las causas centrales de esas deficiencias. Los autores occidentales se remiten invariablemente al carácter de la economía planificada en la Unión Soviética, excesivo optimismo en las metas de los planes de producción, interferencia de los organismos centrales en la organización de la producción agrícola y en la distribución y comercialización de los productos del sector, falta de incentivos adecuados para motivar incrementos en la

productividad, interferencia de organismos políticos en la operación de funciones técnicas, ambivalencia con relación al rol de los "lotes auxiliares" y los "mercados libres", gigantismo económico, y caos administrativo causado por la falta de continuidad en la organización del sector. Por lo general, las medidas propuestas para "resolver" dichos desajustes se refieren a la introducción de mecanismos de mercado para "racionalizar" el uso de los enormes recursos a disposición del sector [88].

Por su parte, la posición de las autoridades soviéticas respecto a estas deficiencias ha sido claramente expresada en documentos oficiales y en publicaciones originadas en medios académicos [89]. A partir de mediados de la década del sesenta, numerosas medidas han sido implementadas en los mecanismos económicos, financieros y administrativos que regulan el complejo agro-alimentario. Estas medidas cubren áreas tales como el sistema de precios, requisiciones de productos agrícolas, remuneraciones al trabajo e incentivos económicos, y la re-organización interna del trabajo en las unidades de producción. Sin embargo, a partir de los años setentas, las medidas mas importantes en esta área han sido las que se refieren a la creciente integración de las actividades agro-industriales y la consolidación de los programas de colaboración entre kolkhozes y sovkhazes. Aun cuando estas medidas no son del todo nuevas, es solo a partir de mediados de la década pasada que ellas adquieren una nueva dimensión [90].

Las bases de esta política se encuentran en un decreto del

Comité Central del PCUS de Junio de 1976, llamado "Sobre la Mayor Especialización y Concentración de la Producción Agrícola a Partir de Programas de Colaboración entre Granjas y la Integración de Complejos Agro-Industriales". Según Morozov (MOROSOV, 1977) esta política representa la introducción de métodos modernos de producción industrial en el complejo agro-alimentario, en su proceso de evolución hacia una forma de socialismo mas avanzado [91].

En la práctica, esta política ha significado: (i) la creciente transformación de kolkhozes en sovkhoses (estos últimos ocupan en la actualidad mas de las mitad de la tierra arable en la Unión Soviética); (ii) el fortalecimiento de vínculos administrativos y económicos ('programas de colaboración') entre granjas colectivas y estatales; (iii) la creciente automatización, mecanización y aplicación de métodos industriales en la producción agrícola y de alimentos; y, (iv) el desarrollo de una red de complejos agro-industriales que integra kolkhozes, sovkhoses y otras empresas industriales sobre la base de tecnología avanzada y altas inversiones de capital.

El objetivo central de estas medidas ha sido acelerar, en el largo plazo, el proceso de especialización y concentración de la producción en el complejo agro-alimentario, a fin de resolver principalmente, los problemas del sector ganadero, así como las deficiencias que afectan a las industrias y servicios que atienden a este sector (como por ejemplo, producción de alimentos concentrados y estaciones de inseminación

artificial). Otras áreas que han progresado en el contexto de esta política, han sido la de productos lácteos, avicultura y el sector procesador de alimentos. Todo ello, a partir del Décimo Plan Quinquenal (1976-1980) que no solo puso énfasis en el continuo incremento de la producción, sino que en especial, en el mejoramiento de la calidad y variedad de productos entregados por el sistema [92].

En lo relativo a remuneraciones, durante la década del setenta se tendió a completar las reformas iniciadas por la Administración de Khrushchev. Por una parte, el salario real de los trabajadores de las granjas colectivas aumento en un 69% durante el período 1965-1975. Por otra, se redujeron considerablemente las diferencias existentes entre colectivos, y entre estos en su conjunto, y los salarios de los trabajadores industriales y de las granjas estatales. Igualmente, salarios monetarios han terminado por reemplazar, en la gran mayoría de los colectivos, a los bonos de producción, anticipos, y pagos en especies [93].

Finalmente, es importante señalar que los incrementos salariales otorgados a los trabajadores rurales han sido posible, en parte, como resultado de las alzas de precios concedidas por el Gobierno en las compras de productos agrícolas. Estas, que fueron substanciales durante la Administración de Khrushchev, continuaron durante los años siguientes [94]. El aumento del crédito y préstamos estatales también ha jugado un rol importante en el incremento de los salarios. En muchas ocasiones, especialmente en el caso de las

granjas mas pobres, el crédito facilitado por organismos gubernamentales es transformado directamente en una forma de subsidio estatal [95].

#### 6.4. Las Perspectivas de la Agricultura Soviética en la Década del 80.

En su análisis del Programa Alimentario de 1982, Johnson (JOHNSON y BROOKS, 1983) sugiere que el sistema agro-alimentario Soviético ha sufrido un rápido deterioro de su eficiencia, a pesar de las enormes inversiones realizadas en décadas pasadas. Su argumento se centra mas que en la caída de la tasa de crecimiento del sector [96] en la aparente dificultad del sistema para satisfacer el aumento de la demanda de alimentos y productos agrícolas en la Unión Soviética, sobre la base de la producción interna del país. En síntesis, Johnson sugiere que el objetivo principal del programa sería poner fin al rápido crecimiento de las importaciones de alimentos (las importaciones de cereales y granos promediaron 37 millones de toneladas métricas en el período 1980-83) y de esa forma limitar la integración de la agricultura soviética al mercado mundial [97].

Cabe preguntarse si las medidas propuestas en dicho Programa, en el contexto de (i) el desarrollo actual de la agricultura soviética y (ii) de las condiciones que han imperado en el mercado mundial de alimentos desde la década pasada, permitirían un desarrollo en esa dirección. Nuestra conclusión

preliminar es que la dinámica de las tendencias dominantes en el desarrollo del sistema agro-alimentario soviético y las reformas que se intenta introducir, no harán sino acentuar su integración a la economía mundial, siguiendo pasos muy similares a la evolución de la agricultura Norteamericana y Europea. En lo que resta de este artículo se examina brevemente este argumento.

El Programa Alimentario se remonta a una resolución del Pleno del Comité Central del PCUS (Mayo de 1982). El programa se extiende hasta 1990, y agrupa una serie de medidas de carácter comprensivo y de largo plazo, que exceden los límites mismos del sector. Según Paskar (PASKAR, 1983) sus principales lineamientos cubren los siguientes aspectos:

(i) desarrollo proporcional y balanceado del complejo agro-industrial, así como el mejoramiento de la administración, sistema de planificación y de incentivos económicos en todas las ramas del complejo.

(ii) mejoramiento de las tasas de crecimiento agrícola sobre la base de intensificación de la producción.

(iii) Uso más eficiente del potencial técnico y productivo del complejo agro-industrial, así como la obtención de un importante aumento en los rendimientos de las inversiones de capital y otros recursos materiales.

(iV) Introducción de medidas destinadas a prevenir pérdidas en el proceso de producción, así como mejorar la calidad de los productos [98].

El análisis de fuentes oficiales soviéticas [99], muestra además, que aun cuando hay evidentemente un deseo ( y por cierto la necesidad) de mejorar considerablemente la eficiencia productiva, financiera y administrativa del complejo agro-alimentario, el objetivo central del programa es introducir cambios de largo plazo en la estructura de producción y en el consumo de alimentos en la Unión Soviética. Tal como se ha señalado con anterioridad, aun cuando los niveles alimentarios promedio en la Unión Soviética pueden ser considerados muy satisfactorios en términos calóricos (el consumo per cápita excede las 3400 calorías diarias [100]), la composición de la dieta es altamente dependiente del consumo de carbohidratos, dado que la proporción de proteínas animales, frutas y verduras es aun limitada. De hecho, el Programa espera incrementar el consumo de la totalidad de los principales productos alimenticios, pero en especial de carne (de 58 Kg. per cápita en 1980 a 70 kg. en 1990), verduras (de 97 Kg. a 126-135 Kg.) y frutas (de 38 Kg. a 66-70 Kg.) [101].

En este contexto, y en términos de metas de producción, una de las tareas principales a la que se enfrenta el complejo agro-alimentario es elevar substancialmente la capacidad productiva y la eficiencia del sector ganadero, así como la producción de alimentos para la engorda de ganado. En la práctica, esto implica introducir cambios importantes en la

composición y organización de la producción cerealera, dado que la Unión Soviética en la actualidad es auto-suficiente en su producción para consumo directo por la población, pero altamente deficitaria en la producción de granos para consumo animal. Tal como lo señala la OECD en su informe sobre la agricultura soviética (OECD, 1983), la producción del sector ganadero aumento considerablemente desde los años 1960s, pero ha tendido a estabilizarse al final de la década pasada. Esta, que en 1979 y 1980 alcanzo a aproximadamente al 55% de la producción total del sector agrícola, ha visto su capacidad de crecimiento seriamente restringida por las dificultades experimentadas para expandir la producción de semillas forrajeras y alimentos para la ganadería [102].

Una tarea de estas dimensiones requerirá, sin duda, cambios fundamentales en las técnicas de producción, organización y administración de las unidades de producción, inter-relaciones entre los diferentes elementos del complejo agro-alimentario, así como en las relaciones de este con el conjunto de la economía soviética. Sin embargo, en este proceso la Administración Soviética enfrenta problemas de gran magnitud. Para empezar, especialmente a partir de la incorporación de 'las tierras nuevas' durante la Administración de Khrushchev, se ha hecho paulatinamente difícil continuar incrementando la producción sobre la base de la expansión de la frontera agrícola, dado que en la actualidad una parte muy importante de la producción ya se encuentra localizada en áreas consideradas

de condiciones climáticas inestables y de alto riesgo para la agricultura (por ejemplo, afectada por sequías como las de los años 1963, 1965, 1967, 1972 y 1975 [103]).

Parece evidente, por tanto, que el futuro crecimiento en el sector agro-alimentario deberá resultar fundamentalmente, a partir de un nuevo y mayor esfuerzo de intensificación de la producción. Esta alternativa tampoco parece ser fácilmente alcanzable, pues la proporción de la inversión total bruta destinada al sector es ya extremadamente elevada y se hace prácticamente imposible seguir imponiendo ese nivel de sacrificio al resto de la economía, por un período muy prolongado.

Además, es importante recordar que una proporción muy significativa de la producción agrícola de la Unión Soviética (alrededor del 25%--Ver Sección 5.2.) depende de las contribuciones de las 'parcelas auxiliares'. Mas aún, esta no es solo importante en el total de la producción, sino que en particular, en rubros tales como leche, carne, huevos y verduras, en los que contribuyen aproximadamente, con un tercio del total [104]. Nuevamente, parece difícil poder predecir importantes aumentos en la producción de esos rubros a partir de intensificar la producción en la 'parcelas auxiliares', ya de por sí altamente explotadas. Muy por el contrario, es muy probable que su importancia continúe declinando, tanto en términos relativos como absolutos, dados el número decreciente de la población rural (y consecuentemente, del número de 'parcela' y del área cultivada no-socializada) y la declinación

de la importancia de la 'parcela privada' como medio de subsistencia y generador de ingresos [105].

En síntesis, y para finalizar, parece posible estimar que durante los próximos años, la agricultura soviética se vera enfrentada a una tarea de gran magnitud en su intento de mejorar las disponibilidades de alimentos y la composición de la dieta alimenticia, sobre la base, fundamentalmente, de la utilización de los recursos productivos internos del país. Una tarea de esas características, no solo tendrá que centrarse en las medidas de intensificación y racionalización descritas en el programa, sino que muy probablemente en la creciente especialización de funciones dentro del sistema agro-alimentario, así como de este en su conjunto, desarrollos que muy probablemente tenderán a acentuar la integración de la agricultura soviética en el mercado mundial.

## NOTAS:

1. Para mayor detalles, ver por ejemplo, HUBBARD, 1939, Capítulos I-X; JASNY, 1949, Capítulos VII y VIII; DUNMAN, 1975, pp.89-94; y HEDLUND, 1984; 34-39.
2. Ver JASNY, 1949, pp. 136-139 y HUBBARD, 1939, Capítulo VI.
3. Ver también HEDLUND, 1984, pp.34-39 y DUNMAN, 1975, pp. 89-93.
4. Ver HEDLUND, 1984, pp.36-37.
5. STRAUSS, 1969, p.13.
6. Ver también: HEDLUND, 1984, pp.39-51; DUNMAN, 1975, pp.93-98; JASNY, 1949, Capítulo VIII y HUBBARD, 1939, Capítulo XI.
7. Para detalles sobre estos aspectos ver, por ejemplo, HEDLUND, 1984, pp.39-43; DUNMAN, 1975, pp.94-97; STRAUSS, 1969, pp.67-71; y JASNY, 1949, Capítulo X.
8. Ver, por ejemplo, STRAUSS, 1969, Capítulo V.4-5; NOVE, 1984, Capítulos 5 y 6; PREOBRAZHENSKY, 1962, especialmente Clase No.6; GREGORY y STUART, 1981, Capítulo 3 y LELCHUK, et. al.,1971, Capítulos III y IV.
9. Ver por ejemplo, DUNMAN, 1975, pp.98-102; HEDLUND, 1984, pp. 51-61; STRAUSS, 1969, Capítulo VI.1; NOVE, 1984, pp.148-159; GREGORY y STUART ,1981, Capítulo 4.
10. Ver DUNMAN, 1975, pp.99-100.
11. Ver STRAUSS, 1969, pp.99-100.
12. Ver NOVE, 1984, Capítulo 7, especialmente p. 174.

13. Un estudio muy detallado de las granjas colectivas o kolkhozes es presentado por STUART, 1972. Información adicional puede ser encontrada en MOROZOV, 1977, Capítulos 3 a 9; NOVE, 1984, pp.173-187; GREGORY y STUART, 1981, Capítulo 7; HEDLUND, 1984, Capítulos 4 a 6; y DUNMAN 1975, pp.102-119.
14. GREGORY y STUART (1981), p.224. Traducción nuestra.
15. El 'toz' es descrito por Dunman como "Asociación para el Cultivo Conjunto de la Tierra" en los que la socialización de los factores de producción ocurre solamente durante períodos de cultivos. Respecto a la "kommuna" señala que eran formas muy extremas de socialización derivadas de las 'comunas medievales'. DUNMAN, 1975, p.103.
16. Ver HEDLUND, 1984, pp.94-95.
17. Ver MOROZOV, 1977, pp.51-53.
18. Ver MOROZOV, op.cit, p. 52.
19. Ver, por ejemplo, HEDLUND, 1984, Capítulo 4.
20. Ver MOROZOV, 1977, Capítulo 3.
21. Ver DUNMAN, 1975, pp.104-105.
22. Ver HEDLUND, 1984, pp. 103-104.
23. Ver, por ejemplo, MOROZOV, 1977, Capítulo 5; HEDLUND, 1984, pp. 103-109 y DUNMAN, 1975, pp.104-107.
24. Ver MOROZOV, 1977, Capítulo 5, y HEDLUND, 1984, pp.103-109.
25. Ver HEDLUND, 1984, p.105.
26. Ver DUNMAN, 1975, pp.109-115; GREGORY y STUART, 1981, pp. 224-227; NOVE, 1984, pp.181-184, y JASNY, 1949, Capítulo XII.

27. El rol del 'departamento político' de las EMT y la duración de los mismos no es totalmente clara pues diversos autores presentan evidencias contradictorias al respecto.

Es claro sin embargo, que el PCUS ha utilizado diversos mecanismos destinados a asegurar la lealtad del campesinado a los planes de socialización de la producción agrícola. Al respecto, ver por ejemplo, DUNMAN, 1975, pp. 113-117; HEDLUND, 1984, pp.109-115; y NOVE, 1984, 181-184.

28. Ver MOROZOV, 1977, pp. 70-72.

29. Ver DUNMAN, 1975, p. 115.

30. Ver MOROZOV, 1977, p. 69. Traducción nuestra.

31. Ver MOROZOV, op.cit., pp.72-77.

32. Ver MOROZOV, 1977, pp. 92-93. La sección que sigue a continuación esta basada en información de MOROZOV, op.cit. Capítulos 6 y 9.

33. Ver HEDLUND, 1984, pp. 17-23.

34. Ver HEDLUND, op.cit., p.19.

35. Ver HEDLUND, op.cit., p.20; y MOROZOV, 1977, p.108.

36. Ver MOROZOV, op.cit., pp.106-107.

37. Ver MOROZOV, op.cit., pp.107-108.

38. Ver DUNMAN, 1975, pp.118-119.

39. Ver HEDLUND, 1984, pp. 101-102.

40. Ver MOROZOV, 1977, pp.78-79.

41. Ver, por ejemplo, NOVE, 1984, pp.160-188, pp.239-247, pp.298-313, y pp.329-341; JASNY, 1949, Partes III y IV; CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.1-30; DUNMAN, 1975, 85-126; McCAULEY, 1976, Capítulos 2-4; KARCZ, 1967, Capítulos 1 y 2; y STRAUSS, 1969, Capítulos V-VIII.

42. STRAUSS, 1969, pp.53-54.
43. Ver JASNY, 1949, "Appendix Notes", Notas A, pp.709-714.
44. Ver STRAUSS, 1969, pp.54-55.
45. Ver NOVE, 1984, pp.239-260 y pp.298-341.
46. Ver DUNMAN, 1975, pp.122-123.
47. Ver STRAUSS, 1969, pp.192-194, y especialmente p.195.
48. Ver, por ejemplo, NOVE, 1984, pp.329-370; McCAULEY, 1976, especialmente capítulos 5 a 8; GREGORY y STUART, 1981, pp.231-142; VOLIN, 1967, en KARCZ, 1967; LAIRD, 1967, en KARCZ, op.cit.; CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.16-31; y STRAUSS, 1969, Capítulo VIII.
49. Para detalles de esta discusión, ver por ejemplo, STRAUSS, 1969, Capítulo VIII. Las cifras citadas en esta sección son de pp.170-172.
50. Ver, por ejemplo, CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.19-20; McCAULEY, 1976.
51. Ver, GREGORY y STUART, 1981, pp.233-234.
52. Ver STRAUSS, 1969, Cuadro No.46, p.196.
53. Ver STRAUSS, op.cit., Cuadro No.47, p.196.
54. Ver STRAUSS, op.cit. pp.196-197.
55. Ver, por ejemplo, NOVE, 1984, pp.329-341; STRAUSS, 1969, pp. 200-209; y GREGORY y STUART, 1981, pp.238-241.
56. Ver STRAUSS, 1969, p.201.
57. Ver GREGORY y STUART, 1981, pp.238-239.
58. Ver STRAUSS, 1969, 194-201.
59. Ver STRAUSS, op.cit., pp.178-188.
60. Ver NOVE, 1984, pp.335-341; GREGORY y STUART, 1981, pp.234-236. Las cifras del texto fueron calculadas a partir de STRAUSS, 1969, pp.179-182.

61. Sobre el problema del 'gigantismo económico' ver, por ejemplo, VOLIN, 1967, en KARCZ, 1967, pp.15-21
62. Para detalles, ver por ejemplo, NOVE, 1984, pp.361-364; STRAUSS, 1969, pp.210-221; GREGORY y STUART, 1981, pp.234-238.
63. Ver, por ejemplo, CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.29-30.
64. Para detalles ver LAIRD, 1967, en KARCZ, 1967, pp.29-50.
65. Ver NOVE, 1984, p.372. Según Nove, la inversión agrícola incluye también, inversiones en talleres, investigación, procesamiento de productos agrícolas, irrigación, etc. Ver, también, CLARK (1977) y SHAFFER (1977), ambos en SHAFFER (1977), pp.31-32 y 75-77.
66. Ver, NOVOSTI PRESS, 1984, 'USSR-100 Questions and Answers", pp.63-64. De acuerdo al XIIo. Plan Quinquenal, la inversión total de capital en el complejo agro-alimentario alcanzaría al 33-35% del total (PASKAR, 1983, pp.25-26). Un análisis muy detallado de las inversiones de capital en la agricultura soviética en los años 1960s y 1970s es presentado por DOVRING (1980) en FRANCISCO et al. (1980), capítulo I.
67. Ver, por ejemplo, CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.32-41; DOVRING, 1980, en FRANCISCO et. al., 1980, Capítulo I; SHAFFER, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.74-81; y NOVE, 1984, pp. 371-374.
68. OECD, 1983, 'Prospects for Soviet Agricultural Production and Trade', Cuadro XV Appendix; y ver también Capítulo III. Ver, DOVRING, 1980, en FRANCISCO et.al., 1980, pp. 12-13.
69. Ver PASKAR, 1983, p.11.

70. Ver PASKAR, 1983, pp.10-11.

La Unión Soviética es hoy en día el mayor productor de maquinaria agrícola del mundo. A comienzos de la presente década la producción total de tractores, por ejemplo, sobrepasaba la producción combinada de los principales productores occidentales: Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y Alemania. Ver: NOVOSTI PRESS, 1983, 'USSR-Facts and Figures', pp.8-9.

71. Ver PASKAR, 1983, pp.10-11 y pp.26-29. Ver también, OECD, 1983, 'Prospects for Soviet Agricultural Production and Trade', Capítulo V; y CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.34-35.

72. Ver PASKAR, 1983, pp.10-11 y pp.29-31. Ver también OECD, 1983, op.cit., Capítulo IV.

73. Por ejemplo, 75% del área usada en la producción de cereales y granos esta situada en una zona de humedad insuficientes. Otros 50 millones de hectáreas están sujetos a problemas de erosión, y los períodos libres de heladas son extremadamente cortos en la totalidad del país. Ver, por ejemplo, PASKAR, 1983, pp.5-6.

74. Ver PASKAR, 1983, 6-7.

75. Ver NOVE, 1984, pp.372-374.

76. Cifras de NOVOSTI PRESS, 1983, 'USSR-100 Questions and Answers', p.59.

77. Ver también, SHAFFER, 1977, en SHAFFER, 1977, Capítulo II.

78. Ver también, DOVRING, 1980, en FRANCISCO et. al., 1980, Capítulo I.

79. Ver también, CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, Capítulo I.

80. Ver U.S. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 'Handbook of Economic Statistics 1976', Washington, D.C. 1976, pp.45-46.
81. Ver COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 'The Common Agricultural Policy', Revised Edition, 1977,
82. U.S. PRESIDENT, "Economic Report of the President", U.S. Government Printing Office, Washington, 1982, T.B.96. Estas cifras corresponden a la 'población que vive en granjas'.
83. Según Morozov (MOROZOV, 1977, pp. 135-136.) el ingreso real de la población rural en la Unión Soviética (resultado de salarios en dinero y en especies) aumento 4.5 veces desde 1913 a 1960. En el período que va de 1965 a 1980, los salarios y sueldos de los miembros de los kolkhozes y sovkhoszes aumentaron en 130% y 100%, respectivamente (PASKAR, 1983, p.11). Un interesante análisis de estos temas es presentado por SCHROEDER, 1983, en BERGSON y LEVINE, 1983, Capítulo 10.
84. Sobre este tema, ver por ejemplo, NOVOSTI PRESS, 1983, 'USSR: 100 Questions and Answers', pp.56-58.
85. Ver, NOVOSTI PRESS, 1983, op.cit.pp.57-58.
86. Ver también, OECD, 1983, 'Prospects for Soviet Agricultural Production and Trade', Capítulo II.
87. Las importaciones de carne aumentaron de solo 143.000 toneladas en 1970 a un promedio de 882.000 toneladas métricas en el período 1981-83. Soja aumento de 252.000 toneladas en 1972 a un promedio de 1,423,000 toneladas métricas durante 1981-83, y las importaciones de mantequilla de solo 2,200 toneladas en 1970, a un promedio 189,400 toneladas durante 1981-83. Las cifras usadas en

esta sección fueron calculadas con datos de FAO TRADE YEAR BOOK, varios números.

88. Para detalles ver, por ejemplo, STRAUSS, 1969, especialmente, Capítulos X y XI; JOHNSON, 1983, en JOHNSON y BROOKS, 1983, especialmente Capítulos 1, 4 y 8. Ver también JOHNSON, en BERGSON y LEVINE, 1983, Cap. 4. Este autor argumenta: "Estoy convencido de que si el actual sistema agrícola es mantenido sin modificaciones, la agricultura soviética continuará exhibiendo importantes y crecientes dificultades...parece razonable que una agricultura socializada y co-operativa pueda funcionar con algún grado de eficiencia...yo sostengo que una agricultura socializada puede ser eficiente pero ello requiere que se aproxime a un sistema de precios que funcione. Un sistema de precios que de las señales apropiadas a las decisiones que deben tomar las granjas, el sector productor de insumos, y las agencias de comercialización...se requieren cambios importantes en el rol y naturaleza de la planificación centralizada". JOHNSON, op.cit.,p.139 (Nuestra traducción).

Ver también, SHAFFER, 1977, en SHAFFER, 1977, y HEDLUND, 1984, especialmente Capítulo 7. Estos dos últimos autores presentan una crítica muy interesante del sistema soviético.

89. Ver, por ejemplo, MOROZOV, 1977, especialmente Capítulos 1 y 13; PASKAR, 1983, pp. 6-12 y 39-40; NAZAROV, 1985, Capítulo III; NOVOSTI PRESS, 1983, 'USSR-100 Questions and Answers', pp.56-63; NOVOSTI PRESS, 1984, 'USSR-100 Questions and Answers', pp.62-69; ANDROPOV, 1983;

CHERNENKO, 1984; TIKHONOV, 1984; Resolución del Comité Central del PCUS sobre 'El Programa de Largo Plazo para el Mejoramiento de Tierras', publicado por SOVIET WEEKLY, Octubre, 1984; GORBACHYOV, 1985.

90. Ver, por ejemplo, GREGORY y STUART, 1981, pp.241-242.
91. Ver MOROZOV, 1977, pp.186-187.
92. Ver MOROZOV, op.cit., Capítulos 7-8 y 12-13; PASKAR, 1983; BREUS, 1983.
93. Ver, por ejemplo, CLARK, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.36-39; y MOROZOV, 1977, Capítulo 9.  
En una perspectiva de mas largo plazo, NAZAROV señala que los ingresos reales de los miembros de los colectivos, habrían multiplicado casi 7 veces su valor entre 1940 y 1980, NAZAROV, 1985, p.74.
94. Ver, por ejemplo, SHAFFER, 1977, en SHAFFER, 1977, pp.68-67. Particularmente importante fueron las alzas experimentadas por la carne y leche. En el período 1964-66 a 1974-76, los precios pagados por el Gobierno aumentaron de 90 a 103 rublos por tonelada en el caso de granos, de 442 a 583 rublos en el caso de algodón, de 994 a 1512 rublos en el caso de carne, de 148 a 212 rublos en el caso de leche, y de 79 a 92 rublos en el caso de huevos (por mil unidades). JOHNSON, 1983, en JOHNSON y BROOKS, 1983, pp.47-53, ver Cuadro 4.2.
95. Ver PASKAR, 1983, pp.37-38.
96. La producción agrícola creció en un 13% durante el período 1971-75, 9% durante 1976-80, y 3% durante 1981-83. NOVOSTI PRESS, 1984, 'USSR-100 Questions and Answers', pp.63-64.
97. Ver, JOHNSON, en JOHNSON y BROOKS, 1983, Capítulo III.

98. Ver, PASKAR, 1983, pp.12-13.
99. Ver referencias en Nota 89.
100. NOVOSTI PRESS, 1984, 'USSR-100 Questions and Answers', pp.62-63.
101. PASKAR, 1983, p.13.
102. Ver, OECD OBSERVER, 1983, No.125, pp.22-24.
103. Ver Nota No.73; MOROZOV, 1977, pp.18-20 y PASKAR, 1983, pp. 6-7.
104. Ver, por ejemplo, PASKAR, op.cit., pp.18-20.
105. Ver, OECD OBSERVER, 1983, No.125, pp.22-25.

## BIBLIOGRAFIA

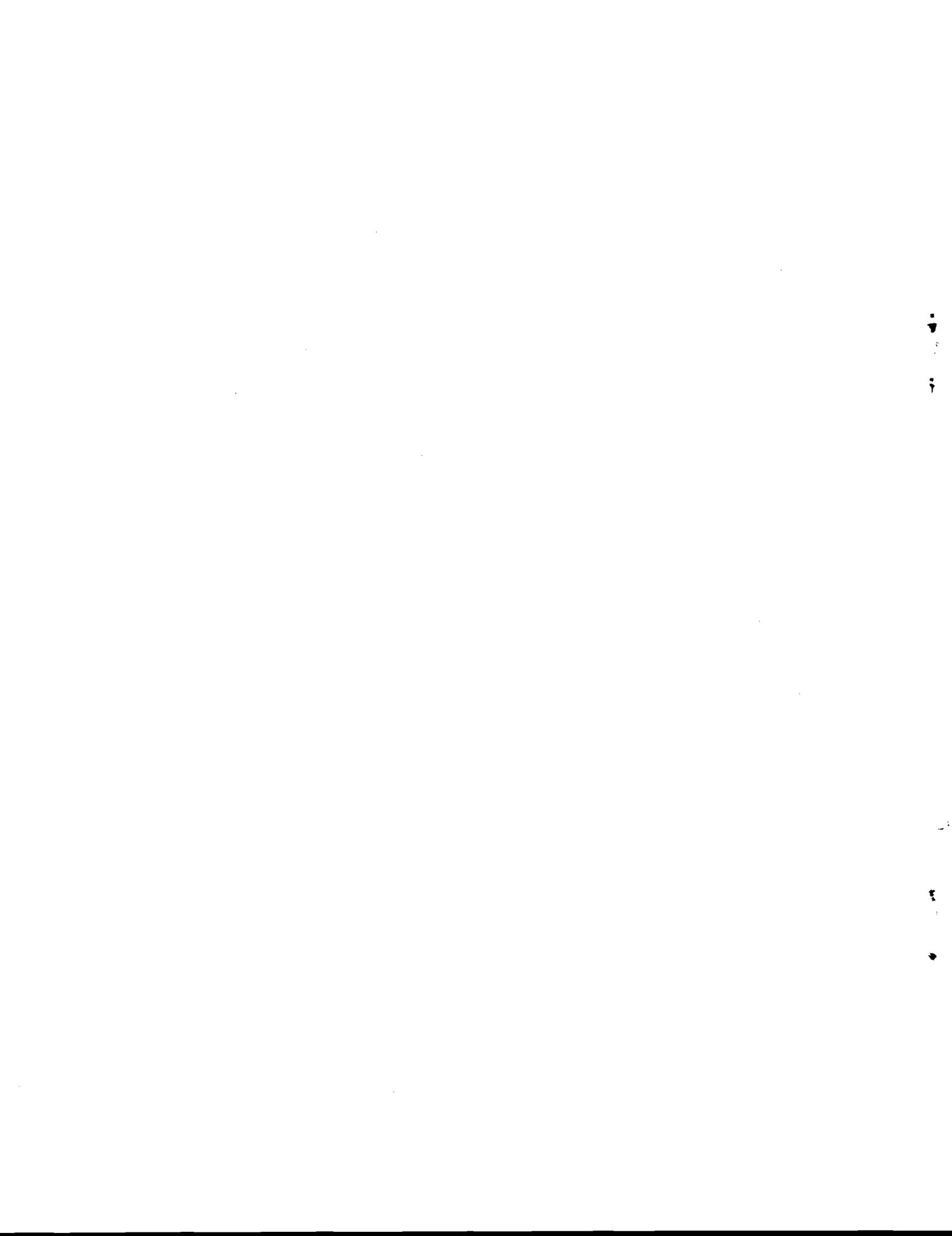
1. ANDROPOV, Yury: Informe de Yury Andropov, Secretario General del Comité Central, PCUS, Reunión del Comité Central delineando tareas en el sector agrario. Publicado por SOVIET WEEKLY, 30 de Abril, 1983, London.
2. BERGSON, A. y LEVINE, H. (Eds.): "The Soviet Economy-Toward the Year 2000", George Allen and Unwin, 1983, London.
3. BLACKWELL, William (Ed.): "Russian Economic Development from Peter the Great to Stalin", New Viewpoints, 1974, New York.
4. BREUS, Fyodor: "Farm and Farm Industries Treated as a Unit" SOVIET WEEKLY, Septiembre 3, 1983, p.10, London.
5. CHERNENKO, Konstantin: Informe de Konstantin Chernenko, Secretario General del Comité Central, PCUS, 23 Octubre, 1984. Publicado por SOVIET WEEKLY, Octubre, 1984, London.
6. CLARK, Gardner: "Soviet Agricultural Policy", en SHAFFER, Editor, 1977, Capítulo 1.
7. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "The Common Agricultural Policy", Revised Edition 1977, Commission of the European Communities, Brussels.
8. DOVRING, Folke: "Capital Intensity in Soviet Agriculture", en FRANCISCO et.al., Editor, 1980, Capítulo 1.
9. DUNMAN, Jack: "Agriculture: Capitalist and Socialist", Lawrence and Wishart, 1975, London.
10. FRANCISCO, R.; LAIRD, B. y LAIRD, R. (Eds.): "Agricultural Policies in the USSR and Eastern Europe", Westview Press, Colorado, 1980.

11. GORBACHYOV, Mikhail: Informe de Mikhail Gorbachyov, Secretario General del Comité Central, PCUS, 23 Abril, 1985. Publicado por SOVIET WEEKLY, 11 Mayo, 1985, London.
12. GREGORY, Paul y STUART, Robert: "Soviet Economic Structure and Performance", Harper and Row, Publishers, 1981, New York.
13. HEDLUND, Stefan: "Crisis in Soviet Agriculture", Croom Helm, 1984, London.
14. HUBBARD, Leonard: "The Economics of Soviet Agriculture", MacMillan and Co., 1939, London.
15. JASNY, Naum: "The Socialized Agriculture of the USSR—Plans and Performance", Stanford University Press, Stanford, 1949.
16. JOHNSON, Gale: "Agricultural Organization and Management", en BERGSON y LEVINE, Editores, 1983, Capítulo 4.
17. JOHNSON, Gale y BROOKS, Karen: "Prospects for Soviet Agriculture in the 1980s", Indiana University Press, Bloomington, 1983.
18. KARCY, Jerzy (ed.): "Soviet and East European Agriculture", University of California Press, Berkeley and L.A., 1967.
19. LAIRD, Roy: "Khrushchev's Administrative Reforms in Agriculture: An Appraisal", en KARCY, Editor, 1967, Capítulo 2.
20. LANE, David: "Soviet Economy and Society", Basil Blackwell, 1985, U.K.
21. LELCHUK, L.; POLYAKOV, Y. y PROTOPOPOV, A.: "A Short History of the Soviet society", Progress Publishers, 1971, Moscow.
22. McCAULEY, Martin: "Khrushchev and the Development of Soviet Agriculture", The MacMillan Press, 1976, London.

23. MOROZOV, V: "Soviet Agriculture", Progress Publishers, 1977, Moscow.
24. NAZAROV, Vladimir: "Statistics and Juggling", Novosti Press Agency Publishing House, Moscow, 1985.
25. NOVE, Alec: "The Soviet Economic System", George Allen and Unwin, 1980, London.
26. NOVE, Alec: "An Economic History of the USSR", Penguin Books, Harmondsworth, 1984.
27. NOVOSTI PRESS: "USSR-Facts and Figures", Novosti Press Agency Publishing House, 1983, Moscow.
28. NOVOSTI PRESS: "USSR-100 Questions and Answers", Novosty Press Publishing Hose, Ediciones 1983 y 1984, Moscow.
29. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: "The Prospects for Soviet Agriculture", The OECD Observer, No.125, Nov.1983, pp.22-27, Paris.
30. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: "Prospects for Soviet Agricultural Production and Trade", OECD, 1983, Paris.
31. PASKAR, Pyotr: "Agro-Industrial Complex: Growth Prospects", Novosty Press Agency Publishing House, 1983, Moscow.
32. PREOBRAZHENSKY, E.A.: "From New Economic Policy to Socialism", New Park Publications Ltd., 1973, London.
33. SCHROEDER, Gertrude: "Consumption", en BERGSON y LEVINE, Editores, 1983, Capitulo 10.
34. SHAFFER, Harry (Ed.): "Soviet Agriculture: An Assesment of its Contributions to Economic Development", Praeger Publishers, New York, 1977.
35. SHAFFER, Harry: "Soviet Agriculture: Success or Failure?", en SHAFFER, Editor, 1977, Capítulo 2.

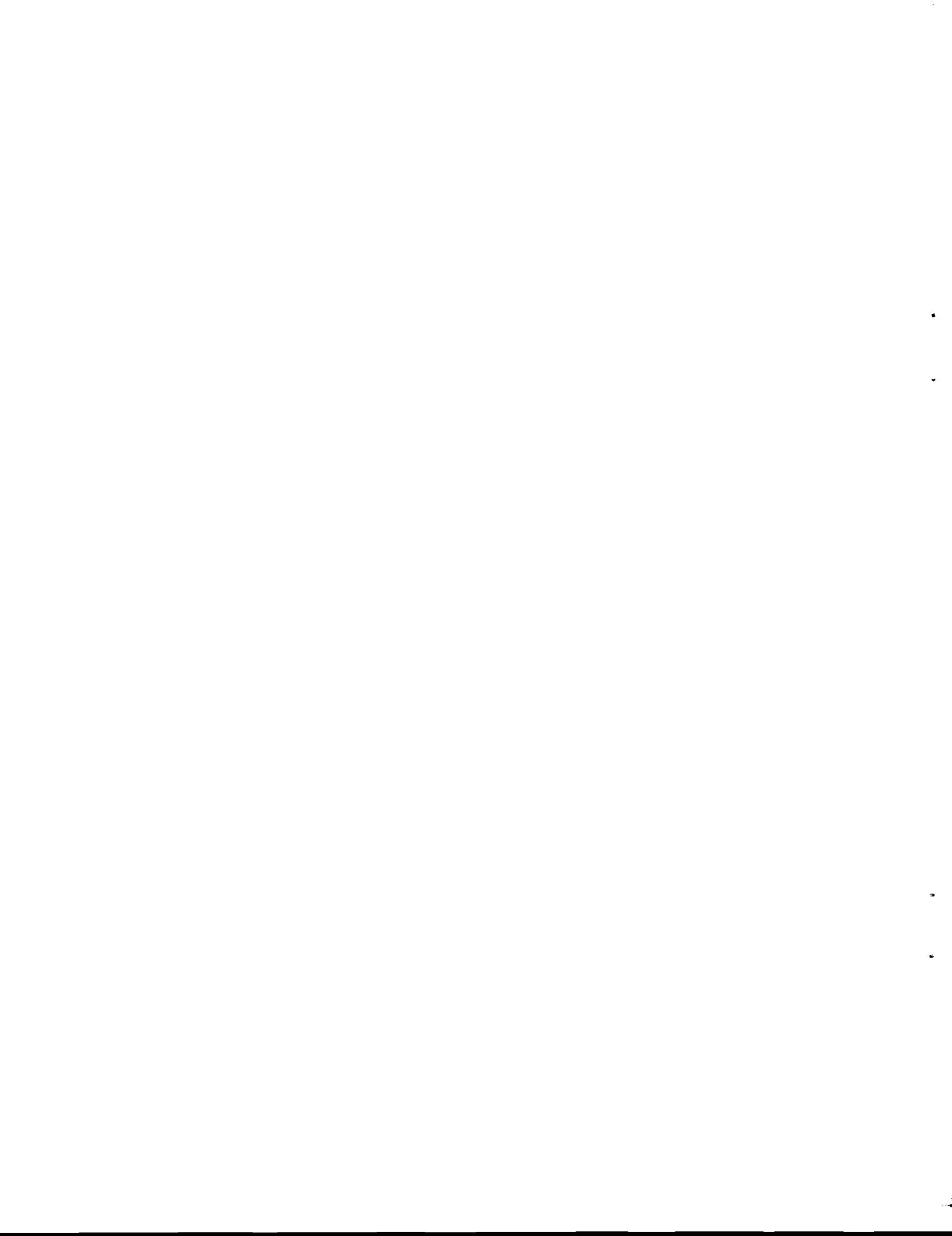
36. STRAUSS, Erich: "Soviet Agriculture in Perspective", George Allen and Unwin, 1969, London.
37. STUART, Robert: "The Collective Farm in Soviet Agriculture", Lexington Books, Mass., 1972.
38. TIKHONOV, Nikolai: Informe de Nikolai Tikhonov, Presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, al Comité Central del PCUS sobre el Programa de Mejoramiento de Tierras, Octubre, 1984. Publicado por SOVIET WEEKLY, Octubre, 1984. London.
39. U.S. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY: "Handbook of Economic Statistics 1976", Washington DC, 1976.
40. U.S. PRESIDENT: "Economic Report of the President", U.S. Government Printing Office, Washington, 1982.
41. VOLIN, Lazar: "Khrushchev and the Soviet Agricultural Scene", en KARCZ, Editor, 1967, Capítulo 1.

-----000000-----



DOCUMENTO 2

DESARROLLO DEL SISTEMA ALIMENTARIO DE  
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA



# EL DESARROLLO DEL SISTEMA AGRO-ALIMENTARIO NORTEAMERICANO.

Eduardo Santos

## 1. INTRODUCCION.

Mucho se ha escrito en relación al proceso de transformación que ha estado ocurriendo en la agricultura Norteamericana en las últimas décadas, y en particular, acerca de las medidas de 'liberalización' que se ha intentado introducir desde el comienzo de los años setenta. Este documento intenta mostrar que estos cambios son la culminación del acelerado proceso de desarrollo capitalista que ha ocurrido en el sector agrícola de los Estados Unidos desde fines del siglo pasado. Este proceso, sin embargo, se ha desarrollado estos últimos años en el contexto de la crisis económica que afecta al capitalismo mundial. De esta forma, para entender los cambios mas recientes de la agricultura de los Estados Unidos, ésta debe ser estudiada en el contexto de la economía<sup>de</sup> Norteamérica y de su creciente integración en la cambiante economía mundial.

La evolución de la agricultura en los Estados Unidos durante el Siglo XX se ha caracterizado por ciclos periódicos de expansión y recesión que han introducido cambios muy profundos no solo en las estructuras sociales y económicas del sector rural sino que también, en las relaciones entre agricultura y el resto de la economía Norteamericana. Diferentes intereses económicos y alianzas de clase han predominado sobre el sector agrícola en los últimos 80 años . Han existido también cambios frecuentes

en políticas gubernamentales y en las alianzas establecidas dentro del sector, y en sus relaciones con el Gobierno Federal. Sin embargo, a pesar de todas estas tendencias y fuerzas aparentemente contradictorias operando al interior de la agricultura Norteamericana, es posible establecer algunas de las tendencias y características principales que han caracterizado su desarrollo durante el Siglo XX.

## 2. LA AGRICULTURA NORTEAMERICANA EN UNA PERSPECTIVA HISTORICA.

La granja familiar ha sido un rasgo permanente de la agricultura de los Estados Unidos en los dos últimos siglos, pero sus características principales y rol han sufrido cambios importantes en los últimos 40 o 50 años. Los recursos a disposición de las granjas familiares nunca estuvieron divididos en forma igualitaria, pero la 'revolución agrícola', los ciclos económicos, y la intervención gubernamental han terminado por introducir diferencias aún mas profundas. Para explicar esos cambios debemos estudiar el desarrollo histórico de la agricultura y la penetración del capitalismo en la economía rural. La historia de la agricultura Norteamericana durante el Siglo XX puede dividirse en cuatro períodos principales [1].

### 2.1. Los Primeros Años del Siglo XX: 1900-1920.

Este primer período de la agricultura Norteamericana moderna cubre desde fines del Siglo XIX hasta comienzos de la 'crisis

agraria' de 1920. Este puede ser caracterizado, principalmente, como un período de relativa prosperidad para la población rural. Esta prosperidad fue el resultado de las importantes alzas de precios de los principales productos agrícolas, que tendieron a crecer mas rapidamente que los costos de producción.

Benedict y Fite (BENEDICT, 1966 y FITE, 1964) han descrito la economía Norteamericana de fines del siglo pasado como 'predominantemente agraria', y a comienzos del Siglo XX como una 'economía en transición'. Durante el período que va desde 1870 hasta el final del Siglo XIX, la frontera agrícola y la producción se expandieron rapidamente. Sin embargo, en los primeros años de este siglo su crecimiento tendió a declinar, pero la demanda de productos agrícolas continuo creciendo muy rapidamente, como resultado de la expansión industrial y del aumento de la población urbana. El crecimiento explosivo de la demanda, que tendió a acelerarse aun mas durante la Primera Guerra Mundial, acentuó el alza de precios, pero también creo las condiciones para el surgimiento de la 'crisis' en la agricultura: al acelerar substancialmente la mecanización y la introducción de nueva tecnología, sobre la base del endeudamiento del sector agrícola, la expansión de comienzos de siglo puso a los granjeros en una situación de vulnerabilidad y riesgo no experimentada anteriormente.

Fite (FITE, 1964) hace notar que, a pesar de las relativamente buenas condiciones imperantes en el sector en esas dos primeras décadas del Siglo XX, los granjeros empezaron a experimentar

crecientes problemas para establecer precios y vender sus productos. Uno de los principales problemas era el control que ya habían establecido las grandes corporaciones sobre el sistema de precios y la comercialización de productos agrícolas.

## 2.2. El Surgimiento de la 'Crisis Agraria': 1920-1933.

La bonanza de la llamada 'época de oro' de la agricultura Norteamericana (1900-1914) y la expansión de la demanda generada externamente por la Gran Guerra, terminaron abruptamente a mediados de 1920. El período de recesión que se inicio ahí contrasta radicalmente con los años de ingresos crecientes y prosperidad que le precedieron. De hecho, en el verano de 1920 se inicio una larga crisis causada por la pronunciada caída en la demanda y en los precios agrícolas, que precipitaron cambios en las estructuras sociales y económicas del sector rural de los Estados Unidos. Así por ejemplo, durante las décadas de los años 20s y 30s, se inicio un importante proceso de concentración de la tierra, cuando los pequeños granjeros, como resultado de la brusca caída del ingreso debieron abandonar la agricultura.

Este período marca un vuelco en el desarrollo de la agricultura de los Estados Unidos, no solo porque empezaron a surgir profundas contradicciones al interior del sector, sino que también por primera vez los granjeros empezaron a presionar al Gobierno Federal para que interviniera en la agricultura. La

caída generalizada en los niveles de vida y la crisis que se extendió durante esos años a todos los aspectos del trabajo rural, hizo posible la organización de un grupo de poder al interior del sector agrícola, el que empezó a presionar al Congreso para obtener ayuda del Gobierno Federal. Sin embargo, los granjeros no hicieron mayor progreso en sus demandas (con la sola excepción de la Ley de Comercialización Agrícola aprobada en 1929) debido a la fuerte oposición de la Presidencia, especialmente durante la Administración de Hebert Hoover, a fines de la década del 20 y comienzos de la década del 30.

Con el empeoramiento generalizado de la situación económica en 1929/30, la 'crisis agraria' se agudizó rápidamente y se hizo evidente de que las reformas en el proceso de comercialización eran insuficientes para resolver los problemas que se originaban a partir de los continuos aumentos de la producción, así como de la caída en la demanda y en los precios. Aun cuando durante este período no se implementaron reformas legales que permitieran resolver estos problemas, los grupos de poder con base en la agricultura se vincularon con sus representantes en el Congreso y en la Presidencia, dejando firmemente establecidas las ideas de la 'intervención federal' y de los 'precios de paridad' para los productos agrícolas, que han dominado las operaciones del sector en las últimas cinco décadas.

Según Fite (FITE, 1964), el . . . "objetivo de los grupos de presión agrarios era elevar los precios de los productos

agrícolas hasta un punto en el que tendrían un poder de compra (considerado justo) equivalente al del período 1909-1914.... Esta equivalencia son los llamados 'precios de paridad'" [2].

Como puede explicarse el surgimiento de esta crisis? La respuesta parece encontrarse en cambios introducidos por el avance del capitalismo en las estructuras económicas y sociales del sector agrícola, los que se han articulado con la modernización tecnológica y la creciente integración de la agricultura al resto de la economía Norteamericana. El origen de este proceso se encuentra en los importantes incrementos de la producción que se originaron a partir de la expansión de la frontera agrícola (en particular, hacia fines del Siglo XIX) así como también en los aumentos de productividad que resultaron de la modernización tecnológica y la rápida mecanización del sector, desde comienzos del presente siglo. Este proceso de transformación se produjo durante un período de fuerte demanda doméstica y externa. Sin embargo, a partir del fin de la Primera Guerra Mundial, esta última empezó a declinar y los granjeros se enfrentaron con un mercado cada vez mas reducido pero a la vez imposibilitados de limitar la producción, pues durante el período de expansión se habían endeudado para acelerar el proceso de transformación tecnológica y la mecanización del sector. Cuando los precios cayeron bruscamente, los granjeros se vieron forzados a aumentar la producción (o al menos a mantener los mismos niveles) para contrarrestar la declinación de los precios, sostener sus niveles de ingresos y pagar las deudas contraídas durante el período de expansión. Para entonces, algunas de las

principales características que han marcado el desarrollo de la agricultura Norteamericana en las décadas finales del Siglo XX ya se había hecho presentes: tendencia a la sobre-producción, creciente dependencia del mercado externo y la existencia de ciclos económicos.

Esta situación resulta a partir de la necesidad de cada familia de sostener sus niveles de ingresos y por lo tanto, de competir con los otros miembros del 'sistema'. En una situación de demanda creciente, como ocurriera durante la "época de oro" y la Primera Guerra Mundial, los mercados externos y domésticos fueron capaces de 'absorber' los continuos aumentos de la producción que resultaron de los incrementos de productividad. Este último fenómeno, siendo motivado por la creciente competencia al interior del sector. Sin embargo, cuando la demanda empezó a declinar, los granjeros continuaron sus esfuerzos para aumentar la productividad y producción, y así poder sostener sus niveles de ingreso, pero acentuando al mismo tiempo, los problemas de precios decrecientes y de sobre-producción. La naturaleza competitiva del capitalismo atrapo' de esa forma a los granjeros en un "callejón sin salida", pues para sobrevivir ellos debían competir y competir cada vez mas intensamente. Pero irónicamente, al intensificar la competencia (por ejemplo, mediante la introducción de nuevas áreas de cultivo, explotación del trabajo familiar o la introducción de nueva tecnología y mecanización) ellos no hacían sino agravar los problemas de sobre-producción y de acumulación de excedentes, y consecuentemente, acentuaban aun

mas la caída de los precios. Esto a su vez, agregaba nueva presión sobre los ingresos, que inevitablemente llevaba a acentuar la competencia una vez mas.

Esto fue, claramente, lo que sucedio en la agricultura de los Estados Unidos durante las décadas de los años 20s y 30s. A partir de ahí, los granjeros se vieron forzados por la dinámica del sistema a continuar incrementando la productividad, pues solamente los mas eficientes podrían sobrevivir esta carrera en contra de la continua caída de los precios y los aumentos en los costos de producción. Tal como veremos mas adelante en este estudio, la intervención del Gobierno Federal contribuyo a acentuar esas contradicciones, y de esa forma, a acelerar la transformación de la agricultura Norteamericana.

Las fluctuaciones cíclicas que han afectado la expansión de la agricultura de los Estados Unidos durante los últimos 100 años y hasta cierto punto, su dependencia del mercado mundial, también se hicieron presentes durante este período. Estas características se acentuaron aun mas durante las décadas siguientes (e igualmente la tendencia a la sobre-producción) a medida que el desarrollo capitalista de la agricultura se expandía rápidamente a través de las áreas rurales de Norteamérica, desplazando a granjeros marginales y transformando la agricultura en una de las industrias mas eficientes, pero a la vez mas riesgosas e inestables de los Estados Unidos.

### 2.3. Intervención Federal en la Agricultura Norteamericana: 1933-1973.

El nuevo gobierno, bajo la dirección de F.D. Roosevelt introdujo, a comienzos de 1933, cambios de enorme significancia en las políticas agrícolas federales. Por sobre todo, inauguró un período de intervención gubernamental, que se interrumpió solo parcialmente durante las Administraciones de los Presidentes Nixon y Ford, cuando el Gobierno Federal introdujo nuevos cambios en las políticas y se intentó el regreso a una agricultura "gobernada por los mecanismos de mercado".

La política intervencionista iniciada por el Presidente Roosevelt fue impuesta sobre el Gobierno Federal por la creciente presión de los grupos de poder con base en la agricultura y de sus representantes en el Congreso [3]. Esta fue resultado también, de la depresión económica generalizada y del empeoramiento de la crisis agraria, que el gobierno no había podido resolver actuando solamente al nivel de la comercialización. De esa forma, los días del "liberalismo" en la agricultura Norteamericana se terminaron en Mayo de 1933, cuando el Congreso aprobó el "Agricultural Adjustment Act" (AAA) otorgando poderes especiales al Ministro de Agricultura para intervenir en el sector agrícola y tratar de introducir ajustes en los niveles de producción. El objetivo de la intervención federal era en lo inmediato, elevar los precios agrícolas, pero intentando restaurar los niveles de "paridad" de los precios en el largo plazo [4].

A partir de la introducción del "Agricultural Adjustment Act" el Gobierno Federal se vio envuelto cada vez mas en las actividades del sector agrícola, y una cantidad muy considerable de leyes y decretos fueron aprobados en apoyo de la actividad gubernamental. Esta intentaba, principalmente, elevar el nivel de los ingresos en la agricultura, y al mismo tiempo reducir la creciente acumulación de excedentes de productos del sector. Dos tipos principales de programas han sido utilizados desde la introducción del AAA en 1933: "programas de apoyo a los precios" y "medidas de control de la producción". Otros programas de menor importancia introducidos también para reducir la acumulación de excedentes fueron el "Food Stamp Plan" y el "School Lunch Programme". Sin embargo, en Julio de 1954 un programa de gran significancia para la expansión de las exportaciones Norteamericanas fue aprobado por el Congreso: la "Ley Pública 480" (P.L. 480), que mas tarde paso a llamarse "Programa de Alimentos para la Paz" [5].

En los comienzos, estos programas de precios y control de la producción fueron dirigidos solamente hacia un número muy limitado de productos ("productos básicos"): trigo, maíz, algodón, arroz, tabaco y maní. Sin embargo, hacia el final de la Segunda Guerra estos programas se habían ampliado para incluir nuevos productos. De hecho, unos 15 o 17 nuevos nombres fueron agregados a la lista original, incluyendo productos lácteos y soja, que hoy en día juega un papel central en la economía agraria de los Estados Unidos [6]

Una característica común a todos estos programas durante el período que va desde 1933 a 1972/73, es que la intervención del Gobierno Federal fue dirigida principalmente a los aspectos domésticos de la agricultura Norteamericana. En otras palabras, se busco la solución a la "crisis agraria", principalmente, en la implementación de medidas de apoyo a los precios del sector y de control de la producción, pero sin tomar en mayor consideración el desarrollo de las operaciones del mercado internacional. Con precios domésticos que estaban, gran parte del tiempo, muy por encima de los precios internacionales, era prácticamente imposible desarrollar en forma consistente ninguna política de expansión de las exportaciones comerciales. Desde mediados de los años cincuenta, el mercado internacional fue usado principalmente para descargar los excedentes que continuaban acumulándose en forma creciente. Esto se efectuó mediante el uso del P.L. 480 en donaciones de "ayuda alimentaria" o ventas subsidiadas. De hecho, aproximadamente 69% y 70% del total de las exportaciones de trigo durante los períodos 1955-59 y 1960-1964, fueron realizadas como "ayuda alimentaria" [7].

Sin embargo, durante los años 1960s, a pesar de que no hubo ningún intento consistente de orientar la agricultura de los Estados Unidos hacia operaciones comerciales del mercado internacional, el capital privado Norteamericano (granjeros, compañías comerciales y exportadoras, y empresas industriales con intereses en la agricultura) así como el Gobierno Federal, empezaron a adoptar una actitud más positiva hacia los mercados comerciales extranjeros. A comienzos de los años sesenta, como

resultado del rápido crecimiento poblacional en el Tercer Mundo y la promoción de exportaciones realizada mediante el uso del P.L.480, empezó a surgir una creciente demanda internacional de productos agrícolas Norteamericanos [8]. Durante el resto de la década, el P.L. 480 constituyó uno de los principales instrumentos para el desarrollo de mercados comerciales [9].

Al mismo tiempo, aun cuando no hubo una clara determinación para hacer mas competitivos a los productos Norteamericanos en el mercado internacional, la "Ley Agrícola de 1962" ("Agricultural Act of 1962") introdujo no solo ciertos cambios que terminaron con el subsidio a las exportaciones de granos forrajeros y algodón en 1963 y 1965, respectivamente, sino que también contribuyó a la reducción en los subsidios a las exportaciones trigeras en 1964 [10]. En resúmen, durante estos años no se introdujeron cambios importantes en los programas de apoyo a la agricultura, y los granjeros continuaron operando durante los años sesenta sobre la base de un sistema que les garantizaba precios muy por encima de los niveles del mercado internacional.

Sin embargo, las dificultades para resolver los problemas de ingresos decrecientes y de la acumulación de excedentes en el sector agrícola, hicieron que tanto el Gobierno como los grupos de interés con base en la agricultura, se movieran paulatinamente hacia una posición cada vez mas cercana a los mercados internacionales. Mas aún, una serie de hechos que ocurrieron a partir de fines de la década del 60, indicaron la necesidad de establecer relaciones estrechas entre las

operaciones domésticas e internacionales de la agricultura Norteamericana, y por sobre todo, la necesidad de estudiar atentamente las implicaciones del comercio agrícola en las relaciones económicas internacionales de los Estados Unidos.

La pobre actuación del sector externo de la agricultura durante los últimos años de la década del 60 y comienzos del 70 (principalmente, la caída del valor de las exportaciones entre 1966 y 1970, y de su participación en el total de las exportaciones del país [11] ) así como el progreso muy limitado de las negociaciones comerciales multilaterales ("Kennedy Round") para reducir las tarifas aduaneras en el comercio agrícola [12], dejaron ver claramente las serias implicaciones de la "Política Agraria" (CAP) de la Comunidad Económica Europea, CEE, sobre las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. Las exportaciones a la CEE que habían venido creciendo desde fines de los años cincuenta y que habían alcanzado un record de 2.200 millones de dólares en 1966, declinaron hasta 1971 cuando empezaron a recuperar los niveles pasados [13]. El factor principal en el desarrollo de esas tendencias fue el uso de los llamados "impuestos variables" ("variable levies") sobre las importaciones provenientes de los Estados Unidos [14]. Estos se aplicaron principalmente, a las importaciones de granos y semillas forrajeras, y de trigo, los que en 1966 contribuía con más del 35% de las exportaciones Norteamericanas a la CEE [15]. Estas normas fueron introducidas por la CEE en Julio de 1962, pero solo se hicieron efectivas a partir de 1966.

Las implicaciones de estas tarifas aduaneras aparecen claramente al estudiar la evolución de las exportaciones de aquellos productos sujetos a ese tratamiento. Por ejemplo, a partir del nivel record de 1966 estas empezaron a declinar, y en 1969 y 1972 eran, respectivamente, solo 52% y 85% del nivel de 1966, mientras que aquellos productos no sujetos a estos "impuestos variables" continuaron creciendo, aumentando su valor en casi 55% durante el período 1966-1972 [16].

A comienzos de la década del 70, la Administración percibió claramente el impacto que tendría la aplicación de la CAP de la CEE sobre las exportaciones agrícolas, y en especial, las dificultades que se experimentarían para continuar expandiendo las exportaciones de cereales. La nueva Administración, encabezada por Richard Nixon, también consideró las implicaciones indirectas que tendría la política agraria de la CEE sobre la agricultura Norteamericana. Un problema que preocupó particularmente al Gobierno fue la acumulación de excedentes que se produciría en Europa con la política proteccionista de la Comunidad Económica, y por lo tanto, la necesidad de iniciar un programa masivo de exportaciones y de subsidios, que amenazarían seriamente los mercados bajo control norteamericano. La Administración estaba también preocupada con las barreras comerciales que tenderían a surgir en el resto de los mercados agrícolas mundiales para protegerse de los subsidios Europeos. Estas barreras tenderían, inevitablemente, a afectar las exportaciones de los Estados Unidos [17]. El resultado final, se argumentó, sería la creciente presión en el

mercado norteamericano y la acumulación de mayores excedentes. En esas condiciones, sería muy difícil desarrollar el enorme potencial de la agricultura Americana.

Sin embargo, durante los primeros años de la Administración de Richard Nixon se introdujeron solo cambios muy limitados en las políticas agrícolas implementadas en los períodos anteriores (Administraciones de los Presidentes Kennedy y Johnson) [18], pues el tipo de problemas que era necesario resolver demandaba el diseño de soluciones estructurales en la agricultura Norteamericana y en el comercio internacional.

#### 2.4. Los Esfuerzos para Reactivar la Agricultura Norteamericana: 1972/73-1980s.

Los esfuerzos para reactivar la agricultura Norteamericana durante la Administración del Presidente Nixon se centraron, en lo fundamental, en el desarrollo de una estrategia destinada a reducir a un mínimo la intervención Federal en el sector. Con ello, el Gobierno Norteamericano intentaba crear las condiciones básicas para iniciar negociaciones internacionales destinadas a "liberalizar" el comercio agrícola y así poder hacer uso de los recursos agrícolas mundiales en forma "mas eficiente" mediante la aplicación del "principio de las ventajas comparativas".

(a). Los Intentos para 'Abrir' el Mercado Agrícola Mundial a las Exportaciones Norteamericanas.

Los primeros pasos en la implementación de esta estrategia destinada a reactivar la agricultura Norteamericana se orientaron hacia el inicio de negociaciones internacionales que tenían como objetivo principal "abrir" el mercado mundial a las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. La Administración Norteamericana esperaba que la liberalización del comercio permitiría la expansión de las exportaciones agrícolas. En este contexto, la producción tendería a crecer (sin necesariamente conducir a la acumulación de excedentes) creándose las condiciones para elevar los ingresos del sector agrícola, y al mismo tiempo, beneficiar a la economía Americana en su conjunto, dado que de esta forma, el sector agrícola podría hacer uso "eficiente" de su enorme potencial productivo [19].

Según algunos autores (ver por ejemplo, LAPPE y COLLINS, 1977; y BURBACH y FLYNN, 1980) las bases de esta campaña internacional se encuentran en las recomendaciones de la Comisión Williams [20]. En nuestra opinión, el informe de esta Comisión, así como el "Informe Flanigan" [21], jugaron un papel importante en movilizar la opinión pública en apoyo de los planes de la Administración del Presidente Nixon para "liberalizar" el comercio internacional, durante un período que tendió a caracterizarse por una actitud proteccionista de diversos sectores industriales Americanos, del Congreso y del movimiento obrero organizado.

En lo relativo a comercio internacional, la Comisión Williams centro sus recomendaciones en las relaciones Norteamericano-Europeas. En particular, se refirió a los problemas del comercio agrícola y enfatizó aquellas áreas, como por ejemplo, la producción de granos y cereales, donde Estados Unidos parece tener ventajas con respecto a sus competidores en el mercado mundial. La Comisión estableció también la necesidad de realizar negociaciones de carácter comprensivo, las que deberían incluir los problemas de las barreras aduaneras tanto en el área de los productos industriales como agrícolas, pues estos últimos habían sido discutidos solo parcialmente en las ruedas de negociaciones realizadas anteriormente [22].

Las recomendaciones de la Comisión Williams fueron adoptadas por la Administración del Presidente Nixon y usadas como las bases para el inicio de las negociaciones de la "Rueda de Tokyo" en 1973. Estas recomendaciones fueron igualmente incorporadas en los planes de la Administración Ford y el Presidente Carter [23]. Los representantes de esta última Administración condujeron de hecho las negociaciones finales de la "Rueda de Tokyo" en 1978 y 1979, poniendo especial énfasis en la obtención de mayor acceso a los mercados agrícolas de la CEE y en la reducción de los subsidios a las exportaciones Europeas [24]. Sin embargo, durante estas negociaciones la Administración Americana no logro hacer mayor progreso en sus planes de "liberalización" del comercio internacional, en particular en el área de la agricultura. Aun cuando se ha

logrado avanzar hacia una forma relativamente mas "organizada" del comercio agrícola (especialmente entre los países de la OECD), los primeros años de esta década se han caracterizado en forma casi permanente, por un estado de tensión en las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea (la llamada "guerra comercial") [25].

Un contratiempo importante sufrido por la Administración Americana durante este período, fue la imposibilidad de llegar a acuerdo sobre un nuevo Convenio Internacional del Trigo. Uno de los objetivos principales de la Administración en estas negociaciones era controlar las fluctuaciones bruscas en las disponibilidades mundiales de trigo, mas que intentar controlar en forma directa las variaciones de precio. Al mismo tiempo, se intentaba obtener grados mínimos de "seguridad alimentaria" a nivel internacional. El Gobierno Americano buscaba también promover las exportaciones comerciales de trigo a precios tales que permitieran elevar los ingresos agrícolas, sin necesidad de hacer uso de subsidios y de los programas Federales de apoyo a la agricultura. Sin embargo, en los primeros años de la presente década los miembros del Convenio Internacional del Trigo, han solo convenido a extender el Convenio de 1971.

(b). Los Intentos para Reestructurar la División Internacional del Trabajo en Agricultura.

Hay una serie de hechos que parecen señalar que la política agrícola de los Estados Unidos, especialmente a partir de

comienzos de la década de los años setenta, ha estado intentando implementar una estrategia de especialización en la producción, siguiendo el "principio de las ventajas comparativas". Nuestro análisis del sector agrícola muestra una clara tendencia a la especialización en la producción y exportación de productos en los cuales Estados Unidos puede hacer uso mas 'eficiente' de sus recursos naturales y de la mecanización intensiva (Ver Sección 4.). Este análisis también deja ver los intento deliberados de la Administración Norteamericana de acentuar dichas características. Esto parece ser particularmente cierto en cultivos de extensión, tales como trigo, maíz, soja y otros productos forrajeros, así como en la producción de ciertos frutales. Las características particulares de la estructura agraria en los Estados Unidos, y el costo relativamente mas bajo del capital (en comparación al costo del trabajo) tienden a favorecer este tipo de cultivos.

Las implicaciones de esta estrategia de largo plazo exceden el marco de la agricultura norteamericana, puesto que ella intenta transferir hacia otras áreas o países la producción de aquellos cultivos o productos en los cuales la agricultura de los Estados Unidos presenta "desventajas", ya sea debido a condiciones climáticas (por ejemplo ciertos productos tropicales) o por que ellos requieren el uso intensivo de mano de obra, como en el caso de ciertas hortalizas, flores o alimentos semi-procesados.

Es necesario destacar aquí, que aun cuando estas tendencias eran a comienzos de la década pasada ya una parte integral de

la agricultura Americana, los Informes "Williams" y "Flanigan" [26] hicieron presentes una vez mas las relaciones entre las prácticas domésticas de la agricultura y la evolución, tanto del comercio internacional como de la agricultura a nivel mundial. Estos informes dejaban ver claramente las crecientes dificultades con que se enfrentarían los políticos Norteamericanos para resolver la "crisis agraria" a no ser que se implementáran medidas de carácter estructural que permitieran incorporar el contexto internacional, asi como hacer un uso mas "eficiente" de los recursos agrícolas de los Estados Unidos.

El "Informe Williams", por ejemplo, enfatizó la producción de los cultivos en extensión en los que Estados Unidos sería "comparativamente mas eficiente". Puso especial énfasis en soja y granos forrajeros, asi como también trigo, pero este último en forma menos prioritaria. El Informe recalco que el "eje" de los problemas comerciales agrícolas se centraba en el sector que comprendía la producción de alimentos para ganados y la ganadería. Señaló además, que una de las prioridades para negociar eran precios internos mas bajos en la CEE (reducción de los subsidios) para facilitar la estrategia de especialización, la que al final de cuentas 'beneficiaria' tanto a Europa como a los Estados Unidos. Este informe también hizo notar la necesidad de liberalizar las importaciones de productos en los cuales la agricultura Americana es "menos competitiva" (por ejemplo, productos lácteos, carne y derivados de la carne), y que además, constituyen áreas consideradas como

"sensitivas" para los intereses comerciales de otros países, en especial, la CEE [27].

El "Informe Flanigan" adoptó una posición similar, recomendando la "liberalización" del comercio agrícola, pero en forma mas selectiva. Este infome hizo notar que en el contexto de una política comercial basada en el "principio de las ventajas comparativas", Estados Unidos debería intentar la máxima integración en el mercado mundial, pero centrando sus esfuerzos en el sector que comprende cereales, granos forrajeros y ganadería. La conclusión general del Informe Flanigan era que los beneficios potenciales de la estrategia de liberalización, sobre la base de enfatizar la producción cerealera y de granos forrajeros, eran tan importantes que ello debería constituir la base de cualquier negociación comercial futura [28].

Al parecer, son estos informes los que terminaron por influenciar en forma definitiva el curso de la política agrícola durante la Administración del Presidente Nixon, quien, a partir de 1972/73, se decidió a impulsar el desarrollo de la agricultura Americana sobre la base de una fuerte orientación al mercado, con un mínimo de interferencia Federal, y concentrando los esfuerzos en la expansión del sector cerealero, soja y granos forrajeros. La Administración Ford siguió muy de cerca estos mismo lineamientos para la agricultura Americana. La importancia de esta estrategia dirigida a fortalecer la posición competitiva de la agricultura Norteamericana en la producción y exportación de esos productos se hizo evidente también durante la Administración del

Presidente Carter, quien, tal como mencionamos anteriormente tuvo la responsabilidad mayor en las negociaciones comerciales internacionales conducidas en el contexto de la "Rueda de Tokyo".

Con respecto a este punto, basta recordar que los representantes Norteamericanos en dichas negociaciones estuvieron dispuestos, al parecer, a hacer "concesiones" en aquellas áreas donde Estados Unidos no tiene una clara posición competitiva (por ejemplo, en "vinos" y "productos lácteos") mientras que al mismo tiempo, postularon una posición muy firme en defensa de la estrategia Americana para el sector cerealero, durante las negociaciones del Convenio Internacional del Trigo. Además, el Presidente Carter estuvo presionando permanentemente al Congreso para reducir el proteccionismo Americano en áreas tales como importaciones de carne y derivados, y azúcar [29].

En la misma forma, la actual Administración, a pesar de haber sido forzada por el Congreso a hacer importantes concesiones en el "liberalismo" de su política agraria, ha mantenido una posición de extrema firmeza en las negociaciones internacionales destinadas a implementar la estrategia de "especialización" en el contexto de la "liberalización" del comercio agrícola. De este modo, el Presidente Reagan y el Secretario de Agricultura Block se han caracterizado por el uso de una retórica marcada fuertemente por una tendencia "liberal" con respecto a las operaciones del sector agrícola, aun cuando en la práctica ellos se han visto obligados a introducir severas medidas intervencionistas en la política agrícola.

Estas han resultado no solo en la implementación de los "programas de apoyo" mas costosos en la historia de la intervención Federal en el sector, sino que también en la implementación de subsidios a las exportaciones que han exasperado a otros exportadores, en particular, la CEE [30].

Es necesario tener presente, sin embargo, que esta actitud proteccionista del Congreso Americano y que claramente lo distingue de la posición "aperturista" del Ejecutivo, es en parte el resultado del proteccionismo practicado por la CEE. Parece posible, por tanto, sugerir que a pesar de esta posición aparentemente ambivalente del Gobierno Americano, éste está aun comprometido en la dirección de la "liberalización" parcial del comercio agrícola, a fin de hacer posible la implementación de su estrategia de especialización sobre la base del principio de las "ventajas comparativas". Tal como lo dejara ver el Secretario de Agricultura John Block en la reciente reunión del "World Food Council", celebrada en Junio de 1985 en Paris, la Administración Americana esta aun embarcada en dicha política. Según un artículo publicado recientemente por el Financial Times de Londres, John Block habría criticado severamente la intervención gubernamental en la agricultura y en el comercio, culpándola de ser el agente principal de las distorsiones que afectan al sistema alimentario mundial: acumulación excesiva de excedentes en los países desarrollados y hambruna generalizada en gran parte del Tercer Mundo. En su discurso en apoyo a la liberalización del comercio agrícola, John Block recalco'...'La búsqueda de la auto-suficiencia en los países en desarrollo puede ser perjudicial para ellos y para la economía mundial en

su conjunto...los esfuerzos para diversificar la producción de cultivos agrícolas en los países en desarrollo son muy importantes y nosotros los apoyamos, pero esos esfuerzos deben ser diseñados cuidadosamente para mantener presente el principio de las ventajas comparativas...el uso de este principio motivará a los países desarrollados a aumentar el comercio con los países en desarrollo" [31].

(c). Promoción de Exportaciones.

Dadas las limitadas perspectivas para la expansión de la demanda en el mercado interno, se ha intentado la reactivación del sector agrícola, en lo fundamental, mediante una significativa y continua expansión de las exportaciones.

El supuesto básico detrás de esta medida, es que la demanda mundial de cereales y granos, especialmente en el caso del Tercer Mundo y de los países de economía centralmente planificada, tenderá a crecer mas rapidamente que su propia capacidad productiva. Existen muchos estudios que intentan determinar la demanda mundial en dichos productos, y aun cuando sus proyecciones para el futuro son muy diferentes, todos ellos tienden a coincidir en que ambos grupos de países continuarán, al menos en el corto y mediano plazo, dependiendo en forma muy importante de sus importaciones [32].

En síntesis, de acuerdo a la opinión mayoritaria expresada al interior de la Administración Norteamericana durante los años

de la década del 70, el crecimiento de las exportaciones no solo constituía una condición esencial para la resolución de la crisis que experimentaba el sector agrícola, sino que además, las perspectivas de una creciente demanda mundial de alimentos hacían posible, precisamente, la expansión de las exportaciones en las áreas más "competitivas" de la agricultura de los Estados Unidos. De esta forma, a partir de los años setenta, la promoción de exportaciones pasó a constituir un elemento central en la política agraria Norteamericana.

Sin embargo, la experiencia de los primeros años de la década pasada, mostraron que el rápido incremento de las exportaciones comerciales puede introducir serias alteraciones en el mercado interno, como fueron las explosivas alzas de precios y el consecuente aumento de la inflación. Esta política también tuvo implicaciones en el frente internacional, pues mercados que habían sido tradicionalmente atendidos a través de ventas subsidiadas o donaciones de ayuda alimentaria, fueron abandonados sorpresivamente, para atender los nuevos mercados comerciales (por ejemplo, ventas a la Unión Soviética en 1973/74). Por lo tanto, la Administración Norteamericana se vio en la necesidad de diseñar algunas medidas complementarias que facilitarían la promoción de las exportaciones, pero que a la vez intentarían minimizar las posibilidades de repetición de dichos problemas.

(c.1.) En Busca de Estabilidad en el Mercado Mundial de Granos y Cereales.

El Gobierno de los Estados Unidos ha buscado la estabilidad en el mercado mundial de granos y cereales mediante dos tipos principales de medidas: por una parte, los intentos de organizar un sistema internacional de reservas, y por la otra, la implementación de acuerdos o convenios comerciales con los principales importadores de productos agrícolas americanos.

Con respecto a las primeras medidas, la Administración Norteamericana esperaba que el "sistema internacional de reservas" propuesto por el Presidente Ford en 1974 (aproximadamente 25 millones de toneladas de trigo y 5 millones de toneladas de arroz) se constituyera como la base del nuevo Convenio Internacional del Trigo. Las negociaciones conducidas con ese propósito duraron hasta Febrero de 1979, cuando se suspendió la Conferencia organizada por las Naciones Unidas. En la actualidad esta aún vigente el Convenio de 1971, el cual fuera extendido hasta 1986, mediante las negociaciones conducidas bajo los auspicios del Consejo Internacional del Trigo [33].

El otro conjunto de medidas implementadas por la Administración Americana durante los años setenta, se refiere a la firma de "acuerdos comerciales bilaterales de largo plazo". Mediante estos convenios se trataba de estimar en forma anticipada los volúmenes de ventas, y así poder minimizar los efectos de las fluctuaciones de precio en el mercado doméstico y mundial. Los

principales convenios firmados durante la década pasada, fueron aquellos acordados con la Unión Soviética, la República Popular de China, Polonia, Japón, Rumania e Israel [34]. En Octubre de 1980 (con la Rep. Popular de China) y Julio de 1983 (con la Unión Soviética) Estados Unidos firmó nuevos contratos comprometiéndose a vender anualmente, un mínimo de 6 millones de toneladas de cereales a cada uno de estos países. La duración de estos convenios es de cuatro y cinco años, respectivamente [35].

(c.2.) Mercados Comerciales y Ayuda Alimentaria.

Otro de los cambios importantes operados en relación al comercio agrícola Norteamericano ha sido la rápida caída de las exportaciones de "ayuda alimentaria". Después de casi 20 años (desde mediados de la década del 50 a mediados de la década del 70) durante los cuales Estados Unidos entrego un promedio anual aproximado a los 13 millones de toneladas de "ayuda alimentaria", para mediados de la década de los años setenta estas exportaciones habian declinado a menos de la mitad [36]. En términos del valor total de las exportaciones agrícolas, la participación de la "ayuda alimentaria" declino desde un promedio de aproximadamente 39% a fines de los años 50s, a un promedio de solo 9.3% a comienzos de la década pasada, y a solo 3.6% en 1980 [37].

La declinación del programa de ayuda alimentaria de los Estados Unidos se ha debido al uso del llamado "principio de disponibilidad": es decir, los productos agrícolas estarán

disponibles para los programas de ayuda alimentaria solamente..."si el Secretario de Agricultura determina que tanto la demanda doméstica como las exportaciones comerciales han sido satisfechas en forma adecuada" [38]. De esta forma, con la mayor prioridad asignada a la promoción de las exportaciones comerciales, el programa de ayuda alimentaria ha sido reducido a un mínimo, y los países que tradicionalmente dependían de dichas donaciones deben, en la actualidad, satisfacer sus necesidades de importación en los mercados comerciales. De hecho, la participación de los países en desarrollo, en el total de las exportaciones agrícolas Norteamericanas ha crecido de solo 16% en 1966, a aproximadamente 27%-28% a fines de la década pasada [39].

Paralelamente a la rápida reducción del programa de "ayuda alimentaria", el Gobierno Norteamericano ha realizado un esfuerzo para transferir parte de la responsabilidad de las actividades de dicho programa, a otros productores y organismos internacionales. Dos o tres décadas atrás, la "ayuda alimentaria" se originaba casi exclusivamente en los Estados Unidos (aproximadamente 96% en 1963), pero desde que las donaciones Americanas empezaron a declinar, han surgido dos nuevas tendencias. Por una parte, la participación de los Estados Unidos ha declinado a aproximadamente solo 50% en la actualidad, y por la otra, la proporción distribuida a través de "agencias multilaterales" ha aumentado de solo 1% en 1965 a 25% en 1979 [40]. De esta forma, las contribuciones de otros países, así como el trabajo realizado por las agencias multilaterales (el Programa Mundial de Alimentos, por ejemplo)

han tendido a "liberar" una parte importante de los recursos Americanos, los que ahora pueden ser concentrados en el desarrollo de los mercados comerciales.

En resumen, parece posible concluir que tanto el capital privado así como la Administración Norteamericana, los que se enfrentarán a una creciente crisis agraria desde fines de los años sesenta y comienzos de la década del 70, han intentado desarrollar e introducir diferentes medidas destinadas a explotar al máximo la capacidad productiva de la agricultura. Básicamente, a partir de la década pasada estos esfuerzos se han centrado, por una parte, en la campaña para liberalizar el comercio y así intentar explotar las "ventajas" de la agricultura Norteamericana en la producción de cereales, soja y granos forrajeros, y por la otra, en una política agresiva de promoción de las exportaciones destinada a "abrir" nuevos mercados, particularmente, en el Tercer Mundo y en los países de economía centralmente planificada.

El Gobierno Norteamericano no ha logrado hacer hasta ahora progreso substancial en su estrategia para "liberalizar" el comercio agrícola. Sin embargo, Estados Unidos ha podido mantener la posición central alcanzada en los mercados mundiales de alimentos durante los años setenta, a pesar de la creciente competencia de la Comunidad Económica Europea y de otros productores. Por ejemplo, después de haber aumentado su participación en las exportaciones de trigo (volumen total de trigo y harina de trigo) de solo 36% en la segunda mitad de la

década de los años sesenta a 42% durante el período 1970/71-1973/74, estas han alcanzado a 43% durante el período 1980-1984 [41]. En el caso de arroz y maíz, Estados Unidos es también el principal exportador de las economías de mercado, y en 1982, su participación alcanzo a 28% y 71%, respectivamente [42].

### 3. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA PRODUCCION AGRICOLA Y EN LAS EXPORTACIONES.

La agricultura Norteamericana se ha caracterizado siempre por la gran riqueza de sus recursos naturales y la gran variedad de cultivos que es capaz de producir. Sin embargo, ha sido particularmente importante el rol jugado por un número muy pequeño de productos, principalmente, granos y cereales, algodón, tabaco y soja. Durante los últimos 50 años, estos cultivos han contribuido, aproximadamente, con un 70% de la superficie cosechada (Ver Cuadro I). La secciones que siguen a continuacion discuten brevemente estas tendencias y sus relaciones con las exportaciones agrícolas.

## CUADRO I

## DISTRIBUCION DEL AREA COSECHADA SEGUN TIPOS DE CULTIVOS.

(PORCENTAJES)

PERIODO	C U L T I V O S      P R I N C I P A L E S					TOTAL	
	Granos	Granos/Cereales		Algodón	Tabaco		Soja
	Forrajero	Consumo Humano					
(A)	(B)						
1935-39	42.4	18.4	8.2	0.5	0.9	70.3	
1955-59	42.3	16.0	7.0	0.4	6.5	72.2	
1975-79	30.9	20.2	3.4	0.3	17.3	72.1	

Fuente: Preparado con cifras de U.S.D.A: "Agricultural Statistics", Ediciones de 1962 y 1981.

(A): Incluye maíz, cebada, sorgo, avena.

(B): Incluye trigo, arroz, centeno.

### 3.1. Tendencias en la Producción.

Aun cuando las características fundamentales y la composición de la producción en la agricultura Norteamericana no han sufrido cambios radicales durante este siglo, se ha producido algunas modificaciones a partir de la transformación de las estructuras productivas, la introducción de nuevas prácticas de cultivo, y sobre todo, como resultado de la mecanización e

intensificación del capital (Ver Sección 4.). Para empezar, a partir de la década del 30, la agricultura Americana ha tendido a especializarse en forma creciente en la producción (medida en términos de superficie cosechada) de cereales, granos forrajeros y soja, mientras que la importancia de la producción de algodón y tabaco ha tendido a declinar. Aun cuando es importante hacer notar el crecimiento de la producción de soja, y la declinación relativa de maíz, cebada, sorgo y avena, la característica mas importante que surge en estas tendencias es la creciente especialización en los llamados "cultivos en extensión", los que se han expandido como resultado de las ventajas que presentan para hacer uso de la mecanización intensiva, así como de fertilizantes y nuevas variedades de semillas (Ver Cuadro I).

### 3.2. La Evolución de las Exportaciones Agrícolas.

Uno de los resultados mas inmediatos del proceso de transformación de la agricultura en las últimas décadas ha sido su creciente dependencia del mercado externo, y en especial, de las exportaciones de granos forrajero, cereales y soja. Aun cuando en los últimos 30 o 40 años se han producido importantes cambios en la composición de las exportaciones, las ventas de granos y cereales han jugado siempre un papel importante en los ingresos de los granjeros Americanos, los que han pasado a depender en forma significativa de sus operaciones en el mercado internacional. De hecho, la participación de las exportaciones agrícolas en el valor de los 'ingresos en efectivo' del sector,

se ha casi triplicado en los últimos cuarenta años (Ver Cuadro II). Se puede observar la misma tendencia en términos de la superficie de cultivos destinada a las exportaciones. En promedio, la superficie usada por esos productos aumento de solo 16 millones de acres (4.6% de la superficie cosechada) a comienzos de la década del cuarenta, a 110 millones de acres a fines de la década pasada (32%) y a 138 millones en 1980 (37%) [43].

CUADRO II

EL ROL DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS

E X P O R T A C I O N E S      A G R I C O L A S			
PERIODO	Valor(a) (\$ millones)	Como % de las Exportaciones Totales	Como % de los 'Ingresos en Efectivo' del Sector
	Promedio		
1930-39	800	30.6%	10.5%
1950-59	3.600	22.3%	11.4%
1970-79	19.700	20.5%	22.1%
1980(b)	40.500	19.3%	29.1%

Fuente: Preparado con cifras de U.S. PRESIDENT, "Economic Report", 1981, Cuadro 12.

(a) Valor corriente. (b) Estimado.

Es importante destacar, sin embargo, que esta expansión ha tendido a concentrarse en un número muy limitado de cultivos: maíz, trigo y soja. Estos, que a fines de la década del 50, contribuían solo con el 32% de las exportaciones agrícolas, en la actualidad dominan las ventas del sector, habiendo relegado a una posición secundaria a productos tales como algodón y tabaco, que en el pasado jugaron un rol muy importante. A fines de los años setenta, maíz, trigo, y soja, participaban con mas del 57% del total de las exportaciones agrícolas (Ver Cuadro III).

Tal como señaláramos mas arriba, estas tendencias han acentuado la dependencia de la agricultura Americana de las exportaciones, y en particular, de un grupo muy reducido de cultivos: maíz, trigo y soja. Mas aún, los niveles de vida y el bienestar de los granjeros que se han dedicado en forma especial al cultivo de estos productos, dependen en forma aun mas extrema de la evolución del mercado internacional. En los primeros años de la década del cuarenta, se exportaba menos del 1% de la producción de maíz, para comienzos de la década del 60 esta proporción habia aumentado a casi 12%, y para fines de la década pasada esta alcanzaba a casi el 30%. Los aumentos experimentados durante el mismo período por las exportaciones de trigo y soja son, respectivamente, de 4% a 57%, y de 1% a 40% [44].

## CUADRO III

## COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS

PRODUCTOS	P E R I O D O		
	1955-59	1965-69	1975-79
Algodon	17.4%	6.4%	5.5%
Maiz y productos	5.9%	12.3%	20.0%
Trigo y harina	18.3%	18.3%	17.4%
Sorgo (granos)	1.8%	3.6%	2.4%
Arroz	2.8%	4.7%	3.2%
Soja y productos	8.0%	14.6%	19.9%
Tabaco	8.6%	7.8%	4.2%
Otros Productos	37.2%	32.3%	27.4%
TOTAL (EXPORTACIONES)	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Preparado con cifras de U.S.D.A.; "Agricultural Statistics", Ediciones de 1962, 1970, 1972 y 1981.

#### 4. CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y ECONOMICAS.

La modernización tecnológica ha sido un rasgo permanente de la agricultura Norteamericana durante gran parte de este siglo. En los períodos de prosperidad, en particular durante la década de los años 40, los granjeros tendieron a acelerar el proceso de mecanización de la agricultura para responder en forma efectiva a la expansión del mercado y a la creciente competencia dentro del sector. Igualmente, durante períodos de contracción de la demanda los granjeros continuaron con la rápida modernización del sector para poder sobrevivir dentro del sistema. Aquellos que se vieron imposibilitados de competir en forma efectiva fueron inexorablemente empujados fuera de la agricultura.

De este modo, la articulación del proceso de intensificación de capital con la tendencia a la especialización, en un contexto de creciente integración en el mercado internacional, permitieron aumentar la producción y productividad del sector, que crecieron respectivamente, 43% y 36% durante el período 1960-1981 [45]. Esto ha asegurado sin duda un importante lugar a los granjeros Norteamericanos en el mercado internacional (el valor de las exportaciones creció más de 8 veces durante ese período) pero también aceleró la transformación de las estructuras sociales y económicas de la agricultura. El número de las granjas y granjeros ha declinado rápidamente, y el

tamaño promedio de las granjas (superficie) ha crecido a mas del doble en los últimos 30 años, acelerando la concentración económica en el sector.

El crecimiento explosivo de los precios en el mercado internacional (el llamado "commodity boom") durante los años setentas y la apertura de nuevos mercados comerciales (en especial, el comienzo de la exportaciones masivas a los países socialistas) alivio, al menos en parte, los problemas de la gran masa de pequeños granjeros que estaban siendo aprisionados entre los crecientes costos de producción y la caída del ingreso. Sin embargo, tan pronto como los mercados internacionales tendieron a estabilizarse y se volvió a producir la acumulación de excedentes, la agricultura Norteamericana empezó a sufrir una vez mas, el efecto de la gran fluctuación y declinación de los ingresos.

En resumen, aun cuando la agricultura de los Estados Unidos ha demostrado de que es capaz de inundar el mercado mundial con sus productos, ha dejado ver al mismo tiempo, algunas de sus debilidades y contradicciones internas. La tendencia a la especialización así como la creciente integración en el mercado internacional pueden, bajo condiciones de expansión del mercado y aumento de los precios, contribuir significativamente a mejorar la actuación del sector externo, y a elevar el ingreso agrícola, ayudando así a aliviar la situación de los pequeños granjeros. Sin embargo, estas mismas tendencias exponen a los granjeros a los efectos de grandes fluctuaciones de precios (y consecuentemente de los ingresos), debilitan su posición

financiera, y los hace mucho mas vulnerables a las presiones económicas y políticas de los grupos de intereses no-agrarios (capital financiero, empresas comercializadoras e industria alimenticia, por ejemplo).

Esta situación afecta especialmente a los pequeños y a los nuevos propietarios, así como aquellos que expandieron sus operaciones durante el "boom" de los años setenta. En la medida que la caída de los ingresos y el aumento de los costos de producción han continuado presionando al sector agrícola, poniendo a una parte muy importante de los granjeros al borde del desastre económico, estos se han visto obligados a depender en forma creciente de capital y fuentes de ingresos no-agrícolas. En particular, parece ser el costo de la deuda el que está afectando a los granjeros mas débiles. La deuda total del sector se duplicó desde 1978 (alcanzando un record de aproximadamente 215.000 millones de dólares en Enero de 1983) debido a que los granjeros han sido empujados a endeudarse, primero para innovar (y así permanecer competitivos y dentro del sector), y posteriormente para sobrevivir y poder mantener sus operaciones. En Marzo de 1983, el semanario Business Week informaba no solo que el 5% de los granjeros del país se encontraban en peligro inminente de quiebra financiera, que entre un 10% y 15% estaban seriamente afectados por el peso de la deuda, sino que además, como resultado del creciente endeudamiento, la posición financiera del sector en su conjunto se había debilitado a partir de la década pasada [46].

Los granjeros Americanos han llegado a ser muy vulnerables a la caída en los precios de los productos agrícolas así como al aumento de las tasas de interés. Dado que en la actualidad ellos son muy dependientes de las ventas en el mercado internacional (mas de un tercio de la tierra bajo cultivos a comienzos de la presente década estaba ocupada por productos de exportación--Ver Sección 3.2.) la caída ya sea en los precios o en el volumen de las exportaciones tiene un efecto devastador en la economía del sector agrícola, pues los gastos de operación consumen una parte substancial de los ingresos en efectivo del sector (aproximadamente un 80% a diferencia del 30% en décadas pasadas) [47].

Esta débil situación financiera pone a los granjeros (en particular a los mas pequeños y a los que están iniciando nuevas operaciones) en una posición imposible: la innovación tecnológica es prácticamente una tarea irrealizable (el riesgo de quiebra financiera amenaza su subsistencia dentro del sector) pero al mismo tiempo, la falta de innovación y competitividad los obliga a dejar la agricultura. Además, y dado que el alza de los precios de la tierra agrícola en los últimos años ha ido creando un barrera muy difícil de superar para acceder al sector, la concentración económica tiende a ser un resultado inevitable de la creciente especialización e integración en el mercado internacional. Al final, la propiedad de la tierra, producción, ventas e ingreso, están llegando a un grado muy avanzado de concentración en las manos de aquellos empresarios que están mas preparados para innovar y para resistir las presiones del riesgo creciente y de la

interferencia económica que ocurre en los dos extremos de la cadena del sistema agro-alimentario: por una parte, las industrias productoras de insumos y servicios, y el capital financiero, y por la otra, la industria alimenticia y las empresas comercializadoras.

En esta "nueva" agricultura, la granja familiar todavía juega un rol central, pero las estructuras económica y sociales que han apoyado su desarrollo en el pasado han sufrido importantes cambios en décadas recientes. La granja familiar que está surgiendo como resultado de este proceso de transformación es una unidad de producción mucho más grande, más eficiente y capital intensiva, y que se apoya en forma creciente en trabajo asalariado. Al mismo tiempo, están ocurriendo cambios importantes en las estructuras sociales con la aparición y consolidación de un sector empresarial agrícola considerable, la creciente importancia del proletariado rural, así como el rápido crecimiento de una comunidad rural que se dedica solo parcialmente al trabajo agrícola. Estos cambios son discutidos en detalle a continuación.

#### 4.1. Población Agrícola y Empleo.

La población agrícola (población que vive en granjas) ha venido declinando en forma permanente durante la mayor parte de este siglo, y en particular a partir de la década del 30. Esta se redujo de un nivel aproximado a los 30.5 millones en 1940

(23.1% de la población total) a alrededor de 10 millones para fines de los años 1960s (5.1% del total), y a solo 7.5 millones en 1979 (3.4% del total)[48].

La emigración masiva hacia las áreas urbanas, así como la rápida mecanización del sector, han acelerado la caída del empleo agrícola. Este, se redujo de más de 10 millones durante la década del cuarenta a una cantidad ligeramente superior a los 4 millones a fines de los años setentas. Es aún más importante destacar el proceso de "proletarización" que se está produciendo en la agricultura Norteamericana pues la llamada "fuerza de trabajo familiar" ha venido declinado más rápidamente que el "trabajo asalariado". De hecho, la categoría de "trabajadores familiares" se ha reducido de un promedio de 8.5 millones a comienzos de la década del 40 a solo 2.4 millones en 1980, mientras que los "trabajadores contratados" declinaron de 2.5 millones a comienzos de los años cuarenta a 1.2 millones a fines de los años sesenta, para aumentar nuevamente a 1.3 millones en 1980 [49].

#### 4.2. Cambios en la Estructura de la Tierra.

La declinación de la población agrícola ha sido acompañada de una reducción en el número de granjas, así como de cambios en la tenencia de la tierra.

El número total de granjas ha venido declinando paulatinamente desde la década del 20, a medida que la creciente competencia ha ido forzando a los granjeros menos "eficientes" a dejar la

agricultura. Dado que la superficie agrícola ha permanecido mas o menos estable alrededor de los 1050 millones de acres, se ha tendido a producir un proceso acelerado de concentración de la tierra: el tamaño promedio de las granjas crecio de solo 174 acres en 1940 a 297 acres en 1960, y a casi 430 acres en 1980 [50].

Sin embargo, esas cifras promedio ocultan el hecho de que son, principalmente, las granjas de tamaño pequeño y mediano las que han tendido a desaparecer, mientras que las granjas mas grandes han aumentado de tamaño y en número. Así por ejemplo, la cantidad total de tierra en las categorías de granjas pequeñas (menos de 100 acres) y en las de tamaño medio (entre 100 y 499 acres) disminuyó de alrededor de 587 millones de acres en 1940 a solo 279 millones de acres en 1978. Al mismo tiempo, las granjas de mas de 500 acres de extensión han aumentado rápidamente la superficie de tierra bajo su control: esta creció durante el mismo período de solo 478 millones de acres (45% de la tierra agrícola) a mas de 750 millones (73% de la tierra agrícola). En la práctica, esto ha significado que las granjas mas grandes no solo han aumentado en número (de aproximadamente 150.000 a comienzos de siglo a 378.000 en 1978), sino que además han aumentado de tamaño. El tamaño promedio de esta categoría crecio de solo 1788 acres en 1900 a alrededor de 1985 acres en 1978 [51].

#### 4.3. Concentración Económica.

Para ilustrar este punto basta enumerar aquí unos pocos hechos, relativos a la concentración de las ventas y del ingreso, y que han tendido a producirse paralelamente al proceso de concentración de la tierra.

Para empezar, hay una tendencia creciente a la concentración de las ventas de productos agrícolas en las granjas de mayor tamaño. Información publicada por la Oficina del Censo señala que en 1969 existían aproximadamente 52.000 granjas con ventas de 100.000 dólares o más. Aun cuando ellas representaban solamente un 3% del total de las granjas comerciales (es decir, granjas con ventas anuales de 2.500 dólares o más) y controlaban, aproximadamente, 18.7% de la "tierra en granjas", ellas participaban con casi 35% del total de las ventas de las granjas comerciales. Sin embargo, para 1978 el número de granjas en esta "clase económica" había aumentado a 223.000 (representando 12% del total de las granjas y más del 40% de la tierra) y su proporción de las ventas alcanzaba a casi 63% del total [52].

Se puede ver entonces, que a pesar de que estas cifras están distorsionadas por los aumentos ocurridos en los precios (los precios recibidos por los granjeros durante el período 1968-79 crecieron aproximadamente 56%) la actividad económica se está concentrando rápidamente en las unidades mayores, pues el valor de las ventas de esta categoría económica aumento en mas de cuatro veces, en el mismo período [53].

El resultado de este proceso es la polarización de la estructura económica del sector y el empobrecimiento de la gran masa de los granjeros. En 1980, un número cercano a la mitad de las granjas (49.2% del total del país -- categoría de ventas de hasta 10.000 dólares anuales), recibieron una proporción de solo 6.4% del ingreso bruto del sector. En el otro extremo, por el contrario, las granjas que sobrepasaron los 100.000 dólares de ventas anuales, y que constituían solo el 11.6% del total, concentraron el 65% de los ingresos [54]. Mas aún, las familias incluidas en el primero de estos grupos (granjas con ventas menores a los 10.000 dólares anuales) son casi completamente dependientes de ingresos provenientes de trabajos desarrollados fuera de la agricultura. De hecho, esta categoría no debería ser considerada como de "granjeros", pues aproximadamente el 90% de sus ingresos se originan fuera del sector. Una proporción adicional de 23% de las familias (granjas con ventas de entre 10.000 y 39.999 dólares) son muy dependientes de ingresos no-agrícolas (entre 50% y 75%), y solo los granjeros mas acomodados, aquellos con ventas anuales superiores a los 40.000 dólares, reciben un parte substancial de sus ingresos a partir de actividades del sector agrícola [55].

Irónicamente, los programas Federales de apoyo a la agricultura y que estaban destinados a elevar el nivel de los ingresos de los sectores mas pobres, parecen haber contribuido a acentuar el proceso de concentración al dirigir parte muy importante de sus recursos hacia los granjeros mas acomodados. Así, por

ejemplo, en 1980 las granjas con ventas anuales de al menos 40.000 dólares o más, y que representaban solamente un cuarto del número total del país, recibieron mas del 60% de los pagos gubernamentales destinados al sector. Por el contrario, aquellos realmente afectados por la "crisis" (granjas con ventas anuales menores a los 10.000 dólares) y que representaban casi el 50% de las familias, recibieron solamente un 12% de la ayuda federal [56].

Finalmente, es necesario hacer notar también, que aún cuando el proceso de concentración es una característica generalizada de la agricultura Norteamericana, este no ha avanzado a la misma velocidad a través de todos los Estados o regiones, ni a través de las diferentes actividades del sector. En síntesis, estas diferencias se explican por una combinación de varios factores tales como las condiciones físicas y geográficas de las regiones agrícolas, las "economías de escala" mas apropiadas para las diferentes operaciones productivas en las que tienden a especializarse las diferentes regiones, el proceso histórico de expansión de la frontera agrícola, así como también, por el grado de penetración de las actividades agropecuarias por el capital industrial y financiero (expansión del 'agro-business').

#### 4.4. El Surgimiento de las Corporaciones Agrícolas.

Un aspecto muy debatido de la agricultura Norteamericana moderna es el surgimiento y avance de las llamadas

"corporaciones agrícolas" ("corporate farming"), que está ligado muy de cerca al desarrollo del "agro-business" [57]. Este último término, usado por primera vez a mediados de la década del 50 por Goldberg, engloba las actividades del sector agrícola así como el conjunto de las industrias y servicios a las cuales este se vincula, ya sea para obtener insumos, o para la distribución, comercialización y procesamiento de productos del sector [58]. Un estudio de este sistema está fuera del alcance de este trabajo, por lo que nos referiremos, en esta sección y en la siguiente, solamente en forma muy breve a algunos de los aspectos más relevantes para el proceso de transformación de la agricultura.

Para empezar, es necesario hacer notar que las "corporaciones agrícolas" parecen estar haciendo un progreso muy rápido en los Estados Unidos, pues su número creció de solo 22.000 en 1969 a más de 51.000 unidades en 1978. Más importante aun, las "corporaciones agrarias" aumentaron la superficie de tierra bajo su control de solo 8.8% a 13% durante el mismo período. Dado que el número de estas corporaciones aumentó más rápidamente que la superficie total que controlan, se está produciendo la formación de "corporaciones agrarias" relativamente más pequeñas pero altamente eficientes: en 1978 estas unidades de producción representaban solamente el 2.7% de todas las granjas del país, pero sus ventas alcanzaron aproximadamente al 22% del valor total [59].

Es importante destacar que estas granjas son en forma mayoritaria corporaciones de "propiedad familiar". Las

"corporaciones agrarias no-familiares" son relativamente insignificantes en número, alcanzando a menos de 6.000 en 1978. Sin embargo, dado que estas "corporaciones no-familiares" son por lo general operaciones intensivas de capital y que se apoyan en estructuras financieras, industriales y comerciales de otras grandes empresas, ellas tienen a su disposición una cantidad enorme de recursos que les permite, en la práctica, controlar operaciones de gran tamaño [60]. De esta forma, un número relativamente muy pequeño de unidades de producción controla un volumen desproporcionadamente grande de las ventas del sector: de hecho, estas 5.852 "corporaciones agrícolas no-familiares", tenían en 1978 solamente el 12% de la tierra controlado por el conjunto de las corporaciones, pero participaban con el 30% de sus ventas, y con alrededor del 7% de las ventas totales del sector [61].

Un estudio publicado en 1978 por la Contraloría General de los Estados Unidos (General Accounting Office), sobre la base del Censo Agrícola de 1974, muestra que el proceso de formación de estas corporaciones agrícolas se produce principalmente entre las granjas mayores, en particular, aquellas que tienen ventas anuales de al menos 200.000 dólares. Estas corporaciones que llegaban solo al 21% del número de las unidades de producción en esa categoría económica, controlaban en 1974 mas de un tercio de la tierra de estas granjas. Al mismo tiempo, las "corporaciones" son prácticamente inexistentes entre las granjas pequeñas [62].

En síntesis, aun cuando durante la década pasada, el tamaño de las "corporaciones agrícolas" ha tendido a disminuir, ellas todavía producen ventas que, en promedio, son 10 veces mas grandes que las ventas de las granjas familiares. Y, en términos de superficie, la granja familiar promedio, es solo un quinto del tamaño de las unidades corporativas [63].

Mas aun, el considerable tamaño de las operaciones controladas por las "corporaciones agrícolas", y la aparente concentración de sus actividades en los Estados de Florida, California, y Hawaii, asi como en la "Región Montañosa", están determinando un patrón de concentración económica muy acentuado en productos tales como "avicultura", "verduras y hortalizas", "algodón", "ganadería", y "frutas" [64]. No es sorprendente, por tanto, que este tipo de productos constituya el objetivo principal de la "integración vertical" por parte de la industria procesadora de alimentos y de las grandes cadenas de distribución, que luchan contra estas estructuras de carácter oligopólico. Irónicamente, la integración vertical practicada en la agricultura por empresarios no-agrícolas esta acentuando significativamente, no solo el proceso de formación de estas corporaciones agrarias sino que también, el proceso de concentración económica en el sector.

5. LA INTERNACIONALIZACION DEL COMPLEJO AGRO-ALIMENTARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS: PERSPECTIVAS FUTURAS.

Es posible sugerir que, hasta mediados de la década de los años sesenta, los diferentes intereses económicos y políticos que se vinculaban, ya sea directa o indirectamente a las actividades del complejo agro-alimentario de los Estados Unidos pudieron ser acomodados sin mayores contradicciones por una economía Norteamericana que se encontraba en proceso de expansión. En el frente doméstico, las políticas federales resultaron en precios agrícolas relativamente estables (al menos en relación a los precios industriales), constituyéndose de esta forma, en un apoyo importante a los programas anti-inflacionarios. Estos programas también contribuyeron a la acumulación de grandes excedentes de cereales y otros productos agrícolas. Sin embargo, los excedentes agrícolas fueron convertidos por la Administración Americana en una poderosa arma en el manejo de las relaciones internacionales de los Estados Unidos al ser exportados como "ayuda alimentaria".

Mas aún, los programas de apoyo a la agricultura no solo han constituido un instrumento esencial para prevenir la continua caída de los ingresos del sector, sino que además se han transformado en una fuerza muy importante en el desarrollo de otras áreas de la industria Norteamericana, en particular, la industria de maquinaria agrícola, de fertilizantes y productos químicos para la agricultura. La modernización tecnológica de la agricultura y el continuo proceso de intensificación de

capital que ha estado ocurriendo desde comienzos de siglo, han creado así las condiciones básicas para la expansión de esos importantes sectores de la economía Americana.

El sostenimiento de los ingresos del sector es el objetivo que ha dominado la formulación de las políticas agrícolas desde los años treinta, pero esta situación tendió a cambiar en la década pasada a medida que la transformación de las estructuras sociales y económicas de la agricultura, así como la creciente penetración de esta última por el capital industrial, comercial y financiero, han ido modificando las relaciones de poder dentro y fuera del sector. De esta forma, el delicado balance de intereses que se había mantenido anteriormente al interior del sector agrícola empezó a desmoronarse a fines de los años sesenta. Este proceso tendió a acentuarse como resultado de la presión que la crisis económica mundial y la creciente disputa por el mercado internacional han aplicado sobre la economía Norteamericana. En este contexto, la importancia económica de la granja familiar "típica" ha tendido a declinar, mientras que la influencia de las "nuevas fuerzas" políticas y económicas del sistema agro-alimentario han tendido a aumentar en forma creciente. Estas "nuevas fuerzas" que operan al interior del sistema están intentando cambiar no solo la posición de la agricultura en los Estados Unidos, sino que además la posición del capital Norteamericano en sus operaciones internacionales en el sistema agro-alimentario mundial.

Estas operaciones en el sistema agro-alimentario mundial no son nuevas, puesto que inversores Norteamericanos han desarrollado actividades en "plantaciones agrícolas" por, al menos, cien o ciento cincuenta años, y desde alrededor de 1900 en el área de procesamiento de alimentos (carne en Argentina). En los primeros años del Siglo XX, las actividades se concentraron en México, América Central y el Caribe, en especial, Cuba [65]. Sin embargo, es necesario destacar que se han producido cambios importantes no solo en la composición y en el volumen de la inversión Norteamericana en el extranjero, sino que en particular, en el carácter de dichas operaciones. Durante la primera mitad de este siglo, el capital Norteamericano tendió a concentrarse en actividades de producción agrícola (plantaciones bananeras, de caucho y azúcar) y en el procesamiento de carne, para los mercados de exportación. A comienzos de la década del 50, las operaciones todavía tendían a concentrarse en actividades de producción agrícola, pero la composición y estructura ya habían empezado a cambiar. Las inversiones en la industria procesadora de alimentos estaban empezando a jugar un rol mas importante: de hecho, a comienzos de los años cincuenta, la inversión directa en la agricultura alcanzaba a los \$545 millones de dólares, y la inversión en la industria de alimentos a los \$496 millones. En este período las actividades agrícolas se concentraban casi totalmente en América Latina (87%), mientras que la industria de alimentos se localizaba en Canadá (43%) y en los países Latinoamericanos (37%) [66]. Sin embargo, solo una fracción de la producción era para consumo en los mercados locales, y el grueso de la

producción de bananas, azúcar y caucho (aproximadamente 80%) así como una parte substancial de los productos de la carne, eran todavía para el mercado de exportación.

A partir de los años sesenta estas tendencias se aceleraron, siguiendo muy de cerca la rápida transformación de la agricultura en los Estados Unidos, el surgimiento de las "corporaciones agrarias", "empresas de agrobusiness", y el proceso de internacionalización de la economía Norteamericana. Es posible sugerir que la rápida expansión internacional de la industria procesadora de alimentos en las dos últimas décadas (la inversión directa Americana en 1970 alcanzaba a los \$7.300 millones de dólares) y la declinación relativa de la inversión directa en la agricultura (ésta alcanzaba aproximadamente a un total de \$618 millones de dólares en 1979) [67], así como la creciente subordinación de esta última al capital industrial, ocurrieron solo cuando se había llegado a un grado avanzado en la transformación del sistema agro-alimentario al interior de los Estados Unidos. Para entonces, Estados Unidos se había establecido no solo como una potencia agrícola mundial, expandiendo rápidamente sus exportaciones, sino que además el sistema agro-alimentario en su conjunto, había alcanzado status internacional. Los lazos y vinculaciones establecidas entre los capitales agrarios, comerciales, industriales y financieros en las décadas pasadas se habían consolidado y crecido, transformando a las nuevas "corporaciones agrarias" y "empresas de agrobusiness" (con intereses centrados ya sea en la producción, procesamiento y/o distribución de productos

agrícolas y alimentos) en poderosas empresas capaces de competir en los mercados internacionales.

Igualmente, la fracción de capital con intereses orientados, principalmente, hacia la agricultura también tiene la oportunidad de participar en el proceso de internacionalización del sistema agro-alimentario Norteamericano. Sin embargo, su éxito depende en forma creciente de su asociación cercana, y hasta cierto punto, de su subordinación a los intereses económicos industriales, comerciales y financieros que integran el sistema. En este contexto, el acceso del capital agrario a los mercados internacionales también pasa a depender de su tamaño relativo, y por lo tanto, de los grado de concentración y modernización con que opera, los que le permitirán soportar las presiones financieras externas, el riesgo asociado a las operaciones internacionales, así como alcanzar los niveles de eficiencia y productividad requeridos para operar en el mercado mundial.

Irónicamente, la concentración del poder económico en la agricultura, las "corporaciones agrarias" y las "empresas de agrobusiness" que son en si mismas el resultado de (i) la intensificación de capital, (ii) la integración de la agricultura en el sistema agro-alimentario, y (iii) la integración de este último en la economía mundial, son de hecho los elementos principales en la aceleración de dichos procesos. De este modo, en la presente situación de continúa aceleración del proceso de transformación del sistema agro-alimentario

Norteamericano, cabe esperarse su creciente integración a la economía internacional, y de ese modo, una influencia cada vez mayor en la evolución de la agricultura mundial.

## NOTAS:

1. Para diferentes visiones sobre el desarrollo de la agricultura Norteamericana, ver por ejemplo, COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT, 1962 y 1974; HATHAWAY, 1963; FITE, 1964; PAALBERG, 1964 y 1977; BENEDICT, 1966; SCHNITTKER, 1974; ROTHSCHILD, 1976; DESTLER, 1978; GILMORE, 1982 y SANDERSON, 1983.
2. FITE, 1964, p.10.
3. SCHNITTKER, 1974, pp.6-7.
4. FITE, 1964, pp.15-17.
5. Para un interesante análisis del P.L. 480 y de los cambios introducidos en esta Ley, ver: U.S. CONGRESS, 1979, "Food for Peace, 1954-1978--Major Changes in Legislation".
6. PAALBERG, 1964, Capítulo 3.
7. U.S. CONGRESS, 1977, "Use of U.S. Food Resources for Diplomatic Purposes", pp.76-77.
8. Sobre esta discusión ver por ejemplo: U.S.D.A., 1967, ERS- Foreign 202; U.S.D.A., 1974, Foreign Agricultural Economic Report No.98; U.S. SPECIAL TASK FORCE ON THE OPERATION OF P.L. 480, 1978; y U.S. CONGRESS, 1979, "Food for Peace, 1954-1978".
9. Ver, por ejemplo, GILMORE, 1982, Capítulos 5 y 6, también U.S. CONGRESS, 1979, Op.cit.
10. SCHNITTKER, 1974, pp.8-9.

11. El valor de las exportaciones agrícolas declinó del nivel record de 6.900 millones de dólares en 1966 a 6.400, 6.300 y 6.000 en 1967, 1968 y 1969, respectivamente. En forma similar, la participación de las exportaciones agrícolas en el valor total de las exportaciones, declino de un promedio de 24% en la primera parte de la década del 60 a solo 17% en 1970. Cifras de: U.S. PRESIDENT, 1982, "Economic Report of the President", T.B-98.
12. Ver, por ejemplo, U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY, 1971, pp.143-145; y U.S. CONGRESS, 1973, "Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Negotiations", pp.1-2.
13. Cifras de: U.S. CONGRESS, 1973, "U.S. Foreign Agricultural Trade Policy", pp.106-117; y U.S.D.A. "Agricultural Statistics", Ediciones de 1973 (T.816), 1975 (T.784), 1977 (T.774) y 1981 (T.781).
14. Los 'levies' son mecanismos usados para "proteger" los precios internos de la CEE:  
"Esto se hace aplicando un sistema de impuestos variables al abastecimiento de productos agrícolas que proviene de fuentes externas a la Comunidad. Como parte de esta maquinaria se establece un "precio umbral". Las importaciones que cruzan las fronteras de la Comunidad al nivel del "precio umbral", entrarán a los centros de comercialización a un precio igual al establecido para dichos centros, una vez que hayan incorporado los costos de transporte. Si las importaciones cruzan las fronteras por debajo del "precio umbral", se les aplica un impuesto que es igual a la diferencia entre el precio en la

frontera y los precios establecidos para los centros de comercialización". SWANN, 1978, p.164.

Ver también SWANN, 1978, Capítulo 6, pp.160-191.

Productos a los cuales se les aplica este "impuesto variable", son por ejemplo, granos forrajeros, trigo, carne, productos lácteos, carne de cerdo y huevos.

15. Fuente: ver "Nota 13".

16. U.S.D.A. "Agricultural Statistics", Ediciones de 1967, 1969, 1970, 1973, 1975, 1977, 1980 y 1982.

17. Ver, por ejemplo, BERGMANN, 1977.

18. Mediante la aplicación de la "Ley Agrícola de 1970" ('Agricultural Act of 1970') Nixon terminó con el control gubernamental que limitaba las áreas de producción. La Administración también redujo los "precios de apoyo" que habían venido creciendo desde los años sesenta, y suspendió los subsidios a las exportaciones de trigo y granos forrajeros.

Ver DESTLER, 1978, p.621.

19. Ver, por ejemplo, U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY, 1971, pp.11-17; U.S. CONGRESS, 1973, "Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Negotiations", pp.10-38.

En el desarrollo de esta estrategia también ha jugado un rol importante el Informe de U.S. PRESIDENT'S SCIENCE ADVISORY COMMITTEE, 1967, "The World Food Problem", pp.137-190 y 405-470.

20. Ver, U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY, 1971, pp.154-157.

21. U.S. CONGRESS, 1973, "Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Negotiations".
22. El informe de la Comisión Williams propuso este enfoque debido a la estructura de la balanza comercial agrícola de los Estados Unidos. Dado que los principales importadores de productos agrícolas Americanos no son exportadores importantes de estos productos a los Estados Unidos, una negociación limitada a los productos industriales dificultaba el avance en el proceso de liberalización.
23. Ver por ejemplo, U.S. PRESIDENT, 1975, "International Economic Report of the President", pp.30-33.
24. FINANCIAL TIMES, 23 Nov. de 1978, p.18.
25. Ver por ejemplo, FINANCIAL TIMES, 6 Dic.1978, p.5; 13 Dic. 1978, p.4; 11 Abril, 1979, p.18.  
Ver también, STRAUSS, 1979 y BERGLAND, 1979.  
Para información sobre la "guerra comercial", ver por ejemplo, FINANCIAL TIMES, 1983, " The Outlook for World Grains", Informes de John Block (Secretario de Agricultura de los Estados Unidos), Poul Dalsager (Miembro de la Comisión de Agricultura, CEE) y Arthur Dunkel (Director General, GATT).
26. Ver: U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY, 1971; y U.S. CONGRESS, 1973, "Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Negotiations".
27. Ver: U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY, 1971, en especial pp. 151-152. Es interesante señalar que esta sección del Informe Williams fue

preparada por Dale Hathaway, quien ocupara posteriormente durante la Administracion Carter, el cargo de Secretario Asistente de Agricultura.

28. Ver: Declaración de William Eberle, Representante Especial para las Negociaciones Comerciales, en : U.S. CONGRESS, 1973, "Foreign Agricultural Trade Policy", pp. 312-344.  
Ver también, U.S. CONGRESS, 1973, "Agricultural Trade and the Proposed Round of Trade Negotiations", especialmente pp.20-40.
29. En Octubre de 1978, por ejemplo, el Presidente Carter veto una ley aprobada por el Congreso imponiendo límites a las importaciones de carne. Igualmente, durante ese período existió también un importante debate entre la Presidencia y el Congreso con relación al Acuerdo Internacional del Azúcar, y con respecto al precio interno de esta última en los Estados Unidos. Al respecto, ver por ejemplo, FINANCIAL TIMES, 16 de Nov.1978, p.4; 29 de Marzo 1979, p.39; y 26/27 Abril 1979, p.39. Ver también, STRAUSS, 1979 y BERGLAND, 1979.
30. En 1983 el Gobierno Federal pago un mínimo de 19.000 millones de dólares en subsidios destinados a reducir la producción (el llamado "programa de pagos en especies"). Ver por ejemplo, FINANCIAL TIMES, 5 Mayo 1983, p.38 y 31 Enero 1985, p.12. Igualmente, en Junio de 1985, la Secretaria de Agricultura estableció un programa de "subsidio a las exportaciones" por un valor estimado de 2.000 millones de dólares. Ver, FINANCIAL TIMES, 10 Junio 1985, p.3; y 24 Junio 1985, p.16.
31. FINANCIAL TIMES, 13 de Junio, 1985, p.38.

32. Ver, por ejemplo, U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1974, "The World Food Situation and Prospects for 1985", y Naciones Unidas, 1981, "Agriculture--Toward 2000".
33. Ver, por ejemplo, U.S. CONGRESS, 1975, "The U.S. Proposal for an International Grain Reserves System", y INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL, 1983.
34. Ver, por ejemplo: U.S. CONGRESS, 1976, "U.S. International Grain Policy: Sales and Management", pp.14-16; U.S. CONGRESS, 1976, "Foreign Policy Choices for the Seventies and Eighties", p.608; U.S. CONGRESS, 1976, "Oversight Hearings on U.S. Foreign Trade Policy", pp.150-152; y U.S. CONGRESS, 1975, "The U.S. Proposal for an International Grain Reserves System", p.7.
35. Para detalles sobre estos convenios, ver, por ejemplo, INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL, 1984, pp.52-53.
36. U.S. CONGRESS, 1977, "Future of Food Aid", p.117.
37. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, "Agricultural Statistics", Ediciones de 1966, 1967, 1969, 1974, 1976, 1978 y 1980.
38. U.S. CONGRESS, 1977, "Future of Food Aid", p.80.
39. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, "U.S. Foreign Agricultural Trade Statistical Report", Ediciones de 1969 a 1977.
40. O.E.C.D., "Development Co-operation", Ediciones de 1974, 1981 y 1982.
41. INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL, 1984.
42. UNITED NATIONS, "Yearbook of International Trade Statistics", 1982, Vol.II.

43. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, "Agricultural Statistics, Ediciones 1962, 1970 y 1981.
44. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, op.cit., Ediciones 1962, 1970, 1981.
45. U.S. PRESIDENT, 1982, "Economic Report of the President", Table B-95.
46. Ver, por ejemplo, BUSINESS WEEK, 21 de Marzo, 1983.
47. Ver comentarios de D.Paarlberg publicados por FORTUNE, 19 de Octubre, 1981.
48. U.S. PRESIDENT, 1982, "Economic Report of the President", Table B-96.
49. U.S. PRESIDENT, 1982, op.cit., Table B-96.
50. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, "Agricultural Statistics", Ediciones de 1962, 1975 y 1981.
51. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1975, Part I, Series K162-173 y U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, "Statistical Abstract of the United States", Table 1167.
52. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, "Statistical Abstract of the United States", Table 1172.
53. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, op.cit., Table 1172.
54. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, op.cit., Table 1193.
55. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, op.cit., Table 1195.
56. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, op.cit., Tables 1193-94.
57. Con respecto al tema de la expansión de las "corporaciones agrarias" y el "agro-business" ver, por ejemplo: VOGELER, 1981; LEDOGAR, 1975; LAPPE y COLLINS, 1977; BURBACH Y FLYNN, 1980; HIGHTOWER, 1973; U.S. DEPARTMENT OF

- AGRICULTURE, 1971, "Corporations with Farming Operations"; U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 1975, "Farming and Agribusiness Activities of Large Multi-Unit Firms"; U.S. CONGRESS, 1973, "The Role of Giant Corporations in American and World Economies", Part 3A and 3B, Appendixes, Corporate Secrecy: Agribusiness; KREPS, 1976; RAUP, 1973; y RODEFELD, 1973. Para información detallada sobre las operaciones de las principales empresas industriales y comerciales envueltas en el área de "agrobusiness", ver por ejemplo, CORPORATE DATA EXCHANGE, 1979.
58. Ver, por ejemplo, DAVIS y GOLDBERG, 1957; GOLDBERG, 1966; GOLDBERG, 1968; GOLDBERG, 1972; y GOLDBERG, 1975.
59. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, "Statistical Abstract of the United States", Table 1168.
60. Ver, por ejemplo, VOGELER, 1981, pp.124-134. Ver también, HIGHTOWER, 1973, pp.171-174. Hightower informa sobre corporaciones tales como TENNECO, que posee 1 millón de acres en California y arrienda otros 700.000 acres en otras regiones de los Estados Unidos, los 5000 acres de propiedad del Bank of America en el Valle de San Joaquin en California, y los 32.000 acres de DEL MONTE en el mismo Estado.
61. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, "Statistical Abstract of the United States", Table 1169.
62. Ver, U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1978. Cifras citadas son de VOGELER, 1981, p. 126.

63. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, "Statistical Abstract of the United States", Table 1168.

64. U.S. BUREAU OF THE CENSUS, 1981, op.cit. Table 1173.

65. En 1919, la inversión directa Norteamericana en el extranjero alcanzaba aproximadamente a los 3.900 millones de dólares. La participación de la agricultura era de 15.4% (\$600 millones) y la de la industria manufacturera de 20.5% (\$800 millones), pero con solo una proporción muy pequeña en la industria procesadora de alimentos. Los países de America Latina (excluyendo la región del Caribe inglés y francés) concentraban una proporción de mas del 50% de la inversión Americana total y alrededor del 83% de la inversión en agricultura.

Survey of Current Business, Enero, 1951.

66. Survey of Current Business, Diciembre, 1952.

67. Fuentes: Survey of Current Business, Agosto, 1980.

La inversión en agricultura ha sido estimada sobre la base de una participación del 24% de los Estados Unidos en un total de 2.600 millones de dólares invertidos en este sector en el Tercer Mundo, por los países de la OECD.

## BIBLIOGRAFIA:

1. ADAMS, Frederick: "Conquest of the Tropics", Doubleday, Page and Co., 1914.
2. AUSTIN, James: "Agribusiness in Latin America", Praeger, New York, 1974.
3. BENEDICT, Murray: "Farm Policies of the United States-- 1790 to 1950", Octagon Books, New York, 1966.
4. BERGLAND, Bob: "Statement before the U.S. House of Representatives", 6 de Febrero, 1979, U.S.D.A., 312-79.
5. BERGMANN, Denis: "Agricultural Policies in the EEC and their External Implications", WORLD DEVELOPMENT, Vol.5, No.5-7, 1977.
6. BURBACH, R. & FLYNN, P.: "Agribusiness in the Americas", Monthly Review Press, New York, 1980.
7. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT: "An Adaptive Program for Agriculture", Committee for Economic Development, New York, 1962.
8. COMMITTEE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT: "A New U.S. Farm Policy for Changing World Food Needs", Committee for Economic Development, New York, 1974.
9. CORPORATE DATA EXCHANGE: "CDE Stock Ownership Directory", Directory No.2, Agribusiness, CDE, New York, 1979.
10. DAVIES, J. & GOLDBERG, R.: "A Concept of Agribusiness", Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1957.

11. DESTLER, I.M.: "United States Food Policy 1972-1976: Reconciling Domestic and International Objectives", International Organization, Summer 1978, Vol.32, No.3.
12. FINANCIAL TIMES: "The Outlook for World Grains", Financial Times Conferences, London, 22-23 Marzo, 1983.
13. FITE, Gilbert: "American Agriculture and Farm Policies since 1900", Publication No.59, Service Center for Teachers of History, American Historical Association, MacMillan Co., New York, 1964.
14. GEORGE, Susan: "How the Other Half Dies", Penguin Books, Harmondsworth, 1977.
15. GILMORE, Richard: "A Poor Harvest--The Clash of Policies and Interests in the Grain Trade", Longman, 1982.
16. GOLDBERG, Ray: "Agribusiness for Developing Countries", Harvard Business Review, Sep.-Octubre 1966.
17. GOLDBERG, Ray: "Agribusiness Coordination", Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1968.
18. GOLDBERG, Ray: "Profitable Partnership: Industry and Farmers Coops", Harvard Business Review, Marzo-Abril, 1972.
19. GOLDBERG, Ray: "U.S. Agribusiness Breaks out of Isolation", Harvard Business Review, Mayo-Junio, 1975.
20. HATHAWAY, Dale: "Government and Agriculture", MacMillan Co., New York, 1963.
21. HIGHTOWER, Jim: "Agribusiness and Agrigovernment: Power, Profits and Poverty", en: "The Politics of Exploitation", Ed. por G.Mason & F.Vetter, Random House, 1973.

22. HIGHTOWER, Jim: "Food Monopoly", en: "The Big Business Reader", Ed. por M.Green, M. Waldman, R.Massie, Pilgrim Press, New York, 1983.
23. INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL: "World Wheat Statistics", Ediciones de 1983 y 1984, London.
24. INTERNATIONAL WHEAT COUNCIL: "Annual Report 1981/82", London, 1983.
25. KREBS, A.V.: "1976 Directory of Major U.S. Corporations Involved in Agribusiness", San Francisco Study Center, Cal., 1976.
26. LAPPE, F. & COLLINS, J.: "Food First", Houghton Mifflin Company, Boston, 1977.
27. LEDOGAR, Robert: "Hungry for Profits", IDOC-North America, New York, 1975.
28. LEWIS, Cleona: "America's Stake in International Investment", The Brookings Institution, Washington D.C., 1938.
29. MORRISSY, David: "Agricultural Modernization Through Production Contracting", Praeger, New York, 1974.
30. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: "Development Cooperation", varias ediciones, especialmente 1974, 1976, 1978, 1980 y 1981, O.E.C.D., Paris.
31. PAARLBERG, Don: "American Farm Policy: A Case of Study of Centralized Decision-Making", John Wiley and Sons, New York, 1964.
32. PAARLBERG, Don: "The New U.S. Farm Policies", Food Policy, Agosto, 1977.
33. RAUP, Philip: "Corporate Farming in the U.S.", Journal of Economic History, Vol.33, No.1, 1973.

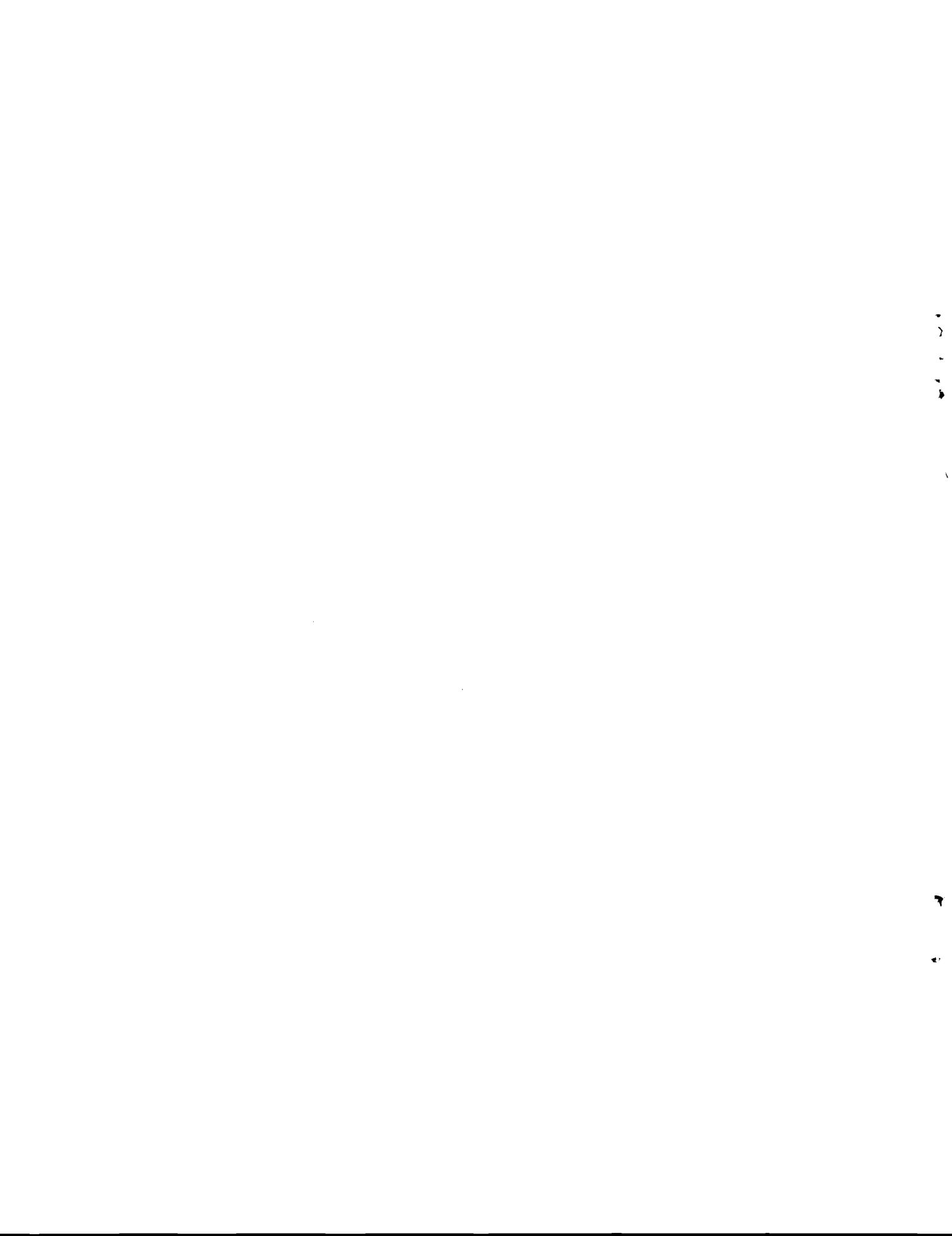
34. RODEFELD, Richard: "The 1968 USDA-ERS Survey of Corporations with Farming Operations: A Critique of its Accuracy, Conceptualisation and Procedures", en: U.S. CONGRESS, 1973, "The Role of Giant Corporations in the American and World Economies", pp.4991-5039.
35. RODEFELD, Richard: "A Reassessment of the Status and Trends in 'Family' and 'Corporate' Farms in the US Society", en: Congressional Records, 93rd. Congress, 1st. Session, Mayo de 1973.
36. ROTHSCHILD, Emma: "Food Politics", Foreign Affairs, Vol.54, No.2, Enero de 1976.
37. SANDERSON, Fred: "U.S. Farm Policy in Perspective", Food Policy", Vol.8, No.1, Febrero de 1983.
38. SCHNITTKER, John: "U.S. Agricultural Policy in Relation to World Trade", en: "U.S. Agriculture in World Context", Ed. por G.Johnson & J.Schnittker, Praeger, New York, 1974.
39. SPITZE, R.G.F.: "The Food and Agricultural Act of 1977: Issues and Decisions", American Journal of Agricultural Economics, Vol.60. No.2, Mayo 1978.
40. STRAUSS, Robert: "The Tokyo Round", Declaracion de Robert Strauss, Representante Especial para las Negociaciones Comerciales, International Communication Agency, U.S. Embassy, London, Enero, 1979.
41. SWANN, Dennis: "The Economics of the Common Market", Penguin Books, Cuarta Edicion, Harmondsworth, 1978.
42. UNITED NATIONS: "Yearbook of International Trade Statistics", Department of International Economic and Social Affairs, U.N., New York, Varias Ediciones.

43. UNITED NATIONS: "Agriculture: Toward 2000", FAO, Roma, 1981.
44. U.S. BUREAU OF THE CENSUS: "Statistical Abstract of the United States", U.S.G.P.O., Washington, Varias Ediciones.
45. U.S. BUREAU OF THE CENSUS: "Historical Statistics of the United States--Colonial Times to 1970", Part 1 & 2, U.S.G.P.O., Washington, 1975.
46. U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE AND INVESTMENT POLICY: "United States International Economic Policy in an Interdependent World: Report to the President", ("Williams Commission"), U.S.G.P.O., Washington, 1971.
47. U.S. CONGRESS: "Investigation of Concentration of Economic Power", Monograph No.23: Agriculture and the National Economy, U.S. Congress, Senate, Temporary National Economic Committee, U.S.G.P.O., Washington 1940.
48. U.S. CONGRESS: "U.S. Foreign Agricultural Trade Policy", U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture and Forestry, Sub-committee on Foreign Agricultural Policy, 93rd Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1973.
49. U.S. CONGRESS: "Agricultural Trade and the Proposed Round of Multilateral Negotiations", ("Flanigan Report"), U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture and Forestry, Sub-committee on Foreign Agricultural Policy, 93rd. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1973.
50. U.S. CONGRESS: "The Role of Giant Corporations in The American and World Economies", Part 3A & 3B--Appendixes, Corporate Secrecy: Agribusiness, U.S. Congress, Senate, Select Committee on Small Business, Sub-committee on Monopoly, 92nd. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1973.

51. U.S. CONGRESS: "Background Materials Relating to the United States Soviet Union Commercial Agreements", U.S. Congress, Senate, Committee on Finance, 93rd. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1974.
52. U.S. CONGRESS: "Trade Reform Act of 1974", U.S. Congress, Senate, Report on Public Bills, 93rd. Congress, U.S.G.P.O. Washington, 1974.
53. U.S. CONGRESS: "The U.S. Proposal for an International Grain Reserves System", U.S. Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, 94th. Congress, Report of a Staff Study, U.S.G.P.O., Washington, 1975.
54. U.S. CONGRESS: "U.S. International Grain Policy: Sales and Management", U.S. Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, Sub-committee on International Resources, Food and Energy, 94th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1976.
55. U.S. CONGRESS: "Oversight Hearings on U.S. Foreign Trade Policy", U.S. Congress, Senate, Committee on Finance, 94th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1976.
56. U.S. CONGRESS: "United States-Soviet Grain Agreement, S.2492 and Other Matters", U.S. Congress, Senate, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Sub-Committee on International Finance, 94th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1976.
57. U.S. CONGRESS: " Foreign Policy Choices for the Seventies and Eighties", U.S. Congress, Senate, Committee of Foreign Relations, 94th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1976.

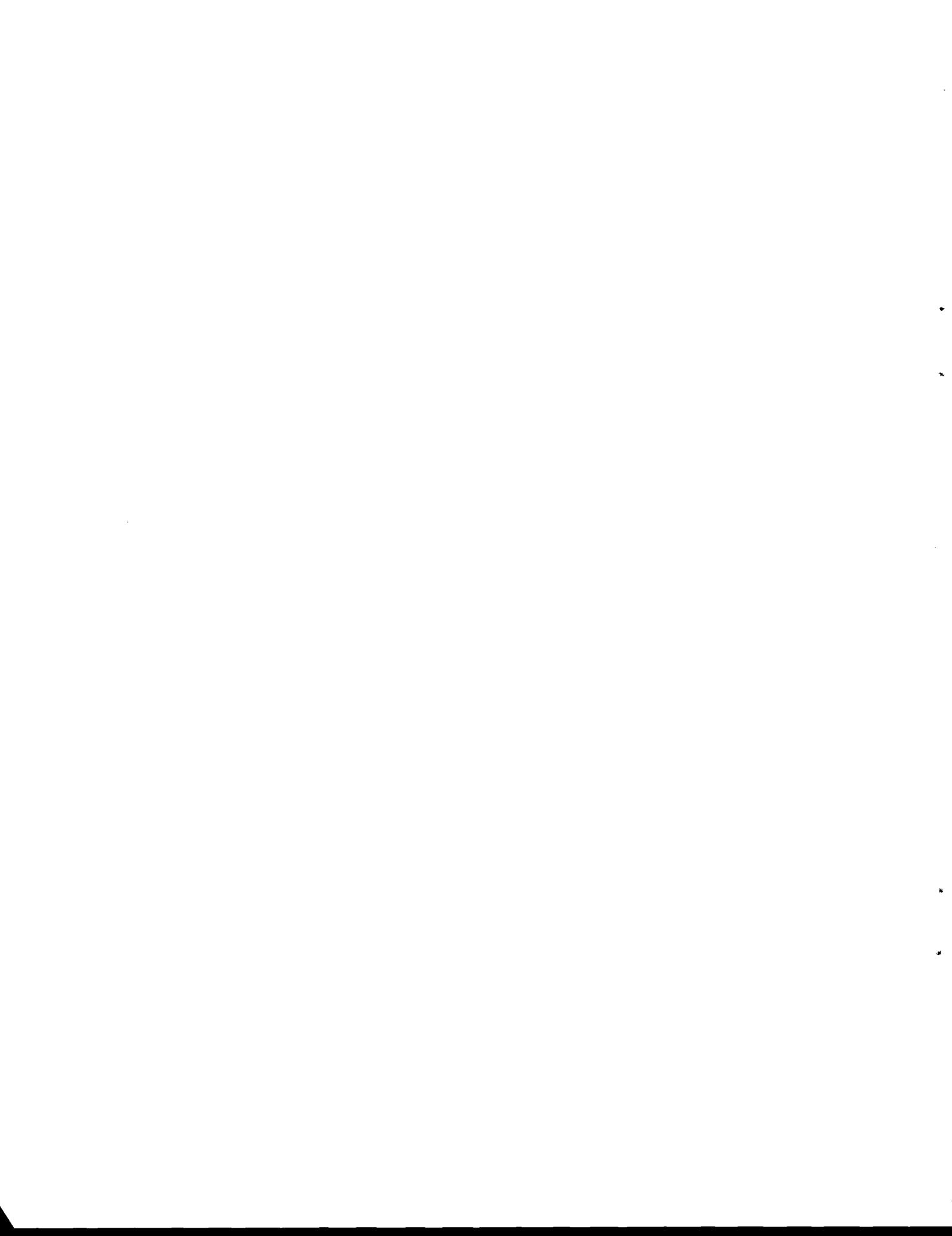
58. U.S. CONGRESS: "Future of Food Aid", U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry, Sub-committee on Foreign Agricultural Policy, 95th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1977.
59. U.S. CONGRESS: "Use of U.S. Food Resources for Diplomatic Purposes -An Examination of the Issues", U.S. Congress, House of Representatives, Committee on International Relations, 94th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1977.
60. U.S. CONGRESS: "Food for Peace, 1954-1978: Major Changes in Legislation", U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry, Sub-committee on Foreign Agricultural Policy, 96th. Congress, U.S.G.P.O., Washington, 1979.
61. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: "Agricultural Statistics", U.S.G.P.O., Washington, Varias Ediciones.
62. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: "12 Years of Achievement under Public Law 480", ERS-202, U.S.G.P.O., Washington, 1967.
63. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: "Corporations with Farming Operations", Economic Research Service, ERS-209, U.S.G.P.O., Washington, 1971.
64. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: "Contract Production and Vertical Integration in Farming, 1960 and 1970", Economic Research Service, ERS-479, U.S.G.P.O., Washington, 1972.
65. U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE: "Farming and Agribusiness Activities of Large Multiunit Firms", Economic Research Service, ERS-591, U.S.G.P.O., Washington, 1975.

66. U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE: "Changing Character and Structure of American Agriculture: An Overview", U.S.G.P.O., Washington, 1978.
67. U.S. PRESIDENT: "International Economic Report of the President", Transmitted to the Congress, March 1975, U.S.G.P.O., Washington, 1975.
68. U.S. PRESIDENT: "International Economic Report of the President", Transmitted to the Congress, March 1976, U.S.G.P.O., Washington, 1976.
69. U.S. PRESIDENT: "Economic Report of the President", U.S.G.P.O., Washington, Varios Informes, especialmente 1981 y 1982.
70. U.S. PRESIDENT'S SCIENCE ADVISORY COMMITTEE: "The World Food Problem", The White House, Washington, 1967.
71. U.S. SPECIAL TASK FORCE ON THE OPERATION OF P.L. 480: "New Directions for U.S. Food Assistance: A Report of the Special Task Force on the Operation of Public Law 480", U.S.G.P.O., Washington, 1978.
72. VOGELER, Ingolf: "The Myth of the Family Farm: Agribusiness Dominance of U.S. Agriculture", Westview Press, Colorado 1981.



DOCUMENTO 3

LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL EN  
LA REPUBLICA POPULAR CHINA



## AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN LA REPUBLICA POPULAR DE CHINA

Eduardo Santos

## 1. INTRODUCCION.

Ya hemos comentado con anterioridad las dificultades encontradas en el estudio de la problemática agraria de los países de economía planificada de Europa del Este [1]. Estas, se acentúan aun más en el caso de China debido, principalmente, al aislamiento que rodeó al desarrollo político y económico del país en las últimas décadas. Esta situación ha empezado a modificarse desde los años setenta, cuando los cambios efectuados en la dirección política del Partido Comunista Chino (PCCH) permitieron el restablecimiento de algunos de los vínculos económicos y culturales que China tuviera en el pasado con los países industriales occidentales.

Desde mediados de la década pasada se ha empezado a producir un flujo importante de información que sin duda facilita el entendimiento del rápido proceso de cambio que ha venido ocurriendo desde la constitución de la Republica de China Popular, en 1949. Sin embargo, la magnitud del país, la variedad de los problemas a los cuales ha sido necesario enfrentarse, y la velocidad con la cual se han venido implementando los cambios durante todos estos años, permiten sólo una mirada superficial del proceso.

En el estudio de la agricultura china surge una complicación adicional, pues el proceso de transformación excede el campo de

las actividades productivas, para abarcar también el conjunto de las estructuras sociales, políticas y administrativas de las comunidades rurales. Mas aún, los lectores podrán observar que las unidades básicas diseñadas para la transformación de la agricultura china (las 'comunas populares rurales'-Ver Sección 3.5.) sobrepasan la esfera del desarrollo rural, para penetrar e influenciar profundamente otros aspectos de la economía y sociedad China.

Finalmente, unas palabras de advertencia. La velocidad con que han ocurrido los cambios, así como los sucesivos ajustes y reajustes efectuados en el sector agrícola, hacen prácticamente imposible poder referirse con gran precisión a las diferentes instituciones que han emergido a lo largo de las varias etapas del proceso. Un estudio de tales características requeriría un grado de detalle fuera del alcance de este breve artículo, por lo que en esta ocasión hemos intentado referirnos solamente a las etapas, instituciones y rasgos más significativos del proceso de transformación del sector rural en China. Para aspectos más específicos no discutidos aquí (como por ejemplo, problemas de la transformación tecnológica de la agricultura, mecanización, granjas estatales, operación del sistema nacional de planificación, comercio internacional de productos agrícolas, industrialización de las áreas rurales, sistema de 'requisiciones' y compras estatales, entre otros) los lectores pueden referirse a los autores consultados en este estudio [2].

## 2. LA AGRICULTURA Y EL MEDIO RURAL ANTES DE LA REPUBLICA POPULAR.

Aquí sólo intentamos presentar algunos antecedentes básicos que permitan situar, en un contexto adecuado, el análisis que introducimos en las secciones siguientes. Para empezar, es necesario señalar que aun cuando el estudio de la situación agrícola en China se hace sumamente difícil por la falta casi total de información y estadísticas confiables (en especial, respecto a la estructura y tenencia de la tierra), prácticamente la totalidad de los autores consultados concuerdan en el atraso y estancamiento de la agricultura y del sector rural, durante la primera mitad de este siglo [3].

Según Cheng (CHENG, 1964), en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, China tenía una .. ."economía libre, atrasada y mayoritariamente agraria...(en ésta)...la mayor parte del ingreso nacional era derivado del sector agrícola. En 1936, por ejemplo, la producción agrícola contribuyó con 64.5% del ingreso nacional. El porcentaje de minería, manufacturas y construcción alcanzó a 11.49% del total, mientras que transportes y comunicaciones contribuyeron con otro 4.04%, y comercio y administración pública con 9.95% y 3.89%, respectivamente. Varios otros sectores aportaban el 6.13% restante" [4]. Además, el pequeño sector industrial de la economía China estaba bajo control (casi exclusivo) del capital extranjero, el que para 1936 constituía el 74% del capital industrial total del país [5].

Con respecto al estado de la agricultura, es necesario hacer notar que, aun cuando China es el tercer país mas grande del mundo, y en la actualidad, el primer o segundo productor agrícola, sus recursos son relativamente limitados tanto en relación al tamaño de su población, como en términos de las condiciones climáticas y área total de cultivos [6]. Por ejemplo, aun cuando la superficie geográfica de China (incluyendo los territorios de Tibet y Mongolia Interior) cubre aproximadamente un área de 9.6 millones de kilómetros cuadrados, su superficie de cultivos corresponde solo a una proporción muy pequeña, de alrededor de 11% (entre 100 y 130 millones de hectáreas). Esta área además, esta sujeta a grandes restricciones climáticas pues de hecho, menos de un cuarto del área de cultivos recibe precipitaciones en forma consistente o tiene humedad suficiente para garantizar los cultivos anuales. Otra proporción similar sufre los efectos casi permanentes de inundaciones, excesos de agua y problemas de drenaje [7].

Esta relativamente pobre base de recursos naturales sobre la cual opera la agricultura china, se ve agravada por el explosivo crecimiento poblacional. A fines de los años cuarenta, la población total del país fue estimada en 542 millones, pero para comienzos de la presente década ésta se había prácticamente duplicado. Esta situación conduce a una densidad de población muy desfavorable (la proporción de tierra cultivada alcanza a solo 0.10 hectáreas per cápita) que pone gran presión sobre el uso de los recursos del sector. Mas aún, dado que gran parte de la población china vive en las áreas

rurales, esta pasa a depender en forma casi exclusiva del trabajo agrícola para su subsistencia. Larsen (LARSEN, 1968) estimó que para fines de los años sesenta, aproximadamente el 80% o 85% de la población aun dependía de actividades del sector agropecuario [8]).

Cuando el PCCH tomó el poder al término de la guerra civil, el sector rural estaba caracterizado por una economía agrícola de subsistencia, la que se basaba en una estructura de uso de la tierra de predios extremadamente pequeños y fragmentados, de muy bajo desarrollo tecnológico y dependiente, casi exclusivamente, del uso intensivo de mano de obra. Existía además, un complejo sistema de clases sociales encabezado por la aristocracia terrateniente, la que tendía a dominar todos los aspectos del desarrollo en el medio rural, mediante sus redes de relaciones económicas, sociales y políticas. Aun cuando algunos autores occidentales (BUCK, 1982 y DAWSON, 1970, por ejemplo) disputan las relaciones de poder de esta estructura de propiedad y tenencia de la tierra, la dirección del PCCH la consideraba como una de "feudalismo" y "explotación" en la que ..... "los terratenientes y campesinos ricos, que constituían menos del 10% de la población rural, poseían aproximadamente entre 70% y 80% de la tierra y explotaban brutalmente a los campesinos mediante el control de su propiedad. Por su parte, los campesinos pobres, trabajadores agrícolas, campesinos medianos y otros, quienes constituían el 90% de la población rural poseían solo del 20% al 30% de la tierra" [9].

### 3. EL PROCESO DE COLECTIVIZACION DE LA AGRICULTURA CHINA.

Tal como hemos señalado anteriormente, la gran masa de la población china así como una parte muy substancial de la economía del país aun dependen de actividades del sector agrícola. En la primera mitad de este siglo esa dependencia era aun más estrecha, de tal forma que la transformación de la agricultura y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado han constituido desde los años 20, una parte esencial de la política del Partido Comunista Chino (PCCH). De hecho, Chao (CHAO, 1977) señala que es desde 1927 que el PCCH adopta una posición decididamente pro-campesina, cuando la Comisión Política envía a Mao Tse-Tung a la provincia de Hunan con el objetivo de organizar la "revolución agraria" y el levantamiento campesino. Estos se constituyen de ahí en adelante, en la base de la "revolución" que permitiría la toma definitiva del poder en 1949, al término de la guerra civil [10].

Durante todos estos años el PCCH implementó innumerables medidas en las áreas "liberadas". Una característica importante de estas medidas (las que intentaban la incorporación y participación del campesinado en la "guerra revolucionaria") fue la implementación de reformas sociales y económicas en las áreas controladas por el PCCH. Se efectuaron numerosos ejercicios de reforma tributaria y reforma agraria, redistribución de la tierra, organización de cooperativas y grupos de ayuda mutua. Estas medidas buscaban la transformación

de las organizaciones semi-feudales que todavía subsistían en la sociedad china [11]. De esta forma, cuando el PCCH asume el control del Gobierno en 1949 al término de la guerra civil, las autoridades del Partido habían acumulado una experiencia de más de 20 años en la transformación y organización socialista de la agricultura. El período que sigue, y que cubre aproximadamente 10 años, creó las bases para la modernización de la agricultura y la transformación de la sociedad rural china. Para los efectos de este documento, es posible dividir este período en cinco etapas principales.

### 3.1. La Reforma Agraria: 1949-1952.

Los elementos principales de la Reforma Agraria que se implementó en China entre los años 1949 y 1952 se encuentran en los siguientes documentos aprobados por la dirección del Gobierno y del PCCH: (i) "La Ley Agraria de Octubre de 1947" ("Borrador"); (ii) "La Ley de Reforma Agraria", promulgada en Junio de 1950; (iii) "Las Reglas Generales que Gobiernan la Organización de las Asociaciones Campesinas", adoptadas en Julio de 1950; y (iv) "Decisiones Concernientes a la Diferenciación de las Clases (Sociales) en las Areas Rurales", adoptada en Agosto del mismo año [12].

La Ley Agraria de 1947 había proclamado el término de las "estructuras feudales" y establecido el derecho a propiedad de la tierra para los campesinos que la cultivaban, pero de hecho, estas medidas no pudieron ser aplicadas sino hasta 1949,

después de la constitución de la República Popular de China. El objetivo central de la reforma agraria que se aplicó de ahí en adelante, fue la eliminación del sistema de estratificación social y la total transformación de la estructura tradicional de propiedad de la tierra en que se apoyaba, a fin de modernizar la agricultura e industrializar el país.

El proceso de transformación de las bases de la sociedad rural en China se realizó en forma acelerada y tomó escasamente tres años. Este, se efectuó a partir de la organización "voluntaria" de "asociaciones campesinas" y de la redistribución masiva de la tierra, animales, implementos y equipos agrícolas, entre la población campesina. En la práctica, el proceso se implementó mediante: (i) la clasificación de la población rural en cinco grupos sociales ('terratenientes', 'campesinos ricos', 'campesinos medianos', 'campesinos pobres' y 'trabajadores agrícolas sin tierra'); (ii) la organización de los 'elementos anti-feudales' (las tres últimas categorías) en 'asociaciones campesinas', las que pasaron a constituir las 'unidades básicas ejecutivas' del proceso de reforma agraria; y (iii) la educación y motivación de las 'asociaciones campesinas' a fin de efectuar las reformas económicas y sociales de la agricultura china (por ejemplo, toma y redistribución de la tierra, organización de las actividades de producción, formación de cooperativas rurales, organización de actividades subsidiarias, y la 'reforma' de los terratenientes y campesinos ricos) [13].

Para fines de 1952, mas de 46.6 millones de hectáreas (aproximadamente el 44% del área total cultivada) habian sido expropiadas a los terratenientes y campesinos ricos, y distribuidas entre unos 300 millones de trabajadores agrícolas sin tierra y campesinos pobres, los que recibieron en promedio, lotes de aproximadamente 0.15 hectáreas. La reforma agraria distribuyó también unos 30 millones de animales para trabajo agrícola, 39 millones de implementos agrícolas, viviendas y excedentes de alimentos acumulados por los terratenientes. Estas reformas eliminaron también, la 'renta' pagada por los campesinos a los terratenientes, la que alcanzaba cada año, a un volumen aproximado a los 35 millones de toneladas de granos [14].

Según Kuo (KUO, 1976) la reforma agraria también constituyó un éxito indudable desde el punto de vista político. En lo fundamental, el proceso aseguró el apoyo del campesinado a la constitución de la República Popular China, se eliminó a los terratenientes como clase, e igualmente, se destruyó el sistema tradicional de tenencia y propiedad de la tierra. Como tal, el proceso contribuyó en forma importante a terminar con las "relaciones feudales de producción", consideradas entonces, como un elemento retardador del progreso y transformación de la agricultura. Además, creó las bases para iniciar el proceso de colectivización y desarrollo socialista de la agricultura en China. Desde el punto de vista productivo, los autores consultados estiman que es imposible indicar con algún grado de exactitud el impacto económico que tuvieron estas reformas, pues parte importante de los recursos puestos a disposición del

sector agrícola tuvieron que ser utilizados para establecer un mínimo de orden y estabilidad, debido al estado de abandono en que se encontraba la agricultura al término de la Guerra Chino-Japonesa y Guerra Civil.

Finalmente, es importante mencionar que, a pesar de la inevitable violencia que acompañó a este proceso, al parecer, la implementación de la reforma agraria y la transformación de las estructuras sociales y económicas de la agricultura china, se efectuaron en forma mucho menos violenta que el proceso que ocurriera en la Unión Soviética 30 años ante [15].

### 3.2. Los "Equipos de Ayuda Mutua".

Una vez destruídas las bases económicas de las estructuras feudales de la agricultura china, se inició un rápido proceso de colectivización, el que culminó en 1958 con el establecimiento masivo de las "comunidades rurales".

En la práctica, el proceso de colectivización se inició en forma paralela a la reforma agraria con la formación de los llamados 'equipos de ayuda mutua'. En un comienzo, estos equipos fueron agrupaciones temporales y voluntarias, las que eran establecidas solamente con el objeto de realizar trabajos o tareas específicas (por ejemplo, durante la época de cosechas). Estaban, además, constituídos solo por un número muy pequeño de familias, y no mayor de 5 o 6. Sin embargo, estos equipos se fueron transformando paulatinamente, en

organizaciones permanentes y de mayor tamaño, incorporando de 10 a 20 familias. La tierra, los animales y los implementos agrícolas utilizados, permanecieron como propiedad privada individual, al igual que el producto del trabajo realizado.

Para fines de 1952, se habían organizado unos 8 millones de 'equipos de ayuda mutua' (temporales y/o permanentes) los que agrupaban, aproximadamente, a un 40% del campesinado del país. Estos equipos, aun cuando representaban una forma embrionaria de socialismo en la agricultura, eran de reducido tamaño, tenían pocos recursos a su disposición, y por lo tanto, solo podían dedicarse a trabajos de pequeña magnitud. Los miembros de los 'equipos' se enfrentaban en forma permanente al conflicto de la asignación de su tiempo de trabajo entre las tareas conjuntas y la atención de su propia parcela. Del mismo modo, la mantención del sistema de propiedad privada así como la apropiación individual de la producción agrícola, aun permitían el comparativo 'enriquecimiento' de los campesinos 'mas capaces' o aquellos con mas recursos a su disposición. En este sentido, aun cuando los 'equipos de ayuda mutua' atraieron la atención y el apoyo del campesinado, ellos tendían a reproducir las diferencias de clase que habían existido en el pasado. Esta situación determinó su reemplazo paulatino por formas 'mas avanzadas' de cooperación [16].

### 3.3. Las "Cooperativas Primarias" o "Elementarias".

Esta forma de organización es la que tendió a caracterizar la transformación de la agricultura china durante el período 1953-55. Estas cooperativas fueron establecidas masivamente durante esos años en un intento para racionalizar el uso de la mano de obra, y de los escasos recursos de capital a disposición del sector agrícola. La diferencia principal entre las 'cooperativas de crédito' y las de 'comercialización' organizadas en el período anterior, y las 'cooperativas primarias' establecidas a partir de 1953, es que estas últimas fueron constituidas como asociaciones de productores. En estas, los campesinos contribuían con su parcela privada (aún cuando esta permanecía de propiedad individual) a la formación de la cooperativa, para luego trabajar el conjunto de la tierra en forma colectiva. Otra característica importante era que el ingreso que resultaba del trabajo de la cooperativa se distribuía en forma individual a cada familia y de acuerdo: (i) al trabajo realizado (en una proporción de aproximadamente 2/3) y (ii) a la contribución efectuada en terminos de tierra, animales e implementos, al momento de ingresar a la cooperativa (en una proporción aproximada de 1/3). Para fines de 1955, alrededor de un tercio de las familias campesinas se habían organizado en mas de 630.000 'cooperativas primarias'. Sin embargo, en ese año muchas de ellas ya habían sido fusionadas en las llamadas 'cooperativas avanzadas' [17].

### 3.4. "Cooperativas Avanzadas".

Estas organizaciones constituían, en la concepción del PCCH, una forma 'mas avanzada' de cooperación, no solo por el tipo de tareas a las que se abocaron, sino también por su tamaño y formas de operación, y porque representaban un paso mas hacia la propiedad colectiva de los medios de producción. Estas, se formaron por la fusión de 'cooperativas primarias' dentro de un mismo villorio, y con un tamaño que fluctuaba entre los 1000 y los 3000 miembros, y entre 300 y 800 hectáreas de cultivos, dependiendo del área geográfica que abarcaran.

Estas organizaciones fueron constituidas sobre la base de la tierra, implementos agrícolas, y animales, contribuidos por los campesinos que se unían a la cooperativa. A diferencia de las cooperativas anteriores, en las de tipo 'avanzado' la totalidad de los medios de producción pasaron a ser propiedad de la cooperativa, la que en su conjunto decidía sobre la organización del trabajo, haciendo uso de sus 'brigadas' y 'equipos de producción'. Sin embargo, sus miembros eran autorizados a retener en forma individual, una fracción muy pequeña de la tierra para el cultivo de hortalizas.

Otra diferencia importante con la etapa que le precediera, es el hecho de que los ingresos eran distribuidos entre los miembros de la cooperativa tomando en consideración solamente las contribuciones realizadas en terminos de trabajo. Al final de cada año, una vez establecido el ingreso bruto total, se deducían los gastos de producción, administración, impuestos,

fondos de reserva, fondos para desarrollo de servicios y bienestar social, a fin de establecer el ingreso neto . Este, era finalmente distribuido en forma proporcional al trabajo realizado durante el año por cada familia y/o miembro de la cooperativa.

Dado que los ingresos eran distribuidos solamente en función del trabajo realizado, esta nueva organización no solo intentaba eliminar las diferencias de clase existentes al interior del campesinado, sino que además, trato de incentivar el esfuerzo individual y colectivo a la campaña de producción. Este mayor grado de colectivización permitía también, asegurar la formación de un fondo de desarrollo y bienestar social, así como la mayor coordinación en el desarrollo de las actividades productivas. Aziz (AZIZ, 1978) señala que esta nueva forma de organización de la agricultura tuvo un efecto positivo en los primeros años, y que para 1955 y 1956, las cosechas habían mejorado considerablemente, aun cuando en 1957, nuevamente tendieron a declinar [18].

Las 'cooperativas avanzadas' implementaron también un sistema de 'impuestos agrícolas' que requería la entrega de, aproximadamente, el 10% de la producción total al Gobierno. Además, se puso en práctica el sistema de 'adquisiciones estatales' que estableció la venta de los excedentes agrícolas generados por las cooperativas, una vez que estas habían determinado sus necesidades de semillas, alimentos de animales, y para consumo directo de los miembros [19].

El proceso de colectivización avanzó rápidamente desde mediados de la década del 50. Para 1955, alrededor del 65% de las familias campesinas se habían integrado a algunas de las formas existentes: 'equipos de ayuda mutua', o cooperativas en sus formas 'primaria' o 'avanzada'. Sin embargo, desde comienzos de 1956, y en particular como resultado de la adopción de "Las Reglas Modelo para las Cooperativas Avanzadas de Productores Agrícolas", en Junio de ese año, el proceso de formación de cooperativas se aceleró aún más. A fines de 1956, más del 96% de las familias campesinas se habían unido al movimiento cooperativo (la gran mayoría de ellas integrándose a las 'cooperativas avanzadas'). De esta forma, el proceso había sido prácticamente concluido dos años antes de la fecha prevista por Mao, según los planes publicados en su discurso "Sobre la Cuestión de la Cooperación Agrícola" [20]. El número de familias y las organizaciones a las que se unieron durante este proceso, pueden verse en el Cuadro I.

## CUADRO I

## AVANCE DEL PROCESO DE FORMACION DE COOPERATIVAS: 1950-1956.

(Millones de Familias en Cooperativas--% del Total de Familias)

AÑO	FAMILIAS CAMPESINAS			TOTAL
	En Equipo de Ayuda Mutua.	En Cooperativas Primarias	Cooperativas Avanzadas	
1950	11.31	.....	.....	11.31
	10.7%	.....	.....	10.7%
1952	45.36	0.06	.....	45.42
	39.9%	0.1%	.....	40.0%
1954	68.48	2.28	0.01	70.77
	58.3%	2.0%	.....	60.3%
1956	.....	10.41	107.42	117.83
	.....	8.5%	87.8%	96.3%

Fuente: KUO, 1976, Cuadros 2.1. y 2.2.

### 3.5. 'Las Comunas Populares'.

#### (a). Origen y Evolución de las Comunas.

Los motivos que determinaron la fusión y transformación de las 'cooperativas avanzadas' en 'comunidades populares' en 1958, no son del todo claros, y en especial, si se toma en cuenta la adopción de las directivas del Comité Central del PCCH (Septiembre de 1957) determinando la reducción del tamaño de las cooperativas a un promedio de alrededor de 100 familias, el que debía mantenerse por los próximos 10 años [21]. Los varios autores consultados se refieren a una combinación de motivos sociales, económicos y políticos tales como: (i) el éxito logrado por la movilización política en apoyo al proceso de colectivización; (ii) el proceso espontáneo de fusión de 'cooperativas avanzadas' que estaba ocurriendo en ciertas áreas (por ejemplo, en la provincia de Honan); (iii) la necesidad de emprender proyectos de gran envergadura que permitieran utilizar en forma eficiente los enormes recursos humanos existentes en la agricultura; (iv) la necesidad de integrar el desarrollo de la agricultura a proyectos de infraestructura y desarrollo industrial; y (v) la necesidad de crear una unidad de desarrollo agrícola-rural que permitiera combinar las tareas de administración social, económica, y política en forma adecuada [22].

Las cooperativas habían hecho una contribución importante al desarrollo del socialismo en la agricultura China, al avanzar desde formas de propiedad privada a formas comunales o

colectivas de propiedad y organización del trabajo. Sin embargo, aun cuando al parecer los miembros de las cooperativas se encontraban preparados ideológicamente para seguir avanzando en el proceso de transformación, estas organizaciones no disponían de los recursos para enfrentarse a dicha tarea. En la opinión de la dirección del PCCH, se requerían nuevas instituciones que permitieran dar el impulso inicial, así como coordinar los recursos que sería necesario movilizar en una empresa de esas dimensiones. Es al parecer así, que el Comité Central (a instancias de Mao Tse-Tung, quien había visitado a comienzos de año los primeros experimentos de comunas en Honan, Shantung y otras provincias) adoptó, en Agosto de 1958, la "Resolución sobre el Establecimiento de las Comunas Populares en las Areas Rurales" e inauguró oficialmente, el sistema de comunas [23]. A fines del mismo año, un nuevo documento adoptado por el Comité Central del PCCH ("Resolución sobre Algunas Cuestiones Concernientes a las Comunas Populares" [24]) expandió y clarificó los objetivos de esta nueva organización. La 'comuna', indudablemente no solo significó la ruptura definitiva con el 'modelo Soviético' de desarrollo de la agricultura (Ver Sección 4.), sino que también, ella representaba en términos políticos, un gran 'salto' en la transformación socialista de China, pues su implementación tendía a penetrar e impregnar todas las estructuras sociales, económicas y políticas del país.

Para fines de 1958, el proceso de organización de las comunas estaba prácticamente concluido. Ellas habían reemplazado en unos pocos meses a las casi 750.000 cooperativas que habían

conducido el desarrollo de la agricultura hasta ese año [25]. Aproximadamente 122 millones de familias campesinas, que representaban un 98% del total, habían sido re-agrupadas en 26.000 'comunas populares rurales'. Mas tarde, en Septiembre de 1959, un nuevo proceso de consolidación y re-organización había reducido el número de comunas a solo 24.000 (cada una con un promedio aproximado de 5000 familias) [26].

Tal como se destaca en la sección siguiente, uno de los rasgos principales que han caracterizado la conducción del desarrollo de la agricultura en China en las últimas décadas, ha sido el pragmatismo de las políticas que se han aplicado en el sector. Esto ha introducido cambios constantes en la organización de la agricultura, así como en el tamaño, características y formas de operación de sus unidades económicas y administrativas básicas: las 'comunas populares rurales'. Al parecer, sus características principales se mantuvieron a lo largo de los años sesenta, así como durante gran parte de la década pasada. Sin embargo, como resultado de los cambios ocurridos en la dirección política del PCCH a fines de los años setenta (eliminación de los 'sectores de izquierda' y destrucción de la base de poder de la "Pandilla de los Cuatro"), se inició un proceso importante de modificación de las comunas. A partir de ahí, se introdujo el llamado 'sistema de responsabilidades', e igualmente (en los primeros años de la década actual) se ha empezado a re-establecer a los 'municipio' como las unidades básicas administrativas y de desarrollo. Es importante destacar aquí, que aun cuando estas medidas mantienen a las comunas como unidades de organización económica, no solo tienden a privarlas

de gran parte de su rol en la administración social y política de las áreas rurales, sino que además, han significado una vuelta atrás en el proceso de colectivización.

Los párrafos siguientes discuten, brevemente, las principales características de las comunas en sus primeros años de existencia, y la sección que le sigue (Ver Sección 4.) examina los cambios operados en la política agraria así como sus implicaciones en términos de las unidades básicas de desarrollo.

(b). Características de las Comunas: Organización y Funciones.

Aquí solo intentamos presentar una breve revisión de las características principales de las comunas. La totalidad de los autores consultados concuerdan en la imposibilidad de presentar un análisis comprensivo de las comunas, no solo por la falta de información adecuada para su estudio, sino porque además, toda generalización sería altamente inadecuada debido a la gran variedad de condiciones locales que han ido adaptando su forma de operación a lo largo de los años. De este modo, esta sección cumple solo el propósito de ilustrar algunos de los rasgos principales de las 'comunas populares rurales', a partir de su introducción en 1958. Para mayor detalles, los lectores pueden referirse a los autores y documentos oficiales citados en este texto [27].

Según Kuo (KUO, 1976)... "Comparadas con las 'cooperativas avanzadas de producción', las comunas eran mas grandes y mas públicas. Dado que las comunas agrupaban mas tierra, mas gente, y mas fondos, se decía que ellas eran capaces de usar la fuerza de trabajo y otros medios de producción en forma mas racional, y diversificar la economía en forma mas eficiente. Las comunas eran consideradas mas públicas debido a que ellas operaban sobre la base de un grado mayor de propiedad común que las cooperativas avanzadas, y por lo tanto, podían fortalecer la economía rural colectiva y acelerar así, la construcción del socialismo en el campo. Ellas podían efectuar un trabajo mas adecuado de mejoramiento en gran escala de la tierra, experimentar con métodos científicos en la agricultura, y defenderse de los desastres naturales en mejor forma. Su poder económico mucho mayor haría posible acelerar el progreso en la conservación de aguas y en otros aspectos de la transformación técnica de la agricultura... [la comuna fue designada además]... como una forma de organización transicional desde una forma de propiedad colectiva a otra de propiedad estatal (propiedad del pueblo en su conjunto) o una forma de organización para desarrollar el socialismo y moverse gradualmente hacia el comunismo... [la comuna]... intentaba ser una área de experimentación para un sistema de vida totalmente colectivo..." [28].

Mas específicamente, en sus primeros años de existencia, las comunas tenían las siguientes características:

b.1. Tamaño.

Tal como se señalara anteriormente, las comunas fueron planificadas como organizaciones de mucho mayor tamaño que las 'cooperativas avanzadas'. Aun cuando su número y tamaño ha variado considerablemente a lo largo de los años y de región a región, este último ha fluctuado entre las 800 y las 4.000 hectáreas, agrupando de 2.500 a 10.000 familias. Estas cifras ciertamente no son uniformes, y hay muchas ocasiones en que las comunas han excedido claramente esos límites. Dado que por lo general, las comunas fueron organizadas sobre la base de 'regiones' o 'micro-regiones' naturales, se estimó que ellas serían capaces de sumar recursos de diverso tipo, creando así una unidad básica de desarrollo rural mas eficiente, al mismo tiempo que diversificada y poderosa, desde el punto de vista económico.

b.2. La Comuna Popular y sus Relaciones con el Gobierno Central y el Estado.

La comuna fue creada mediante la fusión de las tareas económicas y sociales de las 'cooperativas avanzadas', con las de carácter administrativo, político y militar de los 'municipios'. Esta fusión dio como resultado la formación de grandes unidades económico-administrativas, altamente auto-suficientes, y que tendieron a transformarse en los organismos básicos de poder del Estado. Mediante ellos, el PCCH trato de asegurar no solo la movilización política y el control ideológico del campesinado, sino que también, la ejecución de los planes y lineamientos centrales de las políticas de desarrollo. Dado que se intento, aparentemente, introducir un

alto grado de autonomía en la operación de las comunas, el control se implemento mediante una integración muy estrecha a nivel local, entre las actividades de carácter político-administrativo y las actividades productivas. Al mismo tiempo, se intento asegurar una relación estrecha entre los planes y objetivos de desarrollo nacional, los intereses locales, y los recursos disponibles y/o al alcance de cada comuna. Esta coordinación se efectuó mediante la elaboración de planes de desarrollo local, que tendían a reflejar las necesidades y posibilidades determinadas por las 'brigadas' y 'equipos de producción' de cada comuna, así como las metas del Plan Nacional producido por la "Comisión Estatal de Planificación". Este Plan, determina las metas de producción para los principales productos y las 'cuotas' que debe entregar cada provincia. Los planes, metas, y recursos disponibles, son discutidos y compatibilizados en los niveles político-administrativo intermedios de las provincias y departamentos [29].

### b.3. Diversidad y Alcance de las Actividades.

La comuna fue diseñada como una unidad de desarrollo rural comprensiva, y que como tal, incorpora un conjunto de 'actividades económicas' (producción agrícola, industrial y artesanal, comercio, distribución y crédito), 'sociales' (educación, cultura y salud), 'administrativas' (movimiento de población, recolección de impuestos), 'políticas' (supervisar la implementación de las políticas del Partido y del Gobierno Central, así como 'educar ideológicamente' al campesinado chino), y 'actividades de entrenamiento militar'. Además, la

comuna operaba como la base para el desarrollo de obras de infraestructura física, tales como caminos, puentes, obras de regadío, mejoramiento y reclamación de tierras, forestación, etc.

Según Aziz (AZIZ, 1978), el rol asignado a las comunas excedía claramente, el límite de las funciones desempeñadas por las cooperativas, pues ellas eran unidades de "gobierno" y "desarrollo" que comprendían el conjunto de las funciones económicas, sociales, administrativas y políticas de una comunidad rural. En ellas, el "propósito esencial es organizar y movilizar a la población rural, para desarrollar la tierra y otros recursos, a fin de satisfacer sus necesidades esenciales sobre la base del 'principio de auto-suficiencia', intentando reducir, al mismo tiempo, las desigualdades sociales..." [30].

Igualmente, dado que las actividades productivas de la comuna se extendieron mas allá de la agricultura, ellas también tendieron a jugar un papel significativo en los planes de desarrollo industrial. En este sentido, surge una diferencia importante con el 'modelo Soviético': al parecer, en China (por lo menos hasta fines de los años setenta) la política de industrialización intento evitar, mediante incentivos al desarrollo de la pequeña y mediana industria en las comunas, la acentuación de las diferencias urbano-rurales (en términos de ingreso y niveles de vida) y la concentración de la inversión en grandes complejos industriales en las áreas urbanas.

#### b.4. Organización de la Comuna.

La planificación, organización e implementación del trabajo de las comunas fue establecido a tres niveles diferentes: la comuna en su conjunto, las 'brigadas' y los 'equipos de producción'. De la misma forma en que el tamaño de las comunas fue adaptado para incorporar las condiciones locales, el número de 'brigadas' y 'equipos' así como sus respectivos tamaños dentro de cada comuna, fueron modificados de región a región, para adaptarse a las condiciones geográficas y densidades de población. Según cifras publicadas por Kuo (KUO, 1976), las 24.000 comunas existentes a comienzos de los años sesenta, estaban organizadas en, aproximadamente, 500.000 'brigadas' y 3 millones de 'equipos de producción' (a un promedio de 20 'brigadas' y 125 'equipos' por comuna) [31].

Los 'equipos de producción' fueron diseñado como las unidades elementales de las comunas. Estos, estaban organizados sobre la base de aldeas o villorrios campesinos (aproximadamente de 20 a 40 familias), y cubrían un área no mayor a las 40 hectáreas de cultivos. Aun cuando los 'equipos de producción' gozaban de autonomía en la planificación, organización e implementación de sus actividades (asignación de la mano de obra, tareas de producción, administración, planes de inversión, distribución del ingreso, etc) estos debían guiarse mediante las directivas generales establecidas por la comuna y las 'brigadas'.

Las 'brigadas', a su vez, debían coordinar las tareas asignadas a los 'equipos de producción'. Sin embargo, sus funciones principales eran el desarrollo de las actividades de producción, administración y control político, que excedían la capacidad o los recursos de los equipos de producción. Estas tareas incluían la producción y distribución de insumos, planes de inversión de largo plazo, y provisión de infraestructura y de servicios sociales. Es en este nivel que los 'cuadros políticos' tendían a ejercer su influencia y control.

El próximo nivel corresponde al de la comuna en su conjunto. Esta, tenía el deber fundamental de supervisar, conducir y asegurar que las políticas generales establecidas por el Gobierno Central y el PCCH, fueran observadas e implementadas en forma apropiada. Para el cumplimiento de estas funciones, las comunas operaban sobre la base de un cuerpo legislativo-directivo integrado por el 'Congreso de la Comuna' y el 'Comité Administrativo'. El 'Congreso' (elegido por todos los miembros de la comuna) era su cuerpo directivo máximo y estaba integrado por representantes de las 'brigadas' y de otros grupos de interés (juventud, ancianos, mujeres, profesionales, comerciantes, trabajadores industriales, grupos culturales, etc.). Este, elegía al 'Comité Administrativo' que se constituía en el órgano central de administración de la comuna, y a cargo de asignar las diferentes funciones y tareas (producción agrícola, industrial, servicios, administración, etc.) a nivel de la comuna, así como de coordinar el trabajo de las 'brigadas' y 'equipos de producción'. Paralelamente a este sistema administrativo

operaba la estructura del PCCH. En muchos casos, ambos tendían a coincidir, y los puestos de responsabilidad eran ocupados, por lo general, por cuadros superiores del Partido, asegurando de ese modo, el control en la ejecución de las directivas políticas centrales.

Según Aziz (AZIZ, 1978), este sistema permitía que pequeños grupos 'auto-suficientes' planificaran, administraran y participaran en la producción agrícola a través de los equipos de producción, reteniendo así, elementos de incentivos materiales. Al mismo tiempo, se podía generar recursos suplementarios, ejecutar proyectos mayores, y proveer servicios esenciales para todos los miembros de la comuna, mediante los niveles superiores de colectivización y liderazgo [32]. Al parecer, este sistema permitía también, un alto grado de autonomía a cada comuna, así como la implementación de los objetivos y metas de desarrollo nacional establecidos por el Gobierno Central [33].

#### b.5. Sistema de Propiedad y Distribución del Ingreso.

Las comunas representan la etapa mas avanzada del proceso de colectivización en China, no solo por las formas de organización adoptadas en la producción agrícola, sino que además, por el esfuerzo realizado para eliminar las diferencias de clases al interior del campesinado chino. En síntesis, dado que la totalidad de los medios de producción (tierra, implementos agrícolas, y animales de trabajo) pasaron a ser de propiedad comunal, los ingresos generados colectivamente eran

distribuidos en forma de salarios, bienes y servicios. Los salarios monetarios constituían una parte importante de los ingresos percibidos por los miembros de la comuna, y ellos eran complementados con la entrega de alimentos, ropa y otros servicios (tales como educación y salud) en una proporción de aproximadamente 30%.

Los salarios eran calculados, principalmente, a partir de las contribuciones realizadas al trabajo productivo, aun cuando también era posible acumular 'puntos' mediante la participación en otro tipo de actividades. El 'fondo de salarios' era determinado, a su vez, a partir de los ingresos brutos totales de la comuna, de los cuales se deducían: (i) los pagos de impuestos (aproximadamente 10%); (ii) el fondo de inversiones (15%); (iii) el fondo de bienestar social (5%); y (iv) alrededor de 20% para gastos de operaciones [34].

De esta forma, el esfuerzo principal desarrollado durante los primeros años de las comunas se centro en el impulso a la agricultura colectiva, con el objetivo de aumentar la producción, pero intentando igualmente, el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado en su conjunto.

(c). Problemas Principales: Las Primeras Modificaciones en el Sistema.

La velocidad e improvisación con que se introdujeron las comunas a partir de 1958, resultaron en caos, arbitrariedades y

confusión, que condujeron no solo a la casi total paralización de las actividades de producción agrícola en muchas áreas, sino que además, al descontento del campesinado. El surgimiento de esta crisis motivo rápidos cambios en la implementación del proceso. A su vez, estos cambios introdujeron un nuevo factor de confusión, y no hicieron sino acentuar los problemas ya existentes, dado que los cuadros del PCCH (ante la falta de claridad en las directivas emitidas por el Gobierno y el Partido) tendían a imponer sus propias ideas e interpretación, con respecto a las formas que debía adoptar la organización y funcionamiento de las comunas.

Además de las dificultades encontradas en la conducción y dirección del proceso, las autoridades chinas, debieron enfrentarse a una serie de problemas de tipo operativo y organizativo en las tareas productivas, los que afectaron seriamente el abastecimiento y distribución de productos agrícolas, así como la motivación e interés de los campesinos. Estos problemas eran, por ejemplo, la excesiva centralización en la organización y asignación de la mano de obra a las tareas productivas, las dificultades administrativas y contables para establecer las contribuciones laborales de los miembros de las comunas, la falta de mano de obra especializada en la implementación de ciertas tareas claves, dificultades en la asignación y distribución de insumos básicos para el trabajo agrícola, disputas de poder entre las 'brigadas' y los 'equipos de producción', y pérdidas de cosechas.

Los problemas de motivación y desinterés en el campesinado se vieron agravados por la falta de incentivos reales para aumentar la producción, y por los excesivos grados de 'igualdad' y 'colectivismo', que se introdujeron en prácticamente todos los aspectos del trabajo productivo y de vida diaria en las comunas [35].

Poco después de un año de haberse iniciado el proceso masivo de implementación del sistema de comunas, las autoridades del PCCH se vieron en la necesidad de 'revisar' las medidas y decretos adoptados en 1958 (ver Sección 3.5(a), más arriba). De este modo, para fines de 1959 ya había comenzado el proceso de 'liberalización', que fue reafirmado por una nueva resolución del Comité Central ("Reglas (Borrador) que Gobiernan el Trabajo de las Comunas Populares Rurales") en Mayo de 1961. A su vez, esta resolución fue revisada y confirmada por el Partido, en Septiembre del año siguiente [36].

Según Kuo (KUO, 1976), estas nuevas resoluciones introdujeron cambios y especificaron con mayor claridad las responsabilidades en los diferentes niveles de organización y dirección de las comunas. Kuo ha resumido esos cambios en los siguientes puntos: (i) las decisiones en las actividades de producción pasaron a ser responsabilidad, casi exclusiva, de los 'equipos de producción', limitando de ese modo, la capacidad de intervención de las 'brigadas' y de los niveles centrales de administración de la comuna, que habían conducido a abusos y cambios frecuentes en los planes; (ii) se permitió nuevamente a los miembros de las comunas mantener pequeñas parcelas

privadas, en las cuales podían cultivar hortalizas, frutas y emprender la crianza de cerdos, ovejas y otros animales domésticos, así como el desarrollo de otras actividades productivas. Los ingresos generados por estas actividades eran de exclusivo control de las familias; (iii) se permitió el desarrollo de ferias rurales en las cuales los miembros de las comunas podían vender y/o comprar dichos productos; (iv) la distribución de los ingresos se basaría casi exclusivamente en las contribuciones laborales realizadas por los miembros; y (v) se aumento la proporción de los ingresos destinada al 'fondo de salarios', al igual que la proporción monetaria en estos últimos, y que se distribuía directamente a las familias [37].

Para 1963, los 'equipos de producción' se habían transformado en la unidad básica fundamental, en términos de organización de la producción, administración y contabilidad. Por su parte, el rol de las 'brigadas' había sido reducido a coordinar la cooperación entre los diferentes 'equipos', a la vez que la comuna se limitaba al desarrollo de grandes proyectos agrícolas y a la promoción de las actividades 'inter-comunales'. Paralelamente, se inicio un proceso tendiente a reducir el tamaño de las unidades en estos tres niveles, de modo que las 'comunas' llegaron nuevamente, a tener dimensiones que se acercaban al tamaño de las antiguas 'cooperativas avanzadas'. Para fines de ese año, el número de las comunas había aumentado a aproximadamente 74.000 [38].

A partir de ahí, se inicio un proceso de cambios y de ajustes en el sistema de comunas, que intentaba incorporar tanto el deseo de la dirección del PCCH de continuar con el proceso acelerado de colectivización, así como la permanente presión de las bases campesinas para obtener un grado mayor de independencia y autonomía. Este proceso, que atravesó el período de la "Revolución Cultural", culminó hacia fines de la década pasada y comienzos de los años 80, con el virtual desmantelamiento de las comunas.

#### 4. POLITICAS AGRARIAS EN UNA PERSPECTIVA HISTORICA Y LA TRANSFORMACION DE LA AGRICULTURA CHINA.

##### 4.1. El 'Modelo Soviético' y su Aplicación a la Agricultura China.

Tal como viéramos en la sección anterior (Ver Sección 3.), el período histórico que va desde la toma del poder por el PCCH en 1949 hasta el comienzo de la década de los años 60, se caracterizó, fundamentalmente, por la rápida colectivización y la transformación social de la agricultura. Aun cuando muchos autores hacen notar la existencia de diferencias entre la implementación del proceso de colectivización en la Unión Soviética y las características que este adoptó en China, es posible señalar también, ciertos rasgos básicos comunes [39].

Según Dernberger (DERNBERGER, 1982) este "modelo" puede ser caracterizado en la siguiente forma: (i) la colectivización de la producción; (ii) el incremento de la producción agrícola mediante la movilización de los recursos de las unidades de producción colectivizadas (incluyendo trabajo), con solo una limitada inversión directa proporcionada por el estado; (iii) la apropiación del excedente agrícola necesario para satisfacer las necesidades de los sectores no-agrícolas, mediante impuestos y la firma de contratos de compra (por debajo de los precios de mercado) con organizaciones estatales; y (iv) la obtención de los niveles y de una adecuada combinación de

productos agrícolas, mediante planes de producción y de 'cuotas de entrega' al estado [40].

Este mismo autor señala que estas características básicas fueron adaptadas a la realidad China a fin de "minimizar" la explotación de los campesinos, y que estas modificaciones implicaron la introducción de cambios secuenciales en las estructuras socio-económicas básicas del sector. Para empezar, los dirigentes Chinos no nacionalizaron la tierra inmediatamente después de la toma del poder, y la organización productiva de la agricultura en los primeros años del proceso (basada en los 'equipos de ayuda mutua' y 'cooperativas'), intento hacer solo un progreso limitado hacia la colectivización de los medios de producción. Igualmente, los impuestos agrícolas y el sistema de requisiciones y/o compras estatales operaron, en promedio, a niveles mas bajos y con mayor flexibilidad que en la Unión Soviética, a fin de no restringir excesivamente los niveles de vida del campesinado [41].

Existe sin embargo, una similitud importante entre las experiencias de la Unión Soviética y China, en lo relativo al bajo nivel de inversiones realizado por el estado en el sector agrícola y al énfasis puesto en el desarrollo de la industria pesada como base del desarrollo nacional. Este fue el caso, en particular, en los años cincuenta con la implementación del I y II Plan Quinquenal. Por ejemplo, durante el I Plan Quinquenal, que cubrió el período 1953-1957, el sector agrícola recibió solo el 8% de la inversión estatal, comparado con un 56% en

industria y casi 19% en el sector transporte. De este modo, el grueso del esfuerzo para incrementar la producción del sector agrícola recayó en el uso intensivo de mano de obra y en la expansión del área de cultivos. Esta última, sin embargo, estuvo muy por debajo del crecimiento poblacional (3% y 10%, respectivamente) [42].

#### 4.2. "El Gran Salto Adelante".

El II Plan Quinquenal (correspondiente al período 1958-1962) fue aprobado por el VIII Congreso Nacional del PCCH en 1956, pero nunca fue publicado. Según Cheng (CHENG, 1964), aun cuando el sector agrícola recibió mayor atención, este Plan guarda grandes similitudes con el anterior, tanto en términos de las prioridades globales y de la estrategia de desarrollo económico, como con respecto a los flujos de la inversión estatal. En Septiembre de 1957, y siguiendo los objetivos generales delineados en este Plan, Mao Tse-tung hizo pública la llamada "Estrategia del Gran Salto Adelante", que intentaba transformar a China en una potencia industrial de nivel mundial, en los próximos 15 años.

Uno de los objetivos fundamentales de esta estrategia era hacer uso masivo del enorme potencial de mano de obra existente en las áreas rurales, para lo cual se implementaron dos grandes líneas de proyectos, que parecen haber tenido serias repercusiones en el sector agrícola. Por una parte, se movilizó masivamente al campesinado en la realización de grandes proyectos de regadío y reclamación de tierras, y por la

otra, se inicio una campaña de desarrollo de la pequeña industria en las áreas rurales. Esta campaña, que intentaba contribuir a la industrialización del país, tenía como meta por ejemplo, el establecimiento de pequeñas fundiciones y plantas de tratamiento de minerales, plantas de cemento, estaciones de energía, y procesamiento de productos agro-pecuarios, entre otros [43]. Sin embargo, la movilización masiva de cientos de millones de campesinos en la ejecución de estas tareas, y que se agrego a la confusión creada por el proceso de organización de las comunas en 1958, produjo serias deficiencias en la distribución y organización de la mano de obra en las tareas agrícolas. Estas deficiencias a su vez, se sumaron a desastres naturales y problemas climáticos, y condujeron a la gran hambruna que azoto a China durante el período 1959-1961.

#### 4.3. "Primero la Agricultura".

Frente a la gravedad de la crisis, el PCCH se vio en la necesidad de cambiar de dirección en su estrategia de desarrollo, y en sucesivas reuniones del Comité Central en 1961 y 1962, la "Estrategia del Gran Salto Adelante" fue primero suspendida y luego, definitivamente cancelada. La reunión del IX Pleno del Comité Central en 1961, habia iniciado el proceso tendiente a dar mayor énfasis al sector agrícola, y el Pleno siguiente (en 1962) reafirmo esta política, la hizo pública, y estableció en forma definitiva el cambio de prioridades. Según Stavis (STAVIS, 1978), en esta reunión el Comité Central tomo dos decisiones cruciales para la agricultura: (i) le dio prioridad nacional al desarrollo del sector agrícola; y (ii)

decidió que la agricultura debería ser sometida a un profundo proceso de transformación técnica. De ahí en adelante, el lema que conduciría el desarrollo nacional sería: 'agricultura como la base e industria como el factor principal' [44].

El inicio de la "Revolución Cultural" en 1966, no hizo sino confirmar la importancia de la agricultura en la estrategia nacional de desarrollo, a la vez que reafirmó la necesidad de efectuar la transformación técnica y la mecanización del sector. Durante este período Mao Tse-tung le dio un nuevo énfasis al desarrollo de las comunas, las que adquirieron mayores poderes en la implementación de esta estrategia, en un esfuerzo por debilitar el control de la 'burocracia' central y de los 'sectores de derecha' del Partido. De esta forma, la "Revolución Cultural" también se comprometió con la tarea de modernización del sector, pero sobre la base del manejo del proceso por los cuadros políticos locales, los que combatieron todo intento de control central [45]. Esta posición se extendió a todas las esferas del trabajo productivo y de la administración rural, lo que indudablemente tendió a limitar la capacidad de planificación y coordinación, creando serios problemas en el cumplimiento de los planes de desarrollo.

Este proceso fue acompañado de una intensa campaña para acentuar el carácter colectivo del trabajo y de la vida familiar en las comunas. De este modo, durante los años 1968 a 1970, se volvieron a introducir grados extremos de igualdad en la actividad de las comunas, y las parcelas privadas así como la existencia de incentivos económicos, fueron considerados

símbolos de desarrollo capitalista. El importante proceso migratorio hacia las ciudades y el descontento generado en muchos sectores campesinos, hicieron necesario la introducción de un régimen prácticamente militar, que solo empezó a relajarse a partir de 1971. El cambio iniciado en ese año intento reintroducir, al menos parcialmente, algunas de las medidas 'liberales' existentes en el período anterior a la Revolución Cultural. La lucha ideológica al interior del partido había comenzado nuevamente a hacerse presente. A medida que el control ejercido por Mao Tse-tung tendió a debilitarse, la pugna política aumento gradualmente, pero la dirección del PCCH siguió en los primeros años de la década pasada una línea que ha sido caracterizada, fundamentalmente, como de 'extrema izquierda' [46].

#### 4.4. La Agricultura Durante "Las Cuatro Modernizaciones".

A la muerte de Mao Tse-tung en Septiembre de 1976, se inicio un profundo cambio en la posición política del Partido, el que adopto una visión crecientemente pragmática en materias de organización y política económica. Es a partir del Tercer Pleno del XI Comité Central del PCCH, a fines de 1978, que esta posición se hace oficial mediante la adopción del "Programa de las Cuatro Modernizaciones" (agricultura, industria, defensa nacional, y ciencia y tecnología) [47].

En lo relativo a agricultura, el Pleno del Comité Central aprobó un documento adicional ("Decisiones Sobre Algunas Cuestiones Concernientes a la Aceleración del Desarrollo

Agrícola (Borrador)" [48]) que sentó las bases para los cambios introducidos durante la presente década. En lo fundamental, las decisiones del Comité Central reafirman la existencia de las comunas, y de sus dos niveles de organización: las brigadas y los equipos de trabajo. Al mismo tiempo, el documento reforzó el rol de estos últimos como la unidad básica de contabilidad, planificación y organización del trabajo, y de distribución de los ingresos de la comuna.

Sin embargo, estas decisiones introdujeron también importantes modificaciones en la política global de desarrollo del sector. En lo relativo a la transformación técnica de la agricultura hace un llamado para: (i) intensificar la mecanización (por ejemplo restableció el Ministerio de Maquinarias Agrícolas y las Estaciones de Maquinas y Tractores); (ii) acelerar la especialización de la producción por áreas o regiones; (iii) desarrollar las diferentes ramas del sector agropecuario en forma simultánea (cultivos en extensión, frutales, hortalizas, ganadería, avicultura, sector forestal); y (iv) organizar complejos agro-industriales que permitan coordinar las varias actividades efectuadas dentro del sector, así como proveer de insumos a la agricultura.

Igualmente, hace un llamado especial para 'motivar el entusiasmo socialista de las masas campesinas' mediante el creciente uso de incentivos económicos. Con ese objeto: (i) se propuso el aumento de la inversión estatal en la agricultura; (ii) se redujeron las 'cuotas de entrega' de productos agrícolas al estado (especialmente la de granos), así como los

impuestos agrícolas y los precios de los insumos del sector; (iii) se aumentaron los precios de los productos agrícolas para reducir las diferencias existentes con el sector industrial; (iv) se abrieron nuevos canales de crédito; y (v) se reafirmó el derecho de los campesinos al uso de las parcelas individuales y al desarrollo de las actividades subsidiarias, así como su acceso a las ferias rurales, para la venta del producto de dichas actividades.

Por sobre todo (aun cuando el Pleno del Comité Central reafirmó la decisión de desarrollar la agricultura sobre la base de una economía socialista planificada) hay un intento importante de liberalizar el sector y permitir, en un grado mayor, la operación de las 'fuerzas del mercado' en el proceso de formación de precios y salarios. De la misma forma, se enfatizó el proceso de 'democratización' mediante la creciente 'devolución de poder' desde los organismos centrales (Gobierno Central y Comunas) a las unidades básicas (equipos de producción) y a los individuos, para evitar arbitrariedades, motivar a las masas campesinas y facilitar el desarrollo de iniciativas en todos los niveles de decisiones [49].

Estas reformas se empezaron a implementar lentamente en un comienzo. Pero al parecer, los campesinos, 'motivados' por el proceso de liberalización y el relajamiento del control central, fueron tomando un creciente interés en el manejo y organización de las tareas productivas agrícolas, actividades subsidiarias, y en las ferias rurales. Para 1979, pequeños grupos de familias en la provincia de Anhui, con el apoyo del

Secretario Provincial del Partido, Wan Li (en la actualidad Vice-Premier), empezaron a firmar 'contratos de producción' con sus 'equipos'. En estos contratos, aun cuando la tierra permanecía bajo propiedad comunal, cada familia podía hacer uso de las parcelas (que habian sido previamente re-distribuidas) en la forma que estimara mas conveniente para dar cumplimiento a sus obligaciones. Los aumentos de producción que generaron, asi como la flexibilidad con que operaban, los hicieron muy populares en la provincia de Anhui, de modo que para fines de ese año, mas de 2000 equipos de producción se encontraban trabajando sobre esa base. El sistema de contratos se popularizó y expandió rápidamente, y un año mas tarde, en Octubre de 1980, el Comité Central del PCCH se vio en la necesidad de aprobar una resolución adoptando y recomendando el uso de este sistema de 'contratos', que para entonces, ya se denominaba "sistema de responsabilidades" [50]. Cuando el Comité Central organizó su "Conferencia Nacional del Trabajo Rural" a fines de 1981, mas del 90% de los 'equipos de producción' del país habian adoptado alguna forma o variedad del "sistema de responsabilidades" [51].

Esta conferencia, destinada a analizar la experiencia del proceso de modernización que se venía implementando sobre la base del Programa aprobado en 1978, resumió el progreso hecho por el 'sistema de responsabilidades' y definió con mayor claridad su forma de operación. En síntesis, el sistema propuesto por la "Conferencia Nacional del Trabajo Rural" es uno que intenta combinar los rasgos principales de una agricultura (socialista) centralmente planificada, con los de

un sistema basado en la operación de granjas o unidades de producción familiares. En este sistema se mantiene la propiedad colectiva de la tierra, pero ella es distribuida a cada familia o grupo de familias (bajo la coordinación de los 'equipos de producción') para que ellas tengan un control más directo sobre la organización y ejecución de las tareas productivas. El colectivo en su conjunto ('comuna') aun administra y supervisa la utilización de la tierra, aguas, y equipos agrícolas mayores. Por su parte, los 'equipos de producción' tienen la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las metas de los planes nacionales de producción, pero en última instancia, la organización de las actividades productivas mismas, son de casi exclusiva responsabilidad de las familias y/o grupos de familias incluidas en cada contrato.

En la actualidad, el 'sistema de responsabilidades' se aplica en diferentes formas a fin de adaptarlo a las condiciones locales de cada región o a los varios tipos de actividades productivas. Ellos incluyen pagos de salarios para la ejecución de trabajos temporales, contrataciones para la realización de tareas agrícolas especializadas, así como la firma de contratos (con familias individuales o grupos de familias) para el cultivo, producción y/o procesamiento de productos agro-pecuarios [52].

Según Du Runsheng, Director del 'Instituto de Política de Investigación Rural' del Secretariado del Comité Central, "...El sistema de responsabilidades, aun cuando pequeño en

tamaño, es una parte integral de la economía cooperativa, en la que los campesinos pueden coordinar su propio trabajo, y hacerlo colectivamente si es necesario...[pero también es un sistema que]...evita los problemas de sobre-centralización a la vez que hereda las ventajas de las cooperativas...En nuestro país, la empresa de propiedad privada no es una unidad socio-económica independiente, y no puede transformarse en capitalista porque China tiene un sistema socialista con el poder político en las manos del pueblo. La tierra agrícola y los otros recursos son de propiedad colectiva o del pueblo en su conjunto... Las empresas privadas son y serán solo un complemento a la economía socialista..." [53].

#### 4.5. Adios Comuna?: Notas Finales.

Alimentar adecuadamente a un cuarto de la población del mundo con menos del 10% de su tierra agrícola, es sin duda un logro importante, especialmente si se considera que ello se ha logrado sobre la base de sus propios recursos, y en casi total aislamiento. China es uno de los principales productores agrícolas mundiales (en 1983 su cosecha de granos alcanzó a casi 390 millones de toneladas) y hoy en día, se encuentra en medio de un proceso de modernización que puede, eventualmente, transformarla en un exportador mundial.

Sin embargo, es difícil predecir cuán lejos puede llegar el proceso de modernización que esta produciendo los notables incrementos en la producción del sector agrícola (durante el período 1978-1983, la producción creció a un promedio de 7.9%

anual, comparado con solo 2.5% durante 1953-1978), pues los dirigentes Chinos han mostrado una enorme capacidad para sorprender al mundo con sus cambios de rumbo y con el pragmatismo de sus decisiones [54]. La introducción del 'sistema de responsabilidades' por las bases campesinas en Anhui, y su posterior adopción y desarrollo a nivel nacional por el PCCH, es un buen ejemplo. Ello sin duda ilustra la enorme capacidad de adaptación y realismo demostrados por la actual dirección del Partido, pero al mismo tiempo es una nueva indicación de la falta de continuidad en las políticas que se han venido implementando desde la toma del poder en 1949.

Nuevos cambios en la dirección del Partido pueden resultar en modificaciones en la estrategia y políticas de desarrollo agrícola. Al parecer, y por el momento, todo parece indicar de que se continuará con el desmantelamiento de las comunas populares, las que han ido perdiendo no solo sus roles administrativo y político, sino que también su papel como unidades de planificación y de coordinación del desarrollo rural. La actividad agrícola esta siendo crecientemente coordinada, mediante el sistema de contratos, por los equipos de producción. Al mismo tiempo, las actividades industriales y de servicios están siendo paulatinamente transferidas a los municipios y las nuevas ciudades de tamaño pequeño, que están siendo construidas con ese objeto [55].

## NOTAS:

1. Ver nuestro artículo "El Desarrollo de la Agricultura en en la Unión Soviética", Introducción, p.1.
2. Ver Bibliografía.
3. Ver por ejemplo: BUCK, 1982; CHAO, 1977; CHENG, 1964; DAWSON, 1970; ELWIN, 1982; DONNITHORNE, 1967 y KUO, 1976.
4. CHENG, 1964, pp.4 y 5.
5. CHENG, 1964, p.5.
6. Sobre estos aspectos, ver por ejemplo: MURPHEY, 1982; y DAWSON, 1970.
7. Ver MURPHEY, 1982, pp.49-56.
8. LARSEN, 1968, p.205.
9. Sobre estos temas ver, por ejemplo: DAWSON, 1970, en especial capítulos 1 y 2; CHAO, 1977, Introducción; BUCK, 1982, especialmente capítulos II y V; HUANG, 1975; y DONNITHORNE, 1967, Capítulo 2.  
Cita de KUO, 1976, p.5.
10. Ver CHAO, 1977, pp.16-17.
11. Para un análisis detallado de este período que va desde el triunfo de la revolución en 1949, ver por ejemplo, CHAO, 1977, Capítulos I y II.
12. Para información adicional sobre la reforma agraria, ver por ejemplo, CHAO, 1977, Capítulo III; KUO, 1976, Capítulo 1; DONNITHORNE, 1967, Capítulo 2; STAVIS, 1978, Capítulo 2; LARSEN, 1968; CHENG, 1963, Capítulo 4; y STAVIS, 1982.
13. Para mayores detalles ver el excelente análisis de CHAO, 1977, Capítulo III.
14. Cifras de KUO, 1976, pp.9-10, y AZIZ, 1978, p.10.

15. Al respecto, ver por ejemplo, STAVIS, 1978, pp.25-38.
16. Cifras citadas de KUO, 1976, pp.14-17, y AZIZ, 1978, pp.10-11. Ver también, CHENG, 1963, pp.28-30; CHAO, 1977, pp.147-161.
17. Para mayores detalles ver KUO, 1976, pp.16-17, y AZIZ, 1978, pp.11-12.
18. AZIZ, 1978, p.13.
19. Para mayores detalles ver KUO, 1976, pp.17-19, y AZIZ, 1978, pp.12-14. Ver también, CHENG, 1963, pp.33-37, y CHAO, 1977, pp.147-161.
20. Ver KUO, 1976, pp.18-22.
21. Al respecto, ver: LARSEN, 1968, pp.217-218.
22. Para un análisis detallado sobre el origen y formación de las comunas populares, los lectores pueden consultar, por ejemplo: AZIZ, 1978, Capítulo 2, pp.14-17 y Capítulo 4; DUTT, 1967; WALKER, 1965, Parte III; LARSEN, 1968, pp.217-223; KUO, 1976, Capítulo 3; CHAO, 1977, pp.161-176, CHENG, 1963, Capítulo IV; y DONNITHORNE, 1967, pp.187-192.
23. KUO, 1976, pp.24-25; AZIZ, 1978, pp.15-16; y LARSEN, 1968, p.218.
24. CHAO, 1977, p.162.
25. CHAO, 1977, p.162. Ver también KUO, 1976, pp.24-25.
26. LARSEN, 1968, p.218. Ver también, KUO, 1976, pp.24-25; y "Resolución Sobre Algunas Cuestiones Concernientes a las Comunas Populares", adoptada por el Comité Central del PCCH, en CHAO, 1977, pp.344-362.

Según Aziz (AZIZ, 1978), el número y tamaño de las comunas ha cambiado permanentemente, siguiendo los cambios en la orientación política y económica del PCCH hacia la

agricultura. Aziz sugiere que el número máximo de comunas habría sido alrededor de 74.000, a comienzos de los años sesenta, habiéndose reducido considerablemente (al expandirse su tamaño) durante la "Revolución Cultural". A mediados de la década pasada, el número de las comunas alcanzaba, aproximadamente, a 50.000. Ver: AZIZ, 1978, pp. 15 y 181.

27. Los lectores pueden referirse a los autores incluidos en Nota No.22, en especial: AZIZ, 1978; CHAO, 1977; DUTT, 1967 y KUO, 1976.

Esta discusión se basa, principalmente, en dichos autores y en el documento "Resolución Sobre Algunas Cuestiones Concernientes a las Comunas Populares", incluido por CHAO, 1977, en Apéndice III, pp.344-362.

28. KUO, 1976, pp.25 y 27 (nuestra traducción).
29. Ver , KUO, 1976, p.26; AZIZ, 1978, pp.48-50 y 59-60. Ver también, DONNITHORNE, 1967, Capítulo 17, "Planificación Económica"; y DUTT, 1967, pp.34-42.
30. AZIZ, 1978, pp.46-47. Ver también, DUTT, 1967, pp.34-42.
31. KUO, 1976, p.30.
32. AZIZ, 1978, p.50.
33. Para mayores detalles sobre los diferentes puntos discutidos en esta sección, los lectores pueden referirse a: AZIZ, 1978, pp.48-61; CHAO, 1977, pp.164-171; LARSEN, 1968, pp.217-223; DUTT, 1967, pp.35-46; y LIPPIT, 1977.
34. Ver Nota No.33.
35. Para detalles sobre los problemas que emergieron en los primeros años de experiencia con el sistema de comunas, ver por ejemplo: KUO, 1976, pp.29-31; CHAO, 1977,

- pp.170-173; WALKER, 1965, Capítulo 5; y CHENG 1964 Capítulo 8. Ver en especial, DUTT, 1967, pp.47-61. Este autor presenta un análisis muy detallado de las comunas entre los años 1958-1964, y es particularmente crítico de la forma en que se implemento el programa de colectivización. Ver, también Capítulos 3 y 4.
36. KUO, 1976, pp.29-31.
  37. KUO, 1976, p.29. Ver también WALKER, 1965, Cap. 6 y 7.
  38. KUO, 1976, pp.30-31.
  39. Ver, por ejemplo DERNBERGER, 1982; y CHENG, 1964, Capitulo 3.
  40. DERNBERGER, 1982, p.70.
  41. Ver: CHAO, 1977, Cuadros I a X en Apéndice.
  42. Ver: CHENG, 1964, pp.130-133 y STAVIS, 1978, Capítulos 5 y 6.
  43. Ver: CHENG, 1964, pp.133-149 y STAVIS, 1978, Capítulos 7 y 8.
  44. STAVIS, 1978, p.163.
  45. Para una interesante discusión de estos temas, ver por ejemplo, STAVIS, 1978, Capítulo 9, y KUO, 1976, Cap. V.
  46. Ver: DU RUSHENG, 1984, Beijing Review No.33.
  47. Barnett (BARNETT, 1981) presenta un detallado e interesante análisis de los cambios propuestos y efectuados a partir del 'programa de modernización'. Ver: Introducción y Capítulo I.
  48. Ver: Beijing Review No.11, 16 de Marzo, 1979, pp.8-15.
  49. Ver: Beijing Review, op.cit.1979.
  50. Ver: LU YUN, Beijing Review No.44, 29 de Octubre, 1984.
  51. Ver: Beijing Review No.24, 14 de Junio, 1982, pp.21-27.

52. Ver: PARTIDO COMUNISTA DE CHINA, 1982. Ver también, LU YUN, 1984, en Beijing Review Nos. 44 a 48, y No.50; y TANG TSOU et al., 1982.
53. DU RUNSHENG, 1984, Beijing Review No.18., p.21.
54. Datos citados de DU RUSHENG, 1984, Beijing Review No.33.
55. Ver: FINANCIAL TIMES, 12 de Diciembre, 1984, p.3.

## BIBLIOGRAFIA:

1. AZIZ, Sartaj: "Rural Development: Learning from China", The MacMillan Press, 1978.
2. BARKER, Mark: "Peking Speeds Communes Break-up", Financial Times, London, 12 Diciembre, 1984, p.3.
3. BARKER, R.; SINHA, R. and ROSE, Beth (Eds.): "The Chinese Agricultural Economy", Westview Press/Croom Helm, Colorado y London, 1982.
4. BARNETT, Doak: "China's Economy in Global Perspective", The Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.
5. BUCK, John Lossing: "Chinese Farm Economy", Garland Publishing, Inc., New York, 1982.
6. CHAO KUO-CHUN: "Agrarian Policy of the Chinese Communist Party: 1921-1959", Greenwood Press, Publishers, Connecticut, 1977.
7. CHEN NAI-RUENN; "Economic Modernization in Post-Mao China: Policies, Problems and Prospects", en: U.S. Congress, 1978.
8. CHENG CHU-YUAN: "Communist China's Economy 1949-1962", Seton Hall University Press, 1964.
9. CHINA NEWS ANALYSIS: "Meanwhile, Back on the Farm", China News Analysis, No.1251, January 2, 1984,
10. CHINA NEWS ANALYSIS; "Adieu Communes?", China News Analysis, No. 1192, October 24, 1980.
11. DAWSON, Owen L.: "Communist China's Agriculture", Praeger Publishers, New York, 1970.
12. DE KADT, E. and WILLIAMS, G. (Eds.): "Sociology and Development", Tavistock Publications, 1976.

13. DERNBERGER, Robert: "Agriculture in Communist Development Strategy", en Barker et al., 1982.
14. DONNITHORNE, Audrey: "China's Economic System", George Allen and Unwin Ltd., London, 1967.
15. DU RUNSHENG: "Explaining China's Rural Economic Policy", entrevista publicada por Beijing Review No.18, 30 Abril, 1984.
16. DU RUNSHENG: "China's Countryside under Reform", Beijing Review No.33, 13 Agosto 1984.
17. DUTT, Gargi: "Rural Communes of China: Organizational Problems", Asia Publishing House, London, 1967.
18. GRAY, Jack: "Mao Tse-Tung's Strategy for the Collectivization of Chinese Agriculture", en De Kadt and Williams (Eds.), 1976.
19. GROEN, H. and KILPATRICK, J.: "Chinese Agricultural Production", en U.S. Congress, 1978.
20. HOFFMAN, Charles: "Work Incentives in Chinese Industry and Agriculture", en U.S. Congress, 1968.
21. HUANG, Philip: "Analyzing the Twentieth-Century Chinese Countryside", Moder China, Vol.1, No.2, Abril 1975.
22. KUO, Leslie: "Agriculture in the People's Republic of China", Praeger Publishers, New York, 1976.
23. LARDY, Nicholas: "Food Consumption in the People's Republic of China", en Barker et al., 1982.
24. LARSEN, Marion: "China's Agriculture under Communism", en U.S. Congress, 1968.
25. LIPPIT, Victor: "The Commune in Chinese Development", Modern China, Volume 3, No.2, Abril 1977.

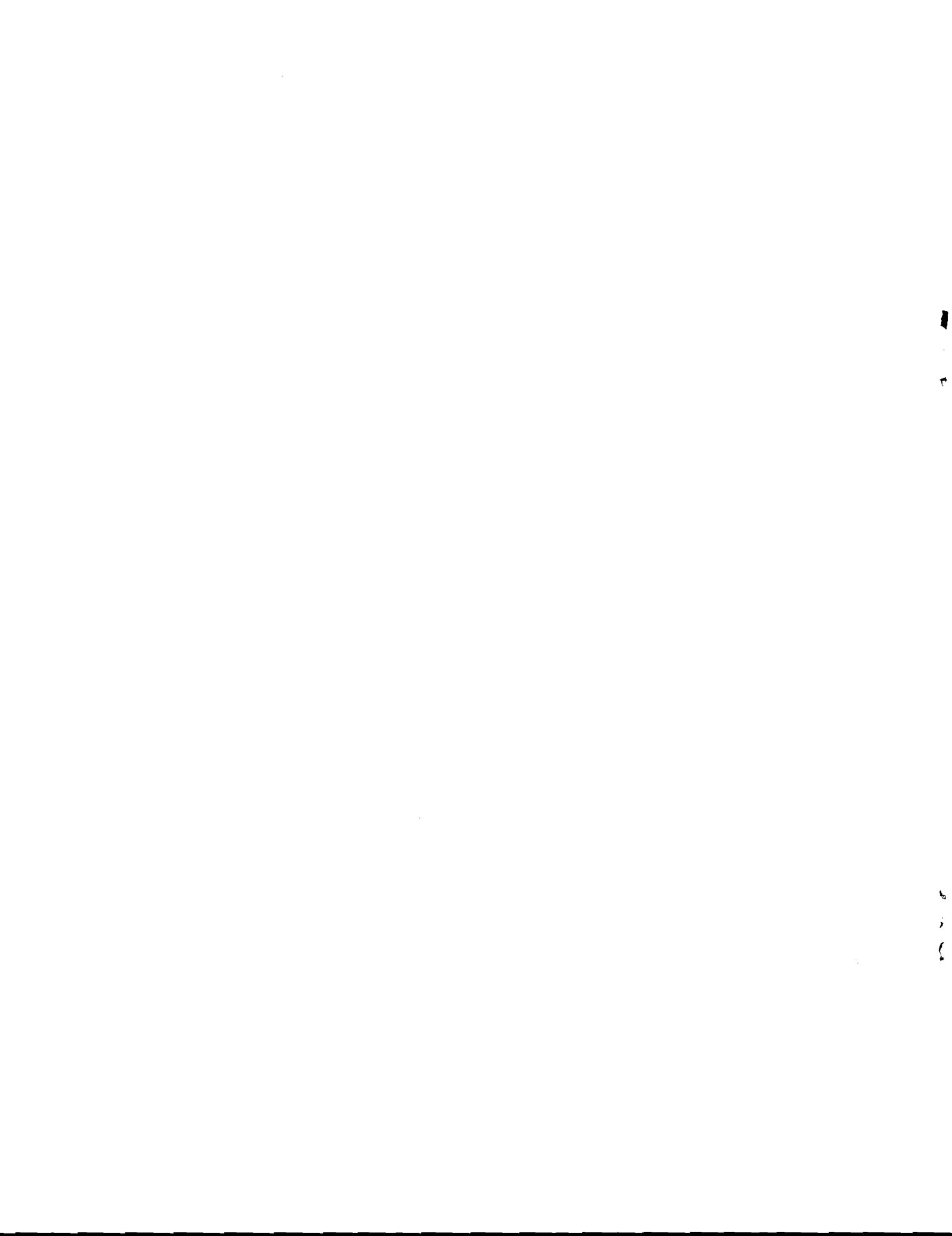
26. LU YUN: "Rural Responsibility System (I): Peasants' Initiative Unleashed by Contracts", Beijing Review No.44, 29 Octubre, 1984.
27. LU YUN: "Rural Responsibility System (II): Is it a Retreat to Capitalism?", Beijing Review No.45, 5 Nov. 1984.
28. LU YUN: "Rural Responsibility System (III): Gap Between Rich and Poor is Bridged", Beijing Review No.46, 12 Noviembre, 1984
29. LU YUN: "Rural Responsibility System (IV): Will Farm Mechanization be Slowed", Beijing Review No.47, 19 Nov., 1984.
30. LU YUN: "Rural Responsibility System (V): Specialized Household Emerge", Beijing Review No. 49, 3 Diciembre, 1984.
31. LU YUN: "Rural Responsibility System (VI): Rural Township Enterprises Flourish", Beijing Review No.50, 10 Diciembre, 1984.
32. MURPHEY, Rhoads: "Natural Resources and Factor Endowments", en Barker et al., 1982.
33. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Model Regulations for Advanced Agricultural Producers' Co-operatives", Adoptadas el 30 de Junio, 1956, por el Comité Central, PCCH. En CHAO, 1977, Appendix I.
34. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Revised Draft Programme on Agricultural Development in the Nation: 1956-1967", Adoptado el 25 de Octubre, 1957, por el Comité Central, PCCH. En CHAO, 1977, Appendix II.

35. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Resolution on Some Questions Concerning the People's Communes", Adoptada el 10 de Dic., 1958, por el Comité Central, PCCH. En CHAO, 1977, Appendix III.
36. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Decisions on Some Questions Concerning the Acceleration of Agricultural Development (Draft)". Adoptadas en 1978 por el Comité Central, PCCH. Resumen y Comentarios en: Beijing Review No.11, 16 de Marzo, 1979.
37. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Summary of the National Conference on Rural Work", Difundida el 6 de Abril, 1982, por el Comité Central, PCCH. Publicado en Beijing Review No. 24, 14 de Junio, 1982.
38. PARTIDO COMUNISTA DE CHINA: "Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Reform of the Economic Structure", Adoptada el 20 de Octubre, 1984, por el Comité Central, PCCH. Publicada en Beijing Review No.44, 29 de Octubre, 1984.
39. PUI WAH WONG, Christine: "Rural Industrialization in China", en Barket et al., 1982.
40. STAVIS, Benedict: "The Politics of Agricultural Mechanization in China", Cornell University Press, London, 1978.
41. STAVIS, Benedict: "China and the Comparative Analysis of Land Reform", Modern China, Volume 4, No.1, January 1978.
42. STAVIS, Benedict: "Rural Institutions in China", en Barker et al., 1982.
43. SURLS, Frederic: "China's Grain Trade", en U.S. Congress, 1978.

44. SURLS, Frederic: "Foreign Trade and China's Agriculture", en Barker et al., 1982.
45. TANG TSOU; BLECHER, M. and MEISNER, M.: "The Responsibility System in Agriculture", Modern China, Vol. 8, No.1, Enero, 1982.
46. U.S. CONGRESS: "An Economic Profile of Mainland China", U.S. Congress, Joint Economic Committee, Published by Frederic A. Praeger, New York, 1968.
47. U.S. CONGRESS: "China: A Reassessment of the Economy", U.S. Congress, Joint Economic Committee, U.S.G.P.O., Washington 1975.
48. U.S. CONGRESS: "Chinese Economy Post Mao", U.S. Congress, Joint Economic Committee, U.S.G.P.O., Washington, 1978.
49. U.S. CONGRESS: "China Under the Four Modernizations", U.S. Congress, Joint Economic Committee, U.S.G.P.O., Washington, 1981.
50. WALKER, Kenneth R.: "Planning in Chinese Agriculture: Socialization and the Private Sector, 1956-1962", Frank Cass and Company Ltd., London, 1965.
51. WAN LI: "Developing Rural Commodity Production", Beijing Review No.9, 27 de Febrero, 1984.
52. WHITE, Gordon: "Chinese Development Strategy after Mao", en White et al, 1983.
53. WHITE, G.; MURRAY, R. & WHITE, C. (Eds.): "Revolutionary Socialist Development in the Third World", Wheatsheaf Books, Sussex, 1983.
54. WIENS, Thomas: "The Evolution of Policy and Capabilities in China's Agricultural Technology", en U.S. Congress, 1978.

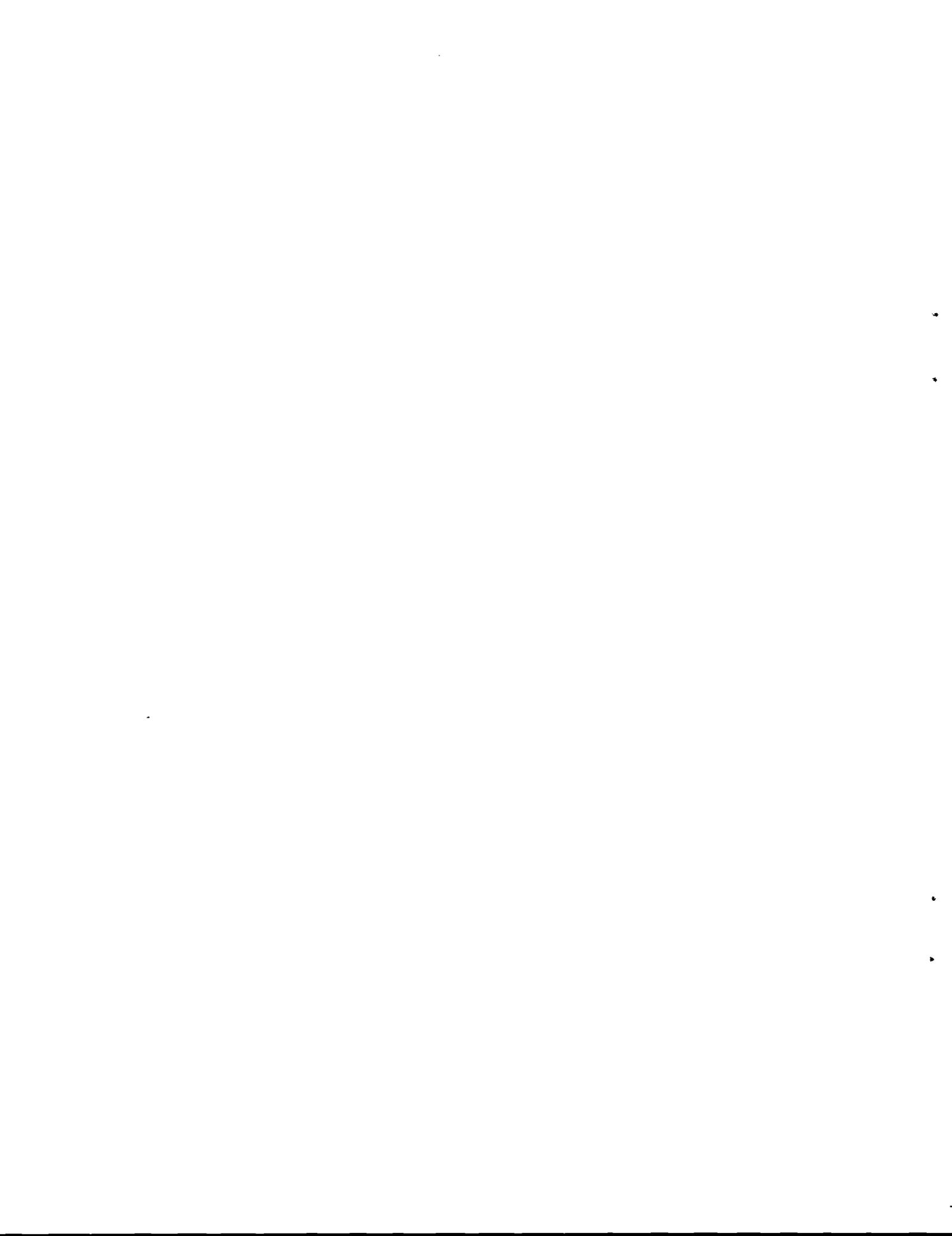
55. WIENS, Thomas: "Technological Change", en Barker et al., 1982.
56. ZHANG JINFU: "Upholding Planned Economy in Agriculture", Beijing Review No.12, 22 de Marzo 1982.

---000000---



DOCUMENTO 4

INTEGRACION EUROPEA Y LA POLITICA AGRARIA DE LA COMUNIDAD



## INTEGRACION EUROPEA Y LA POLITICA AGRARIA DE LA COMUNIDAD.

Eduardo Santos

## 1. INTRODUCCION.

Los lectores interesados en los temas relativos a la integracion Europea, y en particular, respecto a su politica agraria, se ven confundidos por la enormidad de instituciones y mecanismos que forman parte de este proceso. Por lo tanto, nuestra primera tarea en este articulo, sera explicar brevemente el origen de la estructura institucional que gobierna la integracion politica y economica de los paises Europeos. Una vez establecido este contexto general, pasaremos a explicar el rol que juega la agricultura en este proceso, asi como los objetivos y la forma de operacion de la Politica Agraria de la Comunidad (CAP), sus mecanismo, resultados, y problemas principales a los que se enfrenta en la actualidad. Intentaremos igualmente, aun cuando de manera muy resumida, presentar algunas de sus implicaciones mas significativas en terminos internacionales.

Es necesario destacar que este articulo es solo una presentacion introductoria de algunos de los aspectos mas importantes del sector agricola en los paises europeos, asi como de los esfuerzos desarrollados en las dos ultimas decadas, para crear un mercado agricola comun. Los lectores deberan recordar que existen diferencias muy considerables en los niveles de desarrollo, en las formas de organizacion y estructura de propiedad de la tierra, en los niveles de empleo

agricola, y en la importancia nacional de la agricultura, en los diferentes paises que forman la Comunidad Europea de Naciones (Ver 'Apendice Estadistico'). Hay tambien una cantidad importante de temas financieros de enorme complejidad tecnica (como por ejemplo, financiamiento de la CAP, estructura del presupuesto de gastos, mecanismos de precios, operacion de las barreras arancelarias, subsidios a las exportaciones), asi como aspectos especificos relativos a la operacion de los diferentes mercados de productos agricolas (cereales, azucar, productos lacteos, carne y productos derivados, semillas oleaginosas y aceites vegetales, vinos, entre otros) que requieren un analisis detallado que esta fuera del alcance de este articulo. De igual importancia es la discusion de las relaciones economicas internacionales de la Comunidad Europea, y de los acuerdos comerciales negociados con diferentes grupos de paises, como por ejemplo, la 'Convencion de Lome' y los tratados firmados con paises de la 'zona mediterranea'.

Para una discusion mas detallada de esos topicos, los lectores pueden referirse a los autores citados en este articulo [1].

## 2. EL ORIGEN DE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS INSTITUCIONES PRINCIPALES.

La historia de los 'intentos' de integracion politica y economica de los paises Europeos tiene varios siglos de existencia. Swann (SWANN, 1984) senala que ya en el Siglo XVII, politicos y pensadores Europeos habian propuesto diversas

formas de cooperacion e integracion, a fin de prevenir las continuas guerras y disputas territoriales que azotaban al continente [2]. Sin embargo, fue solamente durante este siglo que los primeros intentos reales de integracion pudieron ser implementados. En particular, es a partir de la Segunda Guerra Mundial, y de los cambios que se produjeron en las estructuras internacionales de poder politico y economico, que se crearon algunas de las condiciones basicas para el diseno de nuevas instituciones y formas de colaboracion mas estrechas entre los paises Europeos.

Al respecto, es importante mencionar, por ejemplo, el traslado del centro politico-economico mundial desde Europa (en particular, Gran Bretana) hacia los Estados Unidos, la consolidacion de la Union Sovietica como una potencia mundial, la formacion y consolidacion de un 'bloque de paises socialistas' Europeos, la toma del poder por el Partido Comunista en China, y el desmantelamiento del 'imperio colonial' Europeo. El surgimiento de los Estados Unidos como el 'lider' de la 'alianza occidental' y la creciente 'amenaza comunista' en Europa y Asia, demandaron no solo la rapida reconstruccion economica de Europa, sino que tambien, el diseno de nuevas formas de cooperacion politica y economica, que eventualmente permitirian a las naciones Europeas adaptarse exitosamente al nuevo contexto mundial, y al mismo tiempo, prevenir la repeticion de los conflictos armados que habian devastado el Continente en las ultimas decadas. De este modo, el proceso de integracion que empesara a tomar lugar a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, se produjo no solo en el

contexto de objetivos economicos muy especificos, sino que principalmente, a partir de las demandas politico-militares impuestas por la nueva estructura de poder mundial.

Una de las primeras medidas tomadas en esa direccion fue el establecimiento del Comite de Cooperacion Economica Europea (CEEC) en 1947, que serviria como base para la distribucion de la ayuda Americana en la reconstruccion de Europa ("Plan Marshall"). Este Comite condujo en 1948, a la constitucion de la Organizacion para la Cooperacion Economica Europea (OEEC), que se transformo en 1961 (con la inclusion de los Estados Unidos, Japon y otros paises industriales), en la Organizacion para la Cooperacion Economica y el Desarrollo, mas conocida en la actualidad como la "OECD".

El establecimiento del "CEEC" y de la "OEEC" fue rapidamente seguido por la firma de nuevos tratados y acuerdos politico-militares. De estos, los principales son: (i) "Tratado de Brussels": acuerdo militar firmado entre Francia, Gran Bretana, Belgica y Luxemburgo, a partir del cual se llego en 1949, a la firma del "Tratado del Atlantico Norte" (NATO). Este ultimo incorporo a los Estados Unidos y a otros paises Europeos (incluyendo Alemania e Italia) para ampliar la base de la 'alianza occidental'; (ii) Establecimiento del "Consejo de Europa" en 1949: cuerpo consultivo con objetivos politicos y culturales muy amplios dirigidos, en lo fundamental, a crear las bases para la constitucion de una 'Federacion Europea'; (iii) "Comunidad Europea de Defensa" (EDC), cuyo tratado (firmado en 1952) coordinaba la politica militar de Alemania,

Francia, Italia, Holanda, Belgica y Luxemburgo. La "EDC", en conjunto con la "Comunidad Europea del Carbon y del Acero" (ECSC), intento sin exito, formar el nucleo basico que conduciria a la creacion de una "Comunidad Politica Europea" (EPC) [3].

La "ECSC", integrada por los mismos paises que formaron la "Comunidad de Defensa" habia sido establecida en 1952 mediante el "Tratado de Paris", y comenzo a operar en Julio del ano siguiente. Los diferentes autores consultados (ARBUTHNOTT et al., 1979; COLLINS, 1980; y SWANN, 1984) coinciden en que la formacion de la "Comunidad Europea del Carbon y del Acero" constituyo un paso muy significativo en el proceso de integracion iniciado en el periodo de post-guerra. La "ECSC" fue concebida como una forma de racionalizar el desarrollo de estas dos industrias que constituian uno de los pilares basicos en el proceso de recuperacion economica de Europa. Se esperaba tambien que una politica conjunta en estos sectores minimizaria las posibilidades de un nuevo conflicto belico, dado que sus cuerpos directivos (la "Autoridad Maxima" y el "Consejo de Ministros") tenian poderes para dirigir y supervisar, en forma muy estrecha, el uso de estos recursos.

Sin embargo, esta institucion, que tenia objetivos relativamente limitados desde el punto de vista de la integracion economica, se constituyo en la practica, en el modelo de cooperacion e integracion que conduciria a la formacion de la Comunidad Economica. De este modo, cuando los representantes gubernamentales de la ECSC se reunieron en 1955

para nombrar al presidente de la 'Autoridad Maxima', se discutió una serie de nuevas propuestas en materias de integración político-económica y de cooperación en el área de la energía atómica. El resultado de esta reunión fue la formación de un Comité ("Comité Spaak") que debería estudiar dichas propuestas y sugerir posibles cursos de acción. A su vez, el trabajo del 'Comité Spaak' culminó con el informe que condujo a la firma de los "Tratados de Roma" (Marzo de 1957), creando la "Comunidad Económica Europea" (EEC) y la "Comunidad Europea de Energía Atómica" (Euratom). Ambas Comunidades empezaron a operar a partir de Enero del año siguiente.

En lo fundamental, el Tratado que estableció la Comunidad Económica apunta, mediante la creación de un "mercado común" y el "progresivo acercamiento de las políticas económicas" de los Estados Miembros (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda) . . ."a la promoción del desarrollo armonico de las actividades económicas de la Comunidad, a una expansión continua y balanceada, al aumento de la estabilidad, al mejoramiento acelerado de los niveles de vida y a una relación más estrecha entre los Estados pertenecientes a la Comunidad" [5].

Para el cumplimiento de esos objetivos el "Tratado de Roma" estableció una serie de medidas a ser implementadas en forma progresiva, en un plazo aproximado de doce años. Las principales medidas incluidas en el "Artículo 3" del Tratado son las siguientes:

- (i) Eliminacion, entre los Estados Miembros, de las tarifas aduaneras y otras restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones de productos de la Comunidad.
- (ii) El establecimiento de tarifas aduaneras y de una politica comercial comun hacia terceros paises.
- (iii) El libre movimiento de personas, servicios y capital entre los Estados Miembros.
- (iv) La adopcion de una politica comun en las areas de agricultura y transporte.
- (v) La introduccion de medidas para coordinar las politicas economicas de los Estados Miembros y remediar los desequilibrios en las balanzas de pago.
- (vi) La creacion de un Fondo Social Europeo.
- (vii) Establecimiento de un Banco Europeo de Inversiones.
- (viii) Establecimiento de relaciones con otros paises y territorios a fin de aumentar el comercio y promover el desarrollo economico y social [6].

Ademas, el Tratado establecio las instituciones basicas encargadas de implementar los objetivos de la Comunidad. Estas instituciones son el "CONSEJO" (mas conocido como el "CONSEJO DE MINISTROS"), la "ASAMBLEA" (llamado ahora "PARLAMENTO EUROPEO", constituido en la actualidad por 434 "Parlamentarios", elegidos de entre la poblacion de los paises miembros de la Comunidad), la "COMISION" y la "CORTE DE JUSTICIA" [7].

En las casi tres décadas de existencia de la Comunidad Europea, se han efectuado numerosas modificaciones y ajustes al texto del "Tratado" firmado por los seis miembros originales. En este proceso, la Comunidad no solo ha ido cumpliendo los pasos y etapas estipulados para el establecimiento de sus funciones, sino que también, ha ampliado su esfera de influencia a numerosas áreas e incorporado a lo largo de los años, seis nuevos miembros. En término de sus áreas de influencia, la Comunidad ha extendido sus iniciativas a, por ejemplo, energía, pesca, desarrollo regional, medio ambiente, política monetaria, comercio internacional e industria [8]. En cuanto a los nuevos miembros, estos son Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, desde 1973, y Grecia desde 1981. Igualmente, en los primeros meses de 1985, España y Portugal llegaron a un acuerdo con la Comunidad, mediante el cual se estableció su participación a partir de 1986. Finalmente, es necesario mencionar que a partir de Julio de 1967 las "Tres Comunidades" (La Comunidad del Carbon y del Acero, La Comunidad Económica, y La Comunidad de Energía Atómica) unificaron sus cuerpos directivos, mediante la firma del llamado "Tratado de Fusión" ("Merger Treaty"). Este Tratado, firmado en Abril de 1965, puso a las tres Comunidades bajo la autoridad de un solo "CONSEJO" y una sola "COMISION" (La "COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS") dando un paso más en el proceso de unificación Europea [9].

### 3. POR QUE UNA POLITICA AGRARIA COMUN?

Tim Josling (JOSLING, 1979) ha definido la "política agraria" de la Comunidad como el "componente principal" para la

integracion Europea". Josling agrega que "...es una expresion del proceso de toma de decisiones conjunto de un grupo de estados soberanos. Incluye la politica comercial de la Comunidad para los productos agricolas provenientes de zonas templadas, y asi se constituye, en parte, en la cara externa de la EEC. Hace uso de la parte mas importante del presupuesto comun, y por ello, representa la unica forma en que la Comunidad efectua tranferencias financieras a escala Europea. Es tambien una politica alimentaria, que influencia los precios de los alimentos esenciales. Contiene elementos de politica regional, politica social, asi como de politicas de empleo" [10].

Cabe preguntarse entonces, "POR QUE" y "COMO" se ha llegado a la formulacion de una 'politica agraria comun' que es aparentemente tan compleja, y que se ha transformado en uno de los elementos mas importantes de la Comunidad Europea. La politica agricola de la Comunidad es ciertamente, su sector mas debatido.

El Tratado de Roma no definio los mecanismos ni la forma de operacion de la "politica agraria comun". Establecio, sin embargo, los objetivos centrales y los procedimientos que se debia seguir para llevarla a la practica. Para empezar, en su 'Articulo 38' el Tratado establecio que el "mercado comun debiera extenderse a la agricultura y al comercio agricola" y que "la operacion y desarrollo del mercado comun .... debe ser acompanado por el establecimiento de una politica agricola comun entre los Estados Miembros" [11].

Segun el 'Articulo 39' del Tratado, los objetivos de dicha politica son los siguientes:

- (i) Aumentar la productividad agricola mediante la promocion del progreso tecnico y asegurando el desarrollo racional de la produccion agricola y la utilizacion optima de los factores de produccion, en particular, trabajo.
- (ii) Asegurar niveles de vida razonables a la comunidad agricola, en particular, elevando los niveles de ingreso de aquellos que trabajan en el sector.
- (iii) Estabilizar los mercados.
- (iv) Asegurar el abastecimiento de productos agricolas.
- (v) Asegurar que los productos agricolas lleguen a los consumidores a precios razonables [12].

Los autores consultados (ARBUTHNOTT et al. 1979; ELLIS et al. 1973; MARSH et al. 1980, por ejemplo) concuerdan en que desde el comienzo de las negociaciones para el establecimiento de la Comunidad Economica Europea, el sector agricola jugo un rol central, dada la gran importancia que la agricultura tenia (y que aun se mantiene en el caso de varios paises--Ver 'Apendice Estadistico') en la economia Europea. En 1958, el sector agricola empleaba el 20% de la fuerza de trabajo de la Comunidad y contribuia con el 10% de la produccion total, de modo que no fue dificil lograr un acuerdo para su inclusion en el Tratado [13]. Sin embargo, aun cuando los Estados Miembros lograron rapidamente un acuerdo sobre los objetivos generales aplicables al sector, el diseno de los mecanismos bajo los cuales debia operar el "mercado comun agricola" probo ser altamente conflictivo, y de ahi, la necesidad de establecer una

"politica comun" que condujera los asuntos agricolas de la Comunidad. Estas negociaciones tomaron varios anos, pues los Gobiernos de los paises miembros no estaban preparados a renunciar a sus politicas proteccionistas individuales, sin obtener previamente, garantias minimas que les permitieran proteger los importantes intereses agricolas nacionales.

En sintesis, aun cuando el Tratado intentaba, en lo fundamental, la abolicion de las fronteras comerciales y el establecimiento de un mercado comun agricola que permitiera el movimiento libre de productos entre los Estados Miembros de la Comunidad, este objetivo resulto ser altamente insatisfactorio y practicamente imposible de lograr. De haberse implementado una politica interna de 'mercado libre', la 'libre competencia' habria, sin duda, forzado a gran parte de los productores agricolas (aquellos imposibilitados de aumentar su productividad y/o eficiencia) a dejar el sector. Este era un costo politico muy elevado que los Gobernantes Europeos no estaban preparados a aceptar. Por lo tanto, si se requeria un "mercado comun agricola" para llegar al establecimiento de la COMUNIDAD ECONOMICA, este "MERCADO COMUN" deberia ser establecido sobre la base de una "POLITICA COMUN". A su vez, esta "POLITICA COMUN" deberia ser una politica tal, que aun cuando fuera establecida por encima de las diferentes politicas nacionales que habian dirigido el sector, deberia incorporar tambien, el elemento de 'proteccionismo' que las habia caracterizado hasta ese momento. De este modo, la formulacion de la "politica agraria comun" se centro en el establecimiento de los mecanismos que permitirian los flujos de productos

agricolas al interior de la Comunidad a precios comunes previamente establecidos, a fin de resguardar los intereses de los productores agricolas. Igualmente, se negocio el financiamiento de dichos mecanismos y las formas de protegerlos de los productos importados mas baratos provenientes del mercado internacional (Ver Cuadro VIII en Apendice Estadistico) [14].

#### 4. IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE PRECIOS.

Segun Marsh y Swanney (MARSH & SWANNEY, 1980) el objetivo principal de la politica de precios de la Comunidad es el apoyo a los precios internos. La implementacion de esta politica se basa en regimenes de precios, establecidos anualmente por el Consejo de Ministros, para los principales productos agricolas. Al final de la decada pasada, aproximadamente 95% de la produccion agricola de la Comunidad Europea (en terminos de valor) estaba protegida por este mecanismo [15]. De esta forma, la "politica de precios" se ha constituido a lo largo de los anos, en el mecanismo mas importante de la politica agraria de la Comunidad.

El Tratado de Roma habia establecido que el 'mercado comun agricola' debia ser puesto en marcha en tres etapas consecutivas. Para empezar, y en el plazo de tres anos, se debia negociar la politica de precios. En una segunda etapa, que terminaba en 1970, se debia introducir dicha politica, y a partir de esa fecha, la 'politica comun' deberia entrar en

plena operacion [16]. Estos objetivos, sin embargo, han sido logrado solo en forma parcial.

La primera serie de reuniones para negociar la politica de precios concluyo en Enero de 1962, con un acuerdo estableciendo politicas comunes para cereales, carne de cerdo y pollo, huevos, frutas y hortalizas, y vinos. Para fines de 1963, esta lista habia sido ampliada con carne de vacuno, productos lacteos, aceites vegetales y grasas [17]. Dado que los precios nacionales era muy dispares en un comienzo, estas politicas solo pudieron ser introducidas en forma gradual y parcial. Para ello, se uso un "mecanismo transitorio de compensacion" (consistente en aranceles aduaneros, cuando los productos cruzaban desde zonas de precios reducidos a zonas de precios mas elevados, y subsidios de exportacion, cuando lo hacian en la direccion opuesta) que permitio el 'libre' flujo de productos dentro del mercado Europeo y el establecimiento de 'precios comunes'.

Sin embargo, en los primeros anos de la decada del sesenta, los precios nacionales continuaron siendo muy dispares y la Comision de la Comunidad se vio en la necesidad de presionar a los Gobiernos Europeos para el establecimiento y la puesta en practica de los "precios comunes". El primer acuerdo fue logrado a fines de 1964 (trigo), pero estos precios no entraron en operacion sino hasta Julio de 1967. Dado que los precios negociados para el trigo fueron establecidos a un nivel cercano a los precios existentes en Alemania (en la practica, los precios mas elevados al interior de la Comunidad), los

acuerdos que le siguieron, continuaron con la misma tendencia a elevar los precios agrícolas al interior de la Comunidad. Para fines de 1968, se encontraban en operación 'políticas de precios comunes' para la mayoría de los principales productos, incluyendo, cereales, carne de vacuno y derivados, carne de cerdo y pollo, leche, productos lácteos, azúcar, aceite de oliva, y semillas oleaginosas. Productos tales como vino y tabaco, fueron agregados a la lista en 1970. Igualmente, la política que se aplica a la carne de cordero entro en operaciones en 1980 [18].

La "política de precios comunes" cubre dos aspectos principales. En primer lugar, están aquellos que se refieren a la determinación de los precios comunes internos, los mecanismos que se utilizan en su implementación y el financiamiento que se requiere para mantener dicha política en operación. En segundo lugar, dado que los precios internos han sido establecido muy por encima de los precios del mercado internacional, ha sido necesario diseñar también, mecanismos para la protección del mercado interno. Hill (HILL, 1984), usando el caso de la 'política triguera', resume la operación de este complejo sistema, en los siguientes términos:

"Un PRECIO META es establecido por el CONSEJO DE MINISTROS, tomando en consideración los objetivos del Artículo 39, las propuestas de la COMISION y los argumentos del COMITE ECONOMICO Y SOCIAL. El precio meta se establece en relación a Duisberg, dado que esta es el área deficitaria más importante de la Comunidad. Los precios meta de otras regiones son calculados a

partir de este, mediante la sustraccion de los costos de transporte. El precio meta es el nivel que la Comunidad desea establecer para los mercados mayoristas. Dado que ...[el precio meta]... es mas elevado que los precios en el mercado mundial, se debe ejercer algun tipo de control sobre las importaciones. Este, toma la forma de una TARIFA ADUANERA ...[LEVY]...calculada como la diferencia entre el precio de importacion y el PRECIO EN PUERTO equivalente al PRECIO META: PRECIO UMBRAL, aproximadamente el precio meta menos los costos de transporte desde el puerto. De esta forma, el trigo importado mas barato recibe un impuesto aduanero, a fin de asegurar de que al menos alcanzara un precio semejante al precio meta, al llegar a los mercados mayoristas. Claramente, este sistema mantendra los precios por encima de aquellos en el mercado mundial, cuando la produccion interna sea menor que la demanda, pero si el abastecimiento interno excede al consumo al nivel de los precios meta, el precio debe caer aun cuando el abastecimiento externo sea reducido a cero. Para prevenir que los excedentes internos depriman los precios en forma indebida, la Comunidad efectua compras a un PRECIO DE INTERVENCION, establecido a un porcentaje ligeramente menor que el nivel del precio meta. De esta forma, el PRECIO DE INTERVENCION es un PRECIO MINIMO GARANTIZADO para los productores. En tanto que los excedentes sean solo estacionales, ellos pueden ser comprados al precio de intervencion y luego almacenados; estos excedentes pueden ser vendidos en otros periodos, cuando la caida en el abastecimiento produce alzas en los precios. De esta forma, los precios son estabilizados a la vez que aumentados. Si el abastecimiento excede en forma cronica al

consumo, los depositos de intervencion se mantienen llenos en forma permanente, y por tanto se debe buscar nuevos mercados. Claramente, las ventas no pueden efectuarse internamente sin deprimir aun mas los precios, los que supuestamente deberian ser protegidos por el sistema...y de este modo, los excedentes son vendidos en el mercado mundial a los precios de dicho mercado. Esto es posible mediante el otorgamiento de subsidios a los exportadores, lo que les permite comerciar a los precios mas bajos del mercado mundial, pero aun asi obtener ganancias. Finalmente, si los precios del mercado mundial suben por encima de los precios de la Comunidad .....[estos ultimos]...son mantenidos en su nivel mediante la imposicion de impuestos de exportacion..." [19].

El mecanismo descrito para el caso del trigo, opera tambien para el resto de los cereales, carne y leche. El resto de los productos incluidos en la politica de precios de la Comunidad, opera con sistemas semejantes y que son solo una variacion de este. El PRECIO COMUN OFICIAL para los diferentes productos, asi como los PRECIOS DE INTERVENCION y PRECIOS UMBRALES son establecidos anualmente mediante un complejo sistema de negociaciones. La COMISION y el CONSEJO DE MINISTROS, en consulta con los cuerpos tecnicos de la Comunidad ("Directorate General for Agriculture") y los Gobiernos Nacionales son los elementos principales en este proceso. El arbitro final en materias de politica es, sin embargo, el CONSEJO DE MINISTROS [20].

Ya hemos destacado que el proceso de determinación de los precios 'oficiales' en el contexto de la política agraria de la Comunidad es extremadamente complejo y requiere de un largo proceso de negociaciones. Estas dificultades se han acentuado aun más, desde fines de los años sesenta con la introducción de las tasas de cambio flotantes, y el uso de la llamada "MONEDA" o "DINERO VERDE" y de las "UNIDADES MONETARIAS DE COMPENSACION" (MCA).

Tal como señala Fennell (FENNELL, 1979), cuando se lograron los primeros acuerdos sobre políticas de comercio agrícola en la Comunidad en 1962, estos estaban basados en la existencia de precios comunes que se aplicarían a todos los miembros del sistema. La aplicación de estas normas necesitaba "...de la elección de un denominador común en el cual expresar los niveles de precios escogidos, y este denominador fue llamado la Unidad Agrícola de Cuentas (AUA). Esta fue definida en la Regla No.129 de 1962 en términos de oro y tenía en ese momento un valor equivalente a un dólar de los Estados Unidos" [21]. Hill (HILL, 1984) hace notar que, en términos prácticos, se podría haber escogido cualquier otra unidad monetaria en existencia, pero que se decidió adoptar la 'AUA' para recalcar el carácter supranacional del acuerdo. En los primeros años, la implementación del sistema fue relativamente simple: los 'precios metas' eran establecidos en las 'AUA', y dado que todas las monedas nacionales y la 'AUA' operaban a una tasa de cambio fija pre-establecida, cuando los precios de los productos eran traducidos a las respectivas monedas nacionales,

los precios metas eran practicamente iguales en cada pais miembro de la Comunidad.

Sin embargo, este sistema fue de corta duracion. En 1969 Alemania revaluo el marco y Francia devaluo el franco, y para comienzos de los anos setenta, otros paises ya habian empezado a introducir modificaciones en sus tasas de cambio. Igualmente, en 1971, Estados Unidos termino con la convertibilidad del dolar en oro, y el dolar, al igual que muchas otras monedas empezo a flutuar siguiendo las variaciones del mercado. Dado que las monedas nacionales empezaron a operar con tasas de cambio fluctuantes, pero al mismo tiempo continuaron vinculadas a un sistema de precios agricolas calculados en AUA que permanecieron fijas, fue necesario establecer las llamadas 'TASAS DE CAMBIO VERDE' para permitir el calculo de los precios agricolas y evitar disparidades muy grandes entre las tasas de cambio comerciales y las que se usaban para el establecimiento de los 'precios meta'. Estas 'tasas verdes' no eliminaron las diferencias que se introdujeron en los precios, y para evitar mayores distorsiones en la operacion de los mercados agricolas (por ejemplo, la concentracion de productos en aquellas areas con una tasa de cambio favorable) fue necesario introducir el uso de las 'UNIDADES MONETARIAS DE COMPENSACION' (MCA). Basicamente, la introduccion de las MCA permite el intercambio comercial agricola al interior de la Comunidad, hipoteticamente, sobre la base de 'precios comunes', mediante el pago de 'tarifas' cuando los productos se mueven de areas de precios bajos hacia otras de precios elevados, y el

otorgamiento de 'subsidios', cuando lo hacen en la dirección opuesta [22].

Es posible concluir de esta breve presentación, de que en la actualidad, las características del mercado agrícola de la Comunidad están muy distantes del modelo que se previó con la introducción del Tratado de Roma. La operación de un 'mercado común agrícola' sobre la base de 'precios comunes' es solo una ficción, y el sistema actual solo subsiste a partir de precios agrícolas establecidos por encima de los precios internacionales, de la existencia de barreras comerciales, y pagos compensatorios (subsidios y precios de intervención) para eliminar las grandes diferencias de precios existentes al interior de la comunidad, y de esta, con respecto al mercado mundial. Claramente, en este sistema han tendido a prevalecer los criterios de orden político nacional, por sobre los objetivos económicos más amplios de la Comunidad. Hay evidentemente soluciones 'técnicas' que pueden ser aplicadas para resolver las distorsiones existentes en el sistema, pero hasta el momento, los Gobiernos Nacionales no parecen estar dispuestos a pagar el elevado precio político que requerirían muchas de ellas.

Finalmente, antes de pasar a discutir la llamada 'política estructural' (Ver Sección 5), es necesario decir algunas palabras respecto al financiamiento de la "política de precios comunes" y a la estructura del presupuesto de gastos. Desde 1962, la responsabilidad del financiamiento de la política agraria de la Comunidad ha descansado en el FONDO AGRICOLA

EUROPEO DE GARANTIA Y GUIA (EAGGF). En un comienzo, el FONDO se financiaba mediante contribuciones gubernamentales directas, pero a partir de 1971, estas han sido reemplazadas, paulatinamente, por contribuciones financieras que resultan a partir de impuestos y tarifas aduaneras aplicadas a las importaciones de productos agricolas.

Con respecto a los gastos totales del FONDO AGRICOLA EUROPEO es necesario destacar dos hechos de importancia: (i) En primer lugar esta el rapido crecimiento del gasto en agricultura, que aumento de un promedio de solo 60 millones de EUA (UNIDADES DE CUENTA) en 1963/64 a alrededor de 3,000 millones de EUA a comienzos de los anos setenta, y aproximadamente a un promedio de 12,000 millones de ECU (UNIDAD MONETARIA EUROPEA) a comienzos de la decada actual (En 1983 la equivalencia entre el dolar de los Estados Unidos y la ECU promedio: \$0.89=1ECU) (Ver Apendice Estadistico) [23]. (ii) En segundo lugar, es necesario destacar que el gasto efectuado en la implementacion de la politica agraria corresponde a una parte sustancial del presupuesto total de gastos de la Comunidad: en 1984, los pagos correspondientes al sector agricola totalizaron aproximadamente 19,000 millones de ECU (aproximadamente 69.5% del total) y se estima que ellos llegaran a los 20,000 en 1985 (71.8% del total) [24].

En cuanto al presupuesto agricola mismo, es necesario senalar que sus gastos se concentran en la SECCION GARANTIA del FONDO y en el apoyo a solo unos pocos productos. Con respecto al primero de estos aspectos, es claro que desde un comienzo, la

Seccion Garantia (fundamentalmente destinada a financiar las medidas de apoyo a la politica de precios) ha concentrado las iniciativas del FONDO. Por ejemplo, en los anos 1963/64, la Seccion Garantia recibio aproximadamente el 85% de los fondos. Esta proporcion ha tendido a aumentar durante los anos setenta, de modo que estos gastos corresponden, en la actualidad, a mas del 95% del presupuesto agricola. Por su parte, la SECCION GUIA (financiamiento destinado a introducir las 'reformas estructurales' en la agricultura Europea) ha recibido solo una proporcion decreciente del presupuesto, aproximadamente de 5% en 1980/81 y de 3% en 1984 (Ver Apendice Estadistico) [25].

En cuanto a los gastos del presupuesto (Seccion Garantia) en terminos de la organizacion y apoyo a los diferentes mercados, estos han tendido a concentrarse en un grupo muy pequeno de productos. Durante los anos sesenta, una parte sustancial del presupuesto estaba destinada a sostener el mercado de cereales (durante el periodo 1962/63 a 1966/67, este grupo de productos recibio casi el 54% del financiamiento [26]) pero su importancia tendio a declinar, y en la actualidad solo corresponden al 14% de los gastos de la Seccion Garantia. El grupo de productos mas importante durante la presente decada es 'leche y productos lacteos' (con aproximadamente 29%), seguido por 'carne de vacuno' (11%), azucar (9%) y frutas (7%) [27].

##### 5. LA POLITICA ESTRUCTURAL.

La llamada "POLITICA ESTRUCTURAL" de la Comunidad se refiere a los esfuerzos para modificar las estructuras socio-economicas

de la agricultura Europea [28]. Segun Marsh y Swanney (MARSH & SWANNEY, 1980) a comienzos de la decada del 60, habia en Europa una cantidad muy grande de granjas que eran practicamente marginales desde el punto de vista economico. De hecho, de los 6 millones de granjas existentes en 1960 (y cuyo tamano promedio era ligeramente inferior a las 11 hectareas), aproximadamente la mitad de ellas, tenia una extension promedio de menos de 5 hectareas [29].

A partir de 1962, con la introduccion de la SECCION GUIA en el FONDO AGRICOLA EUROPEO, la Comunidad intento desarrollar algunas medidas tendientes a modificar estas estructuras, consideradas entonces, 'poco eficientes'. Sin embargo, tal como vimos en la seccion anterior, gran parte del financiamiento del FONDO fue dedicado desde un comienzo al apoyo de las politicas de precio, mas que al financiamiento de proyectos tendientes a facilitar la formacion de unidades de produccion tecnicamente mas avanzadas y a la transferencia de la poblacion empleada en la agricultura hacia otros sectores de la economia Europea. Ademias, gran parte de los Estados Miembros continuaron aplicando sus propias medias nacionales en materias de 'desarrollo rural'.

Para fines de la decada, se habia hecho poco progreso en terminos de unificar la accion de la Comunidad, y las estructuras basicas de la agricultura Europea continuaban practicamente inalteradas. Aun cuando la poblacion agricola continuo decreciendo durante los anos sesenta (Ver Cuadro III en Apendice Estadistico), el tamano promedio de las granjas

habia aumentado a solo 12 hectareas en 1968, y era considerado aun, como "muy bajo para proporcionar un ingreso adecuado" a la poblacion del sector. En el conjunto de la Comunidad (seis miembros originales) solo aproximadamente el 3% de las granjas tenia una extension de mas de 50 hectareas, mientras que mas de dos tercios tenia aun, un promedio inferior a las 10 hectareas (Ver Cuadro IV en Apendice Estadistico para informacion adicional sobre tamano y estructura de la tierra en Alemania, Reino Unido e Italia, en 1980). Al mismo tiempo, la 'edad' de la poblacion agricola era considerada como problematica, pues el 50% de esta tenia 57 anos o mas, debido a que el trabajo agricola era poco atractivo para la poblacion mas joven [30].

En Septiembre y Octubre de 1968, el entonces Comisionado de Agricultura, Sicco Mansholt, hizo presente al Consejo de la Comunidad la necesidad de implementar medidas drasticas para mejorar la situacion del sector, y los niveles y condiciones de vida de la poblacion empleada en la agricultura, los que "no podian ser modificados solamente mediante una politica de precios" [31]. Esta presentacion al Consejo fue seguida muy pronto, por la publicacion del llamado PLAN MANSHOLT ("Memorandum sobre la Reforma de la Agricultura en la Comunidad Economica Europea") detallando dichas reformas. En sintesis, el Plan Mansholt propuso: (i) 'facilitar' la transferencia de 5 millones de personas desde la agricultura hacia otros sectores, durante los anos 1970-1980, mediante 'pensiones de retiro' o ayuda financiera para iniciar otras actividades; (ii) ayudar a aquellos que continuen en la agricultura mediante la modernizacion de las actividades productivas y facilitando el

proceso de fusion de las granjas pequenas y/o marginales; y (iii) la reduccion del area de cultivo en, aproximadamente, 5 millones de hectareas [32].

Hill (HILL, 1984) senala que gran parte de los dirigentes Europeos consideraron el Plan Mansholt tan comprometedor para sus intereses politicos (altamente dependientes de los votantes rurales) que este, formalmente, nunca fue discutido por el Consejo de Ministros. Sin embargo, a pesar de la aparente indiferencia oficial, la discusion continuo al interior de los 'organismos tecnicos' de la Comunidad, los que impusieron mayor presion sobre el Consejo de Ministros. Finalmente, en Enero de 1971, el Consejo adopto una resolucioin "comprometiendo a los Gobiernos miembros a una accioin conjunta basada en las directivas preliminares .....[Plan Mansholt]...para mejorar la eficiencia agricola y aliviar los problemas sociales de las areas rurales" [33]. Estas directivas fueron formalmente adoptadas por el Consejo de Ministros en Marzo de 1972 cubriendo las siguientes areas: (i) modernizacion de los predios agricolas (Directiva 72/159/EEC); (ii) ayuda e incentivos para facilitar el movimiento de agricultores hacia otras areas y para transferir sus tierras a otros propietarios con el proposito de modernizarlas (Directiva 72/160/EEC); (iii) diseno de medidas para aconsejar a los agricultores que deseen abandonar la actividad agricola y entrenarlos en actividades alternativas (Directiva 72/161/EEC) [34].

Estas medidas han sido seguidas por otras decisiones similares del Consejo de Ministros tendientes a la 'modernizacion' de

las estructuras socio-economicas del sector. Las mas importantes son: (i) Regla 355/77 que permite el financiamiento de proyectos destinados a mejorar las condiciones de procesamiento y comercializacion de productos agricolas; (ii) Regla 1360/78 (de aplicacion limitada a Italia, y ciertas areas de Belgica y Francia) que se refiere a la organizacion de 'grupos y asociaciones de productores' agricolas, con el fin de mejorar su capacidad de negociacion frente a otros sectores economicos; (iii) el llamado "Paquete Mediterraneo", que incluye varias directivas especialmente disenadas para facilitar la "modernizacion" de la agricultura en areas del Mediterraneo [35].

Para concluir esta seccion es necesario senalar que estas medidas han tenido un exito muy limitado. Marsh y Swanney (MARSH & SWANNEY, 1980) destacan que a fines 1977 la Comision de la Comunidad hizo publico un informe en el que se hacia notar que "...desde 1972 a 1978, la directiva sobre modernizacion de granjas habia tenido un exito moderado, pero que la directiva de retiro habia sido casi un fracaso total..." [36]. En la practica, la poblacion agricola ha continuado decreciendo, pero ello se ha debido principalmente a causas naturales (edad de la poblacion, muertes y retiro, por ejemplo) mas que a las medidas de las 'politicas estructurales'. Igualmente, el proceso de 'fusion de granjas', al parecer, ha tendido a declinar, y el promedio de estas en 1981, solo alcanzo (con grandes variaciones regionales) a las 15 hectareas (Ver Cuadro IV en Apendice Estadistico). En la actualidad, las perspectivas de aceleracion del proceso de cambio son muy

remotas dado el nivel de desempleo existente en la Comunidad. A comienzos de la decada del ochenta, este alcanzaba a mas de 8 millones [37].

Sin embargo, es aun mas importante senalar que, en el contexto de una 'politica de precios' que no solo absorbe practicamente la totalidad del presupuesto destinado a la agricultura, sino que ademas proporciona niveles de proteccion muy elevados a los granjeros de la Comunidad, parece dificil prever cambios dramaticos en las estructuras sociales del sector. Aun cuando el sistema de precios tiende a favorecer a los grandes productores, este tambien permite la supervivencia de los mas pequenos e incluso aquellos que operan en areas marginales y con bajos niveles de eficiencia [38].

## 6. LA POLITICA AGRICOLA DE LA COMUNIDAD Y LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

Es practicamente imposible intentar, en este breve espacio, un analisis serio del impacto de la politica agricola de la Comunidad Europea sobre el comercio internacional, y por consiguiente, en las relaciones economicas de Europa con el resto del mundo. Para empezar, la politica agricola de la Comunidad no afecta a todos los paises y/o o grupos de paises en la misma forma. Ademas, su impacto especifico esta determinado por factores tales como el volumen del comercio, tipo de productos (por ejemplo, frutas tropicales, frutas de zonas templadas, cereales, productos animales, etc.), y

direccion del comercio (exportacion o importacion). A su vez, estos factores tambien se ven afectados por acuerdos o pactos comerciales que operan con diferentes grupos de paises. En segundo lugar, esta el estudio de las 'distorsiones' que se generan a partir de la implementacion de esta politica: por ejemplo, la existencia de "barrera aduaneras" ('levies', tarifas, cuotas, restricciones sanitarias, etc), "exportaciones subsidiadas" para reducir el volumen de los "excedentes agricolas", y "manipulacion" de los mercados internacionales. Con respecto a estas "distorsiones", es igualmente imposible determinar hasta que punto ellas son el resultado directo de la existencia de la Comunidad, puesto que muchas de ellas (el "proteccionismo", por ejemplo) existian con anterioridad a la implementacion de estas politicas. Otras, por el contrario, pueden ser igualmente atribuibles al desarrollo tecnologico y modernizacion de la agricultura (por ejemplo, aumentos de la productividad y produccion que conducen a la acumulacion de excedentes) que habria ocurrido independientemente de la existencia de la Comunidad. Dado que no es posible entrar aqui en un analisis detallado de estos temas, esta seccion se limita solamente a introducir la discusion de algunos puntos importantes [39].

Uno de los primeros topicos que es necesario mencionar, es la transformacion de la Comunidad Europea en un productor agricola de estatura mundial, lo que ha conducido al aumento de la auto-suficiencia alimentaria, asi como a la acumulacion de grandes excedentes agricolas, y por ultimo, a la creciente actividad de la Comunidad en los mercados de exportacion. Estos

hechos están teniendo sin duda, una gran importancia en la evolución del mercado mundial de productos agrícolas, y de ese modo, un gran impacto en la agricultura de aquellos países que dependen de sus operaciones en dicho mercado (Ver Apéndice Estadístico). Tal como queda en evidencia en el Cuadro VI (Ver Apéndice), el rápido aumento del comercio agrícola entre los miembros de la Comunidad está produciendo serias limitaciones para las exportaciones de otros países, los que han visto declinar su participación en el mercado Europeo de, aproximadamente, 70% a mediados de los años sesenta, a un porcentaje ligeramente superior al 53%, a fines de la década pasada. Un gran número de productos se ha visto afectado por esta situación, entre ellos, azúcar, carne, productos lácteos, tabaco, vino, hortalizas, y frutas [40]. Aun cuando en muchos casos, y en particular en el de países del Tercer Mundo (exportadores de azúcar y/o frutas que compiten con productores del Mediterráneo Europeo, por ejemplo) el efecto ha sido devastador, ningún tema ha suscitado tantos argumentos como el caso del mercado de cereales (la llamada "Guerra Comercial").

La Comunidad Europea, no solo ha hecho un gran progreso en su esfuerzo por lograr la auto-suficiencia en la producción de cereales y granos, sino que además, se ha transformado en un exportador importante. En su último informe sobre la situación de la agricultura, la Comisión (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1985) destaca que con la sola excepción de 'maíz' (donde todavía se depende en forma importante de las importaciones), la Comunidad alcanzó, a comienzos de la presente década, la auto-suficiencia en dichos productos (Ver

Cuadro VII, Apendice) [41]. Mas importante aun, la Comunidad ha empezado a jugar un creciente rol en el mercado de exportacion, en particular, en el caso de trigo (Ver Cuadro XIII, Apendice). Las exportaciones Europeas de trigo han constituido, desde fines de la decada pasada, una fuente permanente de friccion en las relaciones comerciales Europeo-Americanas, dado que Estados Unidos ve su posicion en el mercado mundial crecientemente amenazada por las exportaciones de la Comunidad [42].

Otro aspecto importante de destacar, y que se deriva de los puntos mencionados mas arriba, es el creciente rol que juega la Comunidad en la distribucion de ayuda alimentaria. Hasta mediados de la decada del sesenta, esta dependia en forma casi exclusiva de las donaciones Norteamericanas. De hecho, de los 1330 millones de dolares distribuidos en 1966, Estados Unidos y Canada contribuyeron, respectivamente, con el 91% y el 7%. Las contribuciones de la Comunidad en ese ano, alcanzaron a solo 6 millones de dolares. Sin embargo, a medida que Estados Unidos modificaba su politica economica internacional y los paises Europeos se transformaban en importantes productores de alimentos, esta situacion comenzo a cambiar. En 1976, la participacion de los Estados Unidos se habia reducido a solo 69%, mientras que la contribucion de los paises de la Comunidad habia aumentado al 7% (132 millones de dolares) en ese mismo ano, y al 32.5% en 1981 [43].

Finalmente, es importante mencionar tambien, que a pesar del alto grado de proteccionismo ejercido por la 'politica

agricola', la Comunidad Europea ha ofrecido algunas concesiones, mediante acuerdos comerciales o tratados de cooperacion firmados con diferentes grupos de paises. En la actualidad, los dos convenios mas importantes en vigencia son el SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (renovado a comienzos de 1981 por un nuevo periodo de 10 anos) que otorga preferencias comerciales (reduccion de tarifas y eliminacion de ciertas barreras aduaneras para un numero limitado de productos) a paises del Tercer Mundo [44], y la CONVENCION DE LOME (LOME III, firmada en Diciembre de 1984) que establece un "paquete" de ayuda financiera y tecnica, y limitadas concesiones en el campo del comercio, a 65 paises Africanos, del Caribe y del Pacifico Sur (los llamados "ACP Countries") [45]. En general, estos dos acuerdos ofrecen solo concesiones minimas en el campo del comercio agricola, y en especial, en el caso de productos que forman parte de la 'politica de precios' de la Comunidad. La renovacion de la Convencion de Lome, incorporo por ejemplo, pequenas concesiones a productos tales como carne (para el caso de exportaciones provenientes de Africa), platanos (exportaciones del Caribe a Francia y Gran Bretana, y de Somalia a Italia), ron y arroz.

## 7. PERSPECTIVAS FUTURAS.

Muchas son las criticas que se han elevado en las casi tres decadas de existencia de la politica agricola de la Comunidad, pero ellas pueden ser resumidas en los siguientes puntos:

(i) Excesivo costo de la politica agricola, tanto en relacion al presupuesto global de la Comunidad, asi como en terminos de los consumidores Europeos.

(ii) A pesar de este elevado costo, no ha sido posible implementar las reformas necesarias para 'racionalizar' la estructura productiva y elevar los niveles de vida de la poblacion empleada en la agricultura. De este modo, continuan existiendo grandes diferencias de ingresos al interior del sector, y entre este, y los otros sectores de la economia Europea.

(iii) Aun cuando la 'politica de precios' permite la supervivencia de los pequenos granjeros, la experiencia muestra que son los grandes productores los que tienen la capacidad para beneficiarse de la aplicacion de dichas medidas. Esto se debe, principalmente, a que los beneficios de esta politica (ingresos) se distribuyen en proporcion directa a las contribuciones realizadas (en terminos del volumen de la produccion) por cada granjero, y ellas tienden a concentrarse en algunos productos y en las regiones mas prosperas.

(iv) La 'politica de precios' protege innecesariamente (y a un nivel muy elevado) a productores marginales, y debido a ello, esta conduciendo a un uso ineficiente de los recursos economicos.

(v) Como resultado del alto nivel de proteccion con que opera la agricultura Europea, los excedentes agricolas, que en

un comienzo eran de caracter temporal, se han transformado en un problema de orden estructural.

(vi) Las consecuencias del proteccionismo de la "politica de precios" exceden los limites de la agricultura Europea. Estas, tienen no solo serias repercusiones para el desarrollo del comercio mundial, sino que tambien en la agricultura de terceros paises, transformandose en una fuente permanente de conflictos para el manejo de las relaciones economicas internacionales de la Comunidad.

Aun cuando los dirigentes Europeos perciben estas dificultades (por ejemplo, "Plan Mansholt"), ellos se han enfrentado a limitaciones de caracter politico que han conspirado en contra de la implementacion de reformas de importancia. Sin embargo, desde fines de los anos setenta, se han combinado diferentes factores para ir creando una presion creciente en demanda de reformas estructurales de la "politica agricola" de la Comunidad. Ellos son:

(i) La CRISIS PRESUPUESTARIA derivada del creciente aumento en los gastos de implementacion de la politica agricola. El financiamiento de la 'politica de precios' precipito en los ultimos anos (en especial, a partir de la 're-negociacion' de los terminos de la contribucion Britanica) una acalorada discusion acerca de las 'finanzas' de la Comunidad y de los niveles de proteccion que es posible y razonable esperar (en terminos politicos y economicos) en las actuales condiciones economicas mundiales.

(ii) El ACCESO DE NUEVOS MIEMBROS a la Comunidad, tanto en terminos del reajuste de las relaciones internas, asi como con respecto a las implicaciones que tiene la 'AMPLIACION', para las relaciones comerciales con el resto del Mediterraneo, otros paises industriales, y en particular, paises en desarrollo que se enfrentaran a la creciente competencia de productos provenientes de Grecia, Espana y Portugal.

(iii) El CONFLICTO COMERCIAL que se ha generado con los Estados Unidos (en especial en lo relativo a las exportaciones de trigo y de productos lacteos), como resultado del uso creciente de subsidios de exportacion.

Aun cuando estos tres factores han estado permanentemente presentes en las discusiones relativas a la reestructuracion de la politica agricola de la Comunidad, sin duda alguna, el foco de los argumentos ha sido el PROBLEMA PRESUPUESTARIO: aumento del presupuesto de la Comunidad, estructura de gastos e importancia del presupuesto agricola, contribuciones de los miembros, y niveles de precios agricolas. Al respecto, despues de numerosas negociaciones efectuadas al interior de la Comision y del Consejo de Ministros, y que se originaron en el llamado "MANDATO DEL 30 DE MAYO DE 1980" (estableciendo, fundamentalmente, la reduccion de la contribucion Britanica al presupuesto en los proximos tres anos y cambios en la estructura de este ultimo [46]), en Marzo de 1984 el Consejo de Ministros llego a un acuerdo que, ademas de determinar los precios agricolas para el periodo 1984/85, establece algunos principios para la racionalizacion de la politica agricola.

El acuerdo de Marzo de 1984 es de alcance limitado. Sin embargo, señala también, un cambio de dirección en la línea seguida por el Consejo de Ministros y crea posibilidades de reformas mediante un control más riguroso sobre la 'política de precios'. Sus acuerdos principales son:

(i) Establece un "UMBRAL DE GARANTIA" mediante el cual se intenta limitar la producción excesiva de algunos productos (como por ejemplo, leche, tomates, vino, uvas secas) para poner un límite a los llamados 'excedentes estructurales'. Mediante este "umbral", la Comunidad solo garantizará la compra de un volumen limitado de producción.

(ii) Establece cuotas de producción de leche.

(iii) Propone la restauración de un "mercado único" mediante el desmantelamiento, en dos fases consecutivas, de las 'Unidades Monetarias de Compensación'.

(iv) Establece una "política de precios realistas" tendiente a restringir las alzas de los precios agrícolas. Esta ha sido aplicada, por ejemplo, al sector cerealero durante el año 1985.

(V) Racionalización (eliminación o reducción) de la "asistencia y apoyo" otorgados a ciertos productos [47].

Finalmente, es importante destacar que estos principios han sido reafirmados por la Comisión en su Programa de actividades para 1985. En este, se va aún más lejos al señalar que en el

futuro, de persistir los problemas estructurales de acumulacion de excedentes, medidas mas 'drasticas' deberan ser introducidas. Se sugiere ademas, y por primera vez, la posibilidad de separar las medidas de control de mercados y precios, de aquellas destinadas a sostener y/o elevar los niveles de ingreso de la poblacion agricola, introduciendo pagos ligados directamente al nivel de ingreso de los productores [48].

## NOTAS:

1. Ver 'BIBLIOGRAFIA'.

Para informacion adicional respecto a los mecanismos tecnicos y financieros de la CAP, los lectores pueden referirse a la documentacion publicada por 'COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES', en particular, su publicacion "The Agricultural Situacion in the Community". Ver tambien los autores y documentos citados en la discusion de los varios temas incluidos en este articulo.

2. Ver SWANN, 1984, pp.10-11.

3. Para mayores detalles sobre estos temas los lectores pueden referirse, por ejemplo a: ARBUTHNOTT & EDWARDS (Eds.), 1979, Introduccion; SWANN, 1984, Capitulo I; y COLLINS, 1980.

4. Ver: ARBUTHNOTT et al., 1979, pp.6-7; SWANN, 1984, pp.20-21; y COLLINS, 1980, pp.16-17.

5. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, p.5, "Articulo 2".

6. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, pp.5-6, "Articulo 3".

7. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, p.6, "Articulo 4".

Para un analisis detallado de las instituciones que forman la Comunidad Europea, los lectores pueden referirse a: ARBUTHNOTT et al., 1979, Capítulos 2 a 4; COLLINS, 1980, pp.18-39; y SWANN, 1984, Capitulo 2.

Para un analisis actualizado de dichas instituciones, y de los procesos de 'formulacion de politicas' y de 'toma de decisiones', los lectores pueden referirse a NOEL, 1985.

8. Para la discusion de estos temas y de las diferentes areas que cubren las actividades de la Comunidad Europea, los lectores pueden referirse, por ejemplo a: SWANN, 1984; EL-AGRAA (Ed.), 1980; y COFFEY (Ed.), 1979.  
Para un analisis detallado del programa de actividades de la Comunidad, ver el informe anual de la Comision: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Sixth Report-1972; Fifteenth Report-1981; y Eighteenth Report-1984.
9. Ver EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, p.(iii); y NOEL, 1985, p.3.
10. JOSLING, 1979, en COFFEY (Ed.), 1979, p.1.
11. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, p.18, Articulo 38.
12. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, pp.18-19, Articulo 39.
13. Ver: ARBUTHNOTT et al., 1979, pp.64-65.
14. Sobre estos temas ver por ejemplo: ELLIS et al., 1973, pp.20-22; MARSH & SWANNEY, 1980, Capitulo I; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Ediciones de 1972, 1977 y 1981; EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1963, "A Common Market for Agriculture".
15. Ver MARSH & SWANNEY, 1980, Capitulo 2. Ver tambien HILL, 1984, Capitulo 3. Datos sobre el progreso de las politicas de precios son de HILL, op.cit., p.25.
16. Ver "Articulos 43 y 44" del Tratado de Roma en: EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY, 1973, pp.20-22. Ver tambien, HILL, 1984, pp. 21-22.
17. HILL, 1984, p.22.

18. Para mayores detalles, los lectores pueden ver: HILL, 1984, Capitulo 3; MARSH & SWANNEY, 1980, Capitulo 2; y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1981, "The Common Agricultural Policy".
19. HILL, 1984, pp.24-25. Traducción y énfasis nuestros.
20. Para detalles ver, por ejemplo, MARSH & SWANNEY, 1980, Capitulo 2; SWANN, 1984, FENNELL, 1979, Capítulos 7 a 10; HILL, 1984, Apendices 3.1. y 3.2.  
  
Para detalles sobre los mercados y los sistemas de precios con que operan los diferentes productos incluidos en la política agrícola, ver: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Ediciones de 1972, 1977, 1981.
21. FENNELL, 1979, p.89.
22. Para mayores detalles, ver por ejemplo, FENNELL, 1980, Capitulo 6; HEIDHUES et al., 1978; MARSH & SWANNEY, 1980, pp.31-37; HILL, 1984, Capitulo 4.
23. Hasta Abril de 1979 los precios agrícolas y las 'tasas verdes' eran calculados en Unidades de Cuenta (EUA) (Regla 129/62) pero a partir de esa fecha se introdujo las ECU (Unidad Monetaria Europea) (Regla 652/79). En el momento del cambio, los precios agrícolas y las cantidades expresadas en EUA y convertidas en ECU, fueron ajustadas por un coeficiente de 1,208953. Para mayores detalles ver: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation", 1984 Report, p.188.
24. Ver: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "Eighteenth General Report", 1984 Report, pp.52-53.

25. Informacion citada de MARSH & SWANNEY, 1980, p.86 (para 1963/64) y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation", 1984 Report, pp.106-107.
26. MARSH & SWANNEY, 1980, p.86.
27. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation", 1984 Report, pp.270-271.  
  
Para informacion general sobre el financiamiento de la politica agricola de la Comunidad y de la estructura del presupuesto de gastos ver, por ejemplo: HILL, 1984, Capitulo 5 y 6; FENNELL, 1979, Capitulo 4 y 5. Para mayores detalles, ver las publicaciones de COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, en particular, "General Report on the Activities of the European Communities" y "The Agricultural Situation in the Community".
28. Para mayores detalles sobre la llamada "politica estructural" los lectores pueden referirse a HILL, 1984, Capitulo 4; FENNELL, 1979, Capitulo 11 y 12; MARSH y SWANNEY, 1980, Capitulo 3; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITY, "The Common Agricultural Policy", Ediciones de 1977 y 1981.
29. MARSH y SWANNEY, 1980, Apendice, Cuadro No.4.
30. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Edicion de 1972, pp.6-7.
31. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "First General Report", 1967 Report, pp.164-165.
32. Para mayores detalles sobre el "Plan Mansholt", ver por ejemplo, HILL, 1984, pp. 38-42; MARSH y SWANNEY, 1980, Capitulo 3.

33. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Edicion de 1972, pp.6-7.
34. Para mayores detalles sobre estas directivas, ver por ejemplo, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Edicion de 1981; MARSH y SWANNEY, 1980, Capitulo 3; FENNELL, 1979, Capítulos 11 y 12.
35. Ver: MARSH y SWANNEY, 1980, pp.46-47; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Edicion de 1981, p.12.
36. MARSH y SWANNEY, 1980, p.47.
37. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Common Agricultural Policy", Edicion de 1981, pp.10-11.
38. Ver: VAN HATTEM, 1980, "Price Support a Poor Instrument of Social Policy".
39. Para un analisis mas completo los lectores pueden referirse a la Bibliografia que acompaña este articulo.
40. A este respecto, ver por ejemplo, ELLIS, et al., 1973; JOSLING, 1979; HUDDLESTON, et al., 1982; HILL, 1984, Capítulos 5 y 9.
41. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation in the Community", 1984 Report, Cuadro No.26.
42. Para un analisis sobre la evolucion del mercado de cereales en los primeros años de la decada actual, ver por ejemplo, SANTOS, 1983.  
  
Ver tambien, DALSAGER, 1983, para una presentacion de la politica cerealera de la Comunidad.

- Existe abundante informacion de prensa que ilustra la disputa Europeo-Norteamericana en relacion al mercado de cereales. Ver por ejemplo: BUSINESS WEEK, 24 Nov. de 1980, p.54B; 11 Mayo, 1981, p.18; 7 Marzo, 1983, p.16; U.S. NEWS & WORLD REPORT, 17 Agosto, 1981, p.45; FINANCIAL TIMES, 23 Marzo, 1983, p.34; 24 Marzo, 1983, p.38; 29 Marzo, 1983, p.7; 4 Mayo, 1983, p.6; 10 Junio, 1985, p.3; 13 Junio, 1985, p.38; 24 Junio, 1985, p.16; OECD OBSERVER, No.120, Enero de 1983.
43. O.E.C.D., "Development Co-operation", Ediciones de 1974, 1981 y 1982, Development Assistance Committee. Para mayor informacion sobre la participacion de la Comunidad en la distribucion de ayuda alimentaria, ver por ejemplo, IDS BULLETIN, Vol.14 No.2, Abril de 1983 y No.3, Julio de 1983. Ver tambien, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation in the Community", Varias ediciones.
44. Para un analisis del "Sistema de Preferencias" de la Comunidad, ver por ejemplo: ARBUTHNOTT & EDWARDS, 1979, Capitulo 16; NACIONES UNIDAS, 1980, Capitulo VI.B.; WESTON, 1982; SWANN, 1984, Capitulo 11.
45. Para un analisis detallado de la Convencion de Lome (tratados anteriores y actual), ver por ejemplo: HEWITT & STEVENS, 1981; STEVENS, CEPS Papers No.16, 1984; SWANN, 1984, Capitulo 11; OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE, 1984; THE COURIER, 1985; O'NEILL, 1985; HILL, 1985.
46. Para un analisis detallado de este "Mandato", ver por ejemplo, HILL, 1984, Capitulo 6.

47. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, "The Agricultural Situation in the Community", 1984 Report, Capitulo III.
48. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1985, "Programme of the Commission for 1985", Statement by J.Delors.

## BIBLIOGRAFIA:

1. ARBUTHNOTT, H. & EDWARDS, G. (Eds.): "A Common Man's Guide to the Common Market", MacMillan, London, 1979.
2. COFFEY, Peter (Ed.): "Economic Policies of the Common Market", MacMillan, London, 1979.
3. COHEN, C.D. (Ed.): "The Common Market: 10 Years After", Philip Allan Publishers, Oxford, 1983.
4. COLLINS, C.D.E.: "History and Institutions of the EEC", en: EL-AGRAA (Ed.), 1980, Capitulo 2.
5. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "The Common Agricultural Policy", Directorate General for Press and Information, Commission of the European Communities, Brussels, Agosto 1972.  
Nuevas Ediciones: Diciembre de 1977 y Noviembre de 1981.
6. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "General Report on the Activities of the Communities: 1967", Publications Department of the European Communities, Brussels, Febrero de 1968.  
"Sixth Report-1972", Office for Official Publications, Febrero 1973, Brussels.  
"Fifteenth Report-1981", Office for Official Publications, Febrero 1982, Brussels.  
"Eighteenth Report-1984", Office for Official Publications, Enero 1985.
7. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "Agricultural Situacion in the Community--1982 Report", Office for

Official Publications of the European Communities,  
Brussels, 1983.

"1983 Report", Brussels, 1984.

"1984 Report", Brussels, 1985.

8. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "Programme of the Commission for 1985", Statement by Jacques Delors, President of the Commission, 12 March, 1985; Bulletin of the European Communities, Supplement 4/85, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1985.
9. COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "ACP-EEC Convention of Lome Signed on 28 February 1975 and Related Documents", European Communities, Council, Brussel, 1975.
10. DALSAGER, Poul: "European Common Market Grain Policy", Articulo presentado a la Conferencia "The Outlook for World Grains", Londres, 22-23 Marzo de 1983, Financial Times, Londres, 1983.
11. ELLIS, F.; MARSH, J. & RITSON, C.: "Farmers and Foreigners-Impact of the Common Agricultural Policy on the Associates and Associables", Overseas Development Institute, London, 1973.
12. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: "A Common Market for Agriculture", European Community Information Service, Brussels, 1963.
13. EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY: "Treaty Establishing the European Economic Community", Her Majesty's Stationery Office, London, 1973.
14. EL-AGRAA, A.M. (Ed.): "The Economics of the European Community", Philip Allan Publishers, Oxford, 1980.

15. EL-AGRAA, A.M.: "The Common Agricultural Policy", en: EL-AGRAA (Ed.), 1980, Capitulo 7.
16. FENNELL, Rosemary: "The Common Agricultural Policy of the European Community", Granada Publishing, London, 1979.
17. GRUHM, Isebill: "The Lome Convention: inching towards interdependence", International Organization, Spring 1976, Vol. 30 No.2.
18. HEIDHUES, T.; JOSLING, T.; RITSON, C. & TANGERMANN, S.: "Common Prices and Europe's Farm Policy", Thames Essay No.14, Trade Policy Research Centre, London, 1978.
19. HEWITT, Adrian & STEVENS, Christopher: "The Second Lome Convention", en: STEVENS (Ed.), 1981, Capitulo 3.
20. HILL, Brian: "The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future", Methuen, London and New York, 1984.
21. HILL, Tony: "Lome II is Dead, Long Live Lome III", Lome Briefing, No.22, 1985, Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities, Brussels.
22. HUDDLESTON, B.; MERRY, F.; RAIKES, P. & STEVENS, C.: "The EEC and the Third World Food and Agriculture", en: STEVENS (Ed.), 1982, Capitulo 2.
23. IFO-INSTITUT FUR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG: "Agricultural Marketing System in the EEC-Member Countries", Studien Zur Agrarwirtschaft, Heft 10, Munchen, 1971.
24. INSTITUTE OF DEVELOPMENT STUDIES: "Europe and the South in the 1980s", IDS Bulletin, Vol.14, No.3, July 1983, Sussex.
25. JONES, Jeremy: "How Brussels Made the Mountains", Undercurrents, London, Diciembre 1978-Enero 1979, pp.18-21.

26. JOSLING, Tim: "The European Community Agricultural Policies and the Interest of Developing Countries", ODI Review No.1, London, 1979.
27. JOSLING, Tim: "Agricultural Policy", en: COFFEY (Ed.), 1979, Capitulo 1.
28. KNOX, Francis: "The Common Market and World Agriculture", Praeger Publishers, New York, 1972.
29. MARSH, J.S.: "Europe's Agriculture: Reform of the CAP", International Affairs, Vol.53, No.4, pp.604-14, 1977.
30. MARSH, John & SWANNEY, Pamela: "Agriculture and the European Community", George Allen and Unwin Ltd, London, 1980.
31. MORRIS, C.N.: "The Common Agricultural Policy", Institute of Fiscal Studies, London, 1980.
32. NACIONES UNIDAS: "The Economic Relations of Latin America with Europe", CEPAL, Santiago, 1980.
33. NOEL, Emile: "Working Together--The Institutions of the European Community", Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1985.
34. O'NEILL, Brian: "Small is Beautiful: Micro-projects in the Convention", Lome Briefing, No.21, 1985, Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities, Brussels.
35. OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE: "Prospects for the Next Lome Convention: The Negotiations at Mid Point", An ODI Pre-conference Report, Overseas Development Institute, London, 1984.

36. PEARCE, Joan: "The Common Agricultural Policy", Routledge and Kegan Paul, London, 1981.
37. PEARCE, Joan: "Reform of the Common Agricultural Policy and the Third World", en: STEVENS (Ed.), 1982, Capitulo 3.
38. SANTOS, Eduardo: "El Mercado Mundial de Cereales: las opciones para el Tercer Mundo", Comercio Exterior, Vol.33, No.6, Mexico, Junio de 1983.
39. SANTOS, Eduardo: "World Grains Outlook: Opportunity or Danger for the Third World?", Food Policy, Noviembre de 1983.
40. STEVENS, Christopher (Ed.): "EEC and the Third World: A Survey 1", Hodder and Stoughton, London, 1981.
41. STEVENS, Christopher (Ed.): "EEC and the Third World: A Survey 2--Hunger in the World", Hodder and Stoughton, London, 1982.
42. STEVENS, Christopher (Ed.): "EEC and the Third World: A Survey 4--Renegotiating Lome", Hodder and Stoughton, London, 1984.
43. STEVENS, Christopher: "The New Lome Convention: Implications for Europe's Third World Policy", CEPS Papers No.16, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 1984.
44. SWANN, Dennis: "The Economics of the Common Market", Fifth Edition, Penguin Books, Harmondsworth, 1984.
45. THE COURIER: "ACP-EEC Convention: Lome III", Special Issue, No.89, Enero-Febrero 1985, Commission of the European Communities, Brussels.

46. VAN HATTEM, Margaret: "A Plain Man's Guide to the CAP",  
Financial Times, London, 24 Marzo, 1980, p.17.
47. VAN HATTEM, Margaret: "Price Support a Poor Instrument of  
Social Policy", F. Times, London, 25 Marzo, 1980, p.2.
48. WESTON, Ann: "Who is More Preferred?. An Analysis of the  
New Generalised System of Preferences", en: STEVENS (Ed.),  
1982, Capitulo 5.

\*\*\*\*\*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\* \* \* \* \*  
\*\*\*\*\*

APENDICE ESTADISTICO

## CUADRO I.

## LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA EUROPEA.

(Agricultura como porcentaje del Producto Nacional)

P A I S E S	A N O S		
	1969(a)	1974(a)	1979(b)
Alemania	4.3%	2.8%	2.1%
Francia	6.7%	5.7%	4.8%
Italia	11.2%	8.2%	7.5%
Holanda	6.8%	5.4%	4.1%
Belgica	5.2%	2.7%	2.6%
Luxemburgo	4.9%	3.3%	2.8%
Reino Unido	3.2%	2.2%	2.2%
Irlanda	17.8%	19.0%	13.7%
Dinamarca	8.8%	9.0%	4.8%
Grecia	....	....	17.2%

Fuente: Commission of the European Communities: "The Common Agricultural Policy", Ediciones 1972, 1977, 1981.

(a) % del Producto Domestico Bruto.

(b) % del Producto Nacional Bruto.

## CUADRO II.

## POBLACION EMPLEADA EN LA AGRICULTURA.

(x1000)

---

P A I S E S	A N O S			
	1960	1970	1975	1980
Alemania	3623	2262	1822	1518
Francia	4185	2821	2351	1871
Italia	6567	3878	2964	2925
Holanda	465	329	299	230
Belgica	295	174	136	112
Luxemburgo	22	15	9	11
Reino Unido	1078	784	667	637
Irlanda	....	283	252	220
Dinamarca	....	266	228	200
Grecia	....	1279	...	1016

---

Fuente: Ver Cuadro I.

## CUADRO III.

POBLACION EMPLEADA EN LA AGRICULTURA:

PORCENTAJE DEL TOTAL NACIONAL.

P A I S E S	A N O S		
	1970	1975	1979
Alemania	8.9%	7.3%	6.2%
Francia	14.0%	11.3%	8.9%
Italia	19.0%	15.8%	14.9%
Holanda	7.1%	6.6%	6.0%
Belgica	4.7%	3.6%	3.1%
Luxemburgo	11.1%	6.2%	6.4%
Reino Unido	2.8%	2.7%	2.6%
Irlanda	26.8%	24.3%	21.0%
Dinamarca	11.7%	9.8%	8.3%
Grecia	.....	.....	28.8%

Fuente: Ver Cuadro I.

## CUADRO IV.

## ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA:

DISTRIBUCION DE LAS GRANJAS Y DE LA TIERRA AGRICOLA SEGUN EL  
TAMANO DE LAS GRANJAS EN 1980: (ALEMANIA, REINO UNIDO, ITALIA).

(En Porcentajes)

---

Tamano Granjas (en hectareas)	Alemania		Reino Unido		Italia	
	Granjas	Tierra	Granjas	Tierra	Granjas	Tierra
1 a 4.9	32	5	12	1	68	22
5 a 9.9	19	9	12	1	17	16
10 a 19.9	23	22	16	3	8	15
20 a 49.9	22	44	27	13	4	17
50 o mas.	4	20	33	82	2	30

---

Fuente: preparado con informacion de HILL, 1984, p.9.

## CUADRO V.

## TENDENCIAS EN EL COMERCIO DE LA COMUNIDAD EUROPEA.

(x1000 millones de dolares)

COMERCIO EUROPEO (a)	A N O S			
	1968	1973	1975	1979
IMPORTACIONES: Total	46	104	155	298
Agrícolas	15	30	32	55
(% Agric)	(33%)	(29%)	(21%)	(18%)
EXPORTACIONES: Total	44	100	143	266
Agrícolas	4	9	12	21
(% Agric)	(9%)	(9%)	(8%)	(8%)

Fuente: Ver Cuadro I.

(a) Incluye Alemania, Francia, Italia, Belgica, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Excluye comercio al interior de la Comunidad.

## CUADRO VI.

VALOR DE LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS DE LA COMUNIDAD EUROPEA

SEGUN ORIGEN: PROMEDIOS ANUALES 1965-69 A 1975-79 (a).

(1000 millones de dolares y porcentajes)

PERIODO	T O T A L	I M P O R T A C I O N E S      D E S D E		
		Comunidad Eur.	Estados Unidos	Otros.
1965-69	19.5	5.90	2.20	11.40
	100%	30.3%	11.3%	58.5%
1970-74	33.8	13.70	3.70	16.40
	100%	40.5%	10.9%	48.5%
1975-79	68.5	31.80	7.50	29.20
	100%	46.4%	10.9%	42.6%

Fuente: preparado con informacion de U.S.D.A.: "Agricultural Statistics", Ediciones de 1969, 1978 y 1981.

(a) Incluye Alemania, Francia, Italia, Belgica, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

## CUADRO VII.

EL CRECIMIENTO DE LA AUTO-SUFICIENCIA ALIMENTARIA EN LA  
 COMUNIDAD EUROPEA: PRODUCTOS SELECCIONADOS (a).  
 (PORCENTAJES)

PRODUCTOS	A N O S			
	1957/62	1968/69	1973/74	1981/82
CEREALES:total	83	86	91	109
Trigo.....	91	94	103	127
Cebada.....	..	103	103	116
Maiz.....	..	45	59	73
AZUCAR.....	103	82	91	144**
CARNE:total...	..	93	98	101
Vacuno.....	93	90	99	103*
Cerdo.....	100	100	100	101*
Pollo.....	93	101	103	110*
PROD. LACTEOS:				
Leche.....	100	100	100	101
Mantequilla	101	91	93	122*
Queso.....	99	98	107	107

Fuente: Ver Cuadro I. Para 1981/82: COMMISSION OF THE EUROPEAN  
 COMMUNITIES, "The Agricultural Situation", 1984 Report,  
 Cuadro No.26. (a): 1957/62 es EEC(6), 1968/74 es EEC(9)  
 y 1981/82 es EEC(10). (\*): 1981; (\*\*): para EEC(9).

## CUADRO VIII.

PRECIOS AGRICOLAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA COMO PORCENTAJE DE  
LOS PRECIOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL.

(Porcentajes)

P R O D U C T O S	A N O S		
	1970/71	1974/75	1978/79
Trigo	189	107	193
Arroz	210	81	157
Maiz	141	106	201
Cebada	146	107	225
Azucar	203	41	276
Carne de cerdo	134	109	155
Carne de vacuno	140	162	199
Mantequilla	481	316	403
Leche en polvo	218	139	458

Fuente: preparado con informacion de SWANN, 1984, p.220.

## CUADRO IX.

## ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:

## PAGOS EFECTUADOS EN 1984 Y 1985 (PORCENTAJES).

A R E A S	P O R C E N T A J E S E N	
	1984	1985(c)
Seccion Garantia (Fondo Agricola)....	67.3%	68.7%
Seccion Guia (Fondo Agricola).....	2.2%	3.1%
Otras Politicas Estructurales (a)....	11.4%	12.7%
Investigacion, Energia, Industria....	2.6%	2.8%
Pagos y Reservas.....	8.7%	3.8%
Cooperacion Economica (b).....	3.3%	4.1%
Personal y Administracion.....	4.5%	4.8%

Fuente: Preparado con informacion de Cuadro No.2, Commission of the European Communities, 1985, "Eighteenth General Report", pp.51-52.

(a) Incluye pesca, fondo regional, fondo social, transporte, educacion y cultura, y otros.

(b) Incluye Fondo Europeo para el Desarrollo, ayuda alimentaria y otros.

(c) Preliminar.

## CUADRO X.

## GASTOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA AGRICOLA.

(Unidades de Cuenta y Monetaria--Porcentajes)

A N O S	FONDO AGRICOLA EUROPEO DE GARANTIA Y GUIA				
	T O T A L	Seccion Garantia		Seccion Guia	
		Unidades(a)	%	Unidades(a)	%
1963/64	59.8	50.7	84.8	9.1	15.2
1972	3076.1	2700.0	87.8	376.1	12.2
1980	11918.0	11314.9	95.0	603.1	5.0
1983	16539.6	15811.6	95.6	728.0	4.4
1984	19020.8	18400.9	96.7	619.9	3.3

Fuente: preparado con informacion de Commission of the European Communities, "The Agricultural Situation in the Community", 1978 & 1984 Reports.

(a) Unidades: 1963/64 y 1972 en EUA y 1980-84 en ECU, en millones de Unidades.

## CUADRO XI.

## ACUMULACION DE EXCEDENTES AGRICOLAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA:

## PRODUCTOS SELECCIONADOS (a)

(Miles de Toneladas)

---

Situacion al 31 de Diciembre de:

P R O D U C T O S

---

	1981	1982	1983
Trigo (comun)	2965.9	6864.4	6806.4
Cebada	847.8	1680.9	1672.9
Aceite de Oliva	140.2	181.4	120.7
Leche en Polvo	298.3	605.2	957.2
Mantequilla	13.8	139.0	686.3
Carne de Vacuno	210.3	217.3	390.1
VALOR (millones--ECU)*	1874.8	4010.6	7034.5

---

Fuente: preparado con informacion de Cuadro No.42, Commission of the European Communities, "The Agricultural Situacion", 1984 Report.

(a) En almacenes publicas. (\*) Incluye otros productos de menor importancia tales como tabaco y otros tipos de cereales.

## CUADRO XII

EL ROL DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS  
MUNDIALES: PRODUCTOS SELECCIONADOS (1979 y 1981) (a).

(Millones de Toneladas y Porcentajes)

P R O D U C T O S	1 9 7 9		1 9 8 1	
	Total Mundial	Porcentaje Comunidad	Total Mundial	Porcentaje Comunidad
Cereales (b).....	167.6	5.3%	196.7	9.3%
Vino.....	2.6	33.9%	2.8	38.4%
Azucar.....	25.3	14.0%	28.8	14.9%
Leche .....	2.7	62.2%	0.2	58.6%
Mantequilla.....	0.7	56.4%	0.9	53.4%
Queso.....	0.7	41.2%	0.8	46.3%
Leche en Polvo.....	1.7	57.8%	1.7	56.6%
Carne (total).....	5.3	12.4%	5.5	17.8%
Huevos.....	0.4	14.7%	0.4	25.6%

Fuente: Commission of the European Communities, "The Agricultural Situation", 1982 & 1984 Reports, Cuadro No.41.

(a) Excluye comercio al interior de la Comunidad.

(b) Cereales en grano. Excluye arroz.

## CUADRO XIII.

EL ROL DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES  
DE TRIGO: 1965 A 1984 (a).

(Millones de Toneladas Metricas y Porcentajes)

P E R I O D O	TOTAL	ESTADOS UNIDOS		COMUNIDAD EUROPEA	
	MUNDIAL	Total	%	Total	%
1965/66-1969/70	53.1	19.0	35.8%	5.3	10.0%
1970/71-1974/75	60.3	25.6	42.5%	5.4	9.0%
1975/76-1979/80	71.7	31.7	42.2%	6.8	9.5%
1980/81	94.0	42.1	44.8%	12.7	13.5%
1981/82	100.7	49.3	49.0%	14.0	13.9%
1982/83	96.1	39.3	40.1%	14.1	14.7%
1983/84(b)	99.0	37.0	37.4%	15.5	15.2%

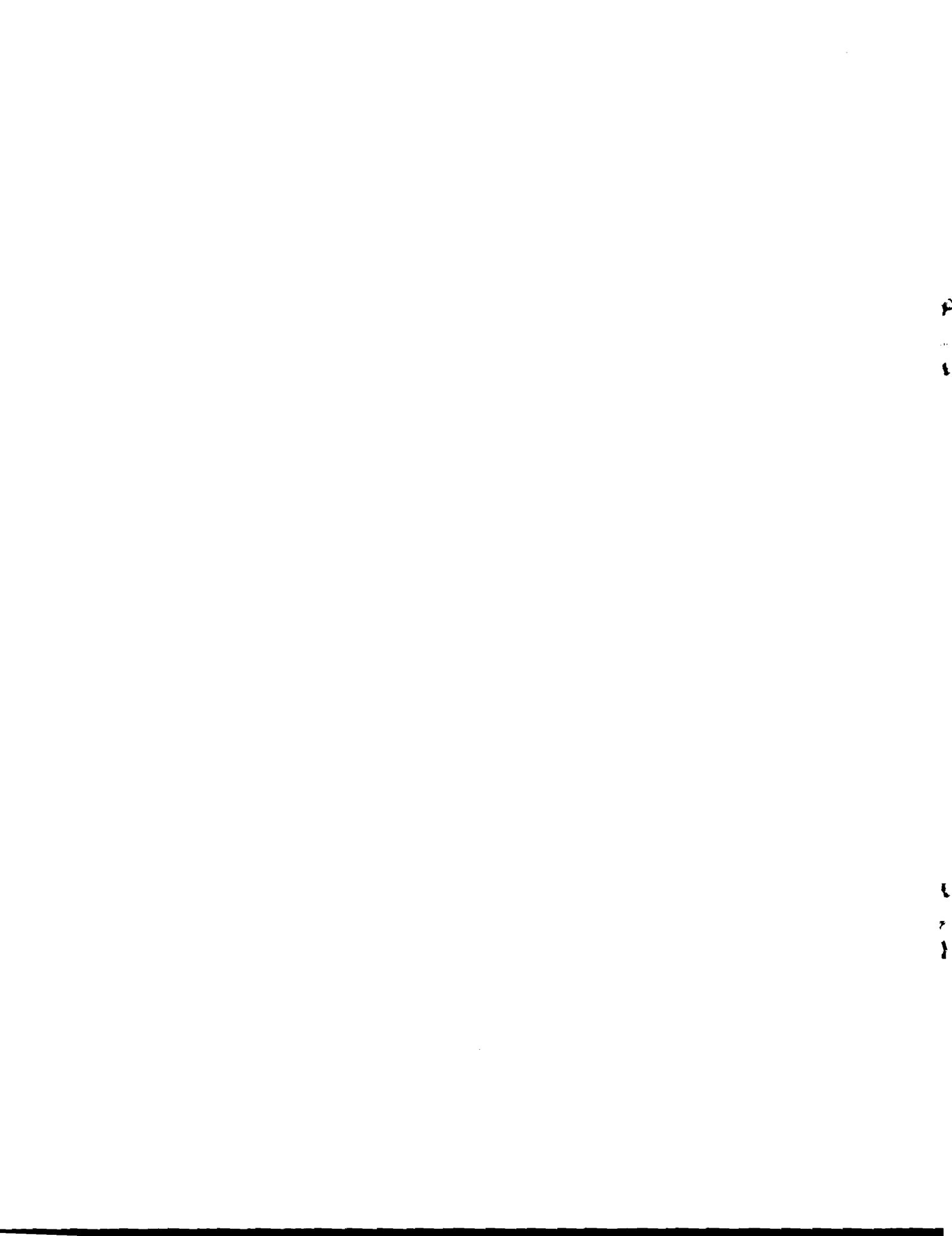
Fuente: International Wheat Council, "World Wheat Statistics",  
Edicion de 1984.

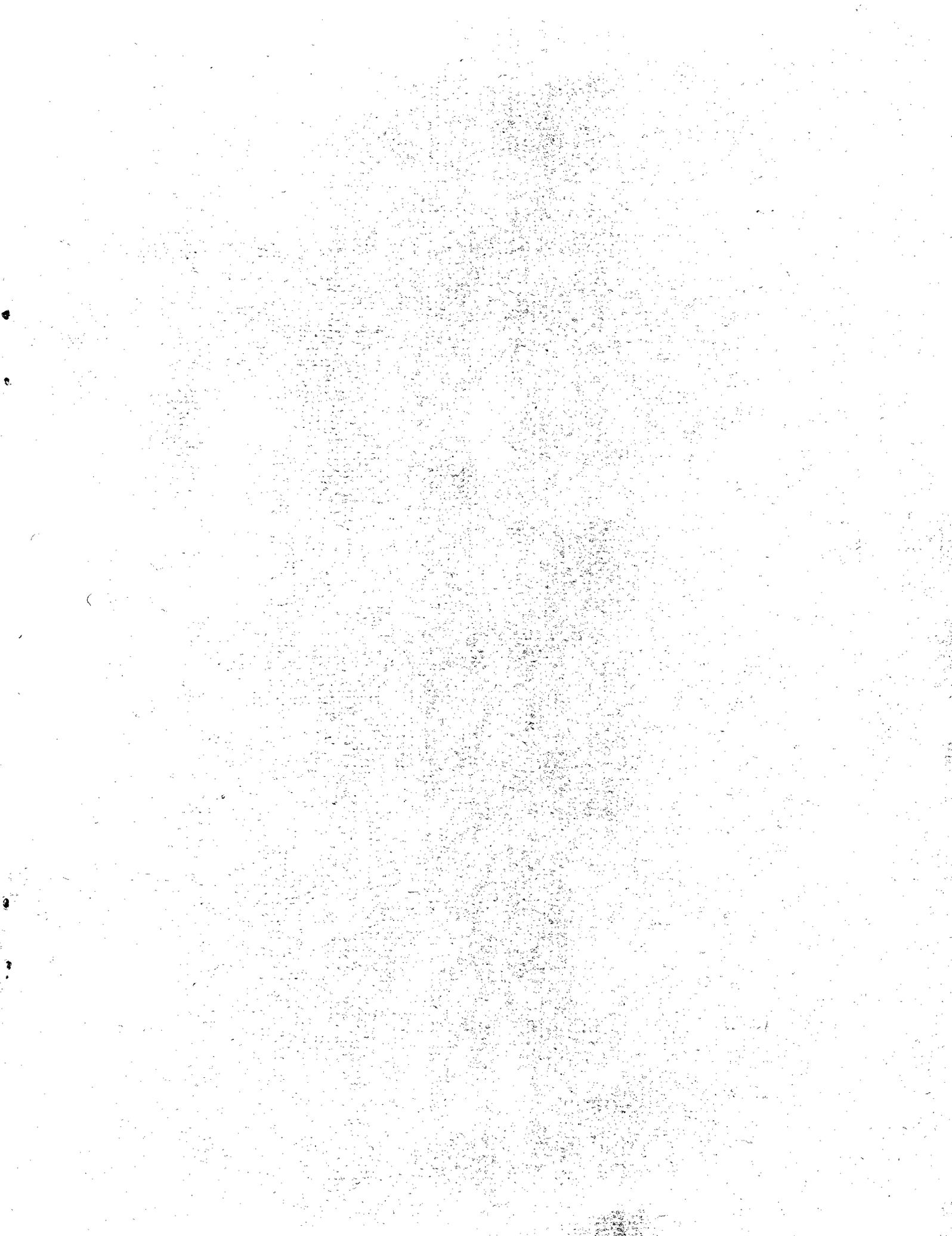
(a) 1965 a 1972 Seis miembros originales; 1972 a  
1980/81 Comunidad de nueve miembros; 10 miembros desde  
1981. Excluye comercio interno de la Comunidad.

(b) Preliminar.

2  
3  
4

5  
6  
7





# PUBLICACIONES DE PROCADES

## SERIE LECTURAS SOBRE DESARROLLO AGRICOLA

Tomo 1: Teorías Económicas y Análisis Histórico del Desarrollo Agrícola.

Tomo 2: Agricultura Comparada.

Tomo 3: Recursos Naturales en el Desarrollo Agropecuario.

Tomo 4: Desarrollo Rural Integrado. DRI

## SERIE LECTURAS SOBRE PLANIFICACION AGROPECUARIA

Tomo 1: Aspectos Metodológicos.

Tomo 2: Políticas de Precios Agrícolas.

## SERIE LECTURAS SOBRE PROYECTOS AGRICOLAS

Tomo 1: Formulación, Evaluación y Administración de Proyectos de Desarrollo Rural.

## SERIE LECTURAS SOBRE ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO

Tomo 1: El Problema de Abastecimiento Alimentario.

Tomo 2: Programación del Abastecimiento Alimentario: Algunas Experiencias en América Latina.

## SERIE LECTURAS SOBRE APLICACION DE LA INFORMATICA AL ANALISIS DE PROYECTOS

Tomo 1: Introducción a la Informática.

## SERIE LECTURAS SOBRE METODOLOGIAS PARA LA CAPACITACION

Tomo 1: Conceptos sobre Capacitación y Orientaciones Metodológicas.

## SERIE TALLERES Y ESTUDIOS DE CASOS

Tomo 1: Planificación del Desarrollo Regional.

Tomo 2: Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural.

Tomo 3: Proyectos Agroindustriales.

## SERIES TEACHING DOCUMENTS FOR TRAINING ACTIVITIES IN ENGLISH SPEAKING CARIBBEAN COUNTRIES

Volumen 1: Development and Regional Planning.

Volumen 2: Project Analysis.