AHC
C.1
GIA
015-033

15 O DE INFORMACION AGRARIA

octubre/85

26.12.85
de Investigaciones en Fotografía
BIBLIOTECA

el pan nuestro de cada dia

qia

grupo de investigaciones agrarias
academia de humanismo cristiano

INDICE

INTRODUCCION 5

1. Los países pobres se convierten al trigo 6
2. El poder internacional detrás del trigo 8
3. El caso de Chile 11

CAPITULO I

LA IMPORTANCIA DEL TRIGO EN EL CONSUMO 13

1. Menos trigo, pero ... 13
2. Gasto en pan y otros derivados de trigo 14
3. Aporte del trigo y sus derivados 15

CAPITULO II

LAS POLITICAS DEL ESTADO Y EL TRIGO 19

1. La política de precios 22
2. La competencia desigual 24

CAPITULO III

LOS ACTORES EN EL CIRCUITO DEL TRIGO 27

1. Los productores de trigo 27
2. Los molineros 32
3. Panaderos 37

CAPITULO IV

HACIA UNA POLITICA TRIGUERA SANA 41

1. El desarrollo del circuito significa aumento de calorías y proteínas 42
2. Y mejor distribución del ingreso 43
3. Y ahorro de divisas 45
4. Intervención del Estado y organización de los productores 47

NOTAS 49

ANEXO 55

I N T R O D U C C I O N 1/

El trigo ha pasado a ser extraordinariamente importante en la alimentación mundial. Esto no siempre fue así, antiguamente, enormes regiones del planeta no lo tenían incorporado a su dieta.

Terminada la segunda guerra mundial, en 1945, mientras Europa estaba arruinada, Estados Unidos y Canadá, gracias a los avances tecnológicos, lograron producir volúmenes de trigo jamás antes vistos, alcanzando en pocos años enormes excedentes.

Almacenar estas gigantescas cantidades de trigo era demasiado costoso y lanzarlo al mercado significaba una fuerte caída de sus precios, lo que finalmente iba a perjudicar a los productores y a la economía norteamericana. Esta situación obli-

gó a pensar en nuevas formas para colocar el trigo a nivel mundial.

En 1954 el Congreso norteamericano aprobó la ley 480 de "Ayuda Alimentaria" o "Alimentos para la Paz", expresando que su objetivo era luchar contra el hambre en los países pobres.

La ley permitía vender el trigo sobrante a estos países, a precios reducidos y en moneda nacional, monto que tenía que ser gastado por los Estados Unidos en el propio país comprador. También autorizaba la donación de trigo en caso de catástrofes nacionales, a través de organismos internacionales de ayuda.

Los ventajosos créditos que además se ofrecían para comprar el cereal hicieron altamente atractiva esta compra para los países pobres cuyos gobiernos, descuidando las consecuencias que podría tener esta importación, permitieron que este trigo penetrara en sus países.

1. Los países pobres se convierten al trigo

El bajo precio de este trigo

importado hizo bajar el precio de los cereales nacionales hasta el punto que su cultivo fue progresivamente abandonado porque ya no era rentable.

En pocos años fueron desapareciendo las producciones nacionales de trigo y de otros granos básicos como el maíz o el arroz, que antes eran centrales en la dieta de esos pueblos, siendo progresivamente reemplazados por el trigo norteamericano.

Actualmente en América Latina, todos los países, a excepción de Argentina, tienen escaséz de trigo. Las importaciones de trigo de este continente aumentaron de 1,7 a 16,6 millones de toneladas entre 1948 y 1974.

Uno a uno los países se fueron incorporando al comercio mundial de trigo. Y una de cada dos toneladas que se venden en el mundo proviene de los Estados Unidos.

Estos "Alimentos para la Paz" finalmente significaron para este país mayores ganancias que si hubiera vendido el trigo en el mercado normal. Sirvieron a EE.UU. para abrir nuevos mercados, después de lo cual la ley fue derogada.

En cambio los países que compraron en condiciones aparentemente tan ventajosas, a la larga deterioraron sus niveles alimenticios y aumentaron su dependencia frente al mercado internacional y a Estados Unidos en particular.

Más aún, estas importaciones no aliviaron las desigualdades sociales existentes en ellos ya que sólo los intermediarios se beneficiaron con la importación de este trigo barato. En cambio los productores, la mayoría de los cuales son campesinos, vieron caer el precio de su trigo y por lo tanto de sus ingresos; y al revés de lo que podría suponerse, tampoco significó un precio más barato a los consumidores de harina y de pan, productos especialmente significativos en la canasta de los más pobres.

2. El poder internacional detrás del trigo 2/

En la actualidad, Estados Unidos, como principal productor, se ha transformado en el granero del mundo, y su gobierno, a través de este comercio, ha logrado aumentar más aún su dominio sobre los demás países del mundo y especialmente sobre los más pobres.

Basándose en declaraciones expresadas por personeros del gobierno de los Estados Unidos, hay quiénes piensan que la política norteamericana preparó sistemáticamente el terreno para que esto ocurriera.

Este poder se dejó sentir con fuerza en los años 70/80. Se usó efectivamente como arma política, ya sea para mejorar las relaciones con algunos países, o para presionar o castigar a ciertos regímenes, en otros momentos.

"Chile constituye el mejor ejemplo de un país al que se ha cerrado o abierto el grifo de los alimentos norteamericanos de acuerdo con los correspondientes acontecimientos políticos. Los embarques de alimentos subsidiados para Chile se suspendieron después de la elección del presidente socialista Salvador Allende en 1970, y pasaron a ser una de las primeras formas de ayuda tan pronto se produjo su caída el 11 de septiembre de 1973. Esto formó parte de las encubiertas tácticas de "desestabilización" adoptadas contra Allende por el gobierno de Nixon".

Pero el caso chileno es sólo

un ejemplo. Según el autor, la CIA, en un análisis realizado en agosto de 1974 expresaba: "Implicaciones potenciales de las tendencias en población, producción alimentaria y clima mundiales preanuncia un acrecentamiento de poder e influencia de Estados Unidos, en especial respecto de los países pobres y deficitarios en materia de alimentos".

Según Morgan, las grandes trasnacionales que comercializan la mayor parte del trigo norteamericano están aún en una etapa de conquista de los mercados. Por su parte, muchos gobiernos de los países pobres, y especialmente aquellos de carácter más reaccionarios, siguen interesados en este trigo barato, que les permite mantener bajos los salarios y así aumentar las ganancias de los empresarios. El precio del trigo, y especialmente del pan -producto de consumo masivo- influye considerablemente sobre los niveles de salarios.

Así, Estados Unidos, muchas veces con la complicidad de los gobiernos locales, utiliza el arma del trigo para aumentar su dominio.

3. El caso de Chile

Chile no escapa a esta tendencia. De país exportador de trigo en el siglo pasado, hoy en día importa la mitad del que consume, lo cual es grave debido a que el trigo y sus derivados es el alimento principal de los chilenos y especialmente de los más pobres que gastan una parte considerable de sus ingresos en pan y masas fabricadas con harina.

Debido a esto, el trigo juega un papel central en la producción y en la economía nacional, y todo lo que sucede en torno a este cereal tiene, por esto mismo, graves consecuencias. Detrás del inocente pan que cada día nos acompaña en nuestras mesas, se esconden muchos actores, grandes y pequeños, débiles y poderosos, y se juegan, además de los intereses norteamericanos, importantes intereses nacionales.

Por todas estas razones nos ha parecido necesario escribir este cuadernillo. En él queremos referirnos, en forma corta y sencilla, a los diferentes actores que intervienen en el complicado circuito triguero nacional 3/, señalar algunas de sus principales características y los proble-

mas que enfrentan, en particular en estos años en que la política económica del gobierno militar ha sumido al sector en la crisis más grave de su historia.

Nuestra intención es que los lectores se formen una idea general del circuito trigo-harina-pan y de la urgente necesidad de diseñar una política triguera nacional que logre superar la crisis, beneficiar a la mayoría de los chilenos y fortalecer nuestra soberanía nacional.

Para escribir este cuadernillo consultamos diversos estudios del GIA y de otros autores, y recibimos valiosos comentarios y aportes de algunos investigadores que han trabajado en el tema. 1/

C A P I T U L O I

LA IMPORTANCIA DEL TRIGO EN EL CONSUMO

1. Menos trigo, pero.....

Los volúmenes de trigo que se consumen a nivel nacional y el peso del pan, de los fideos y de otros productos fabricados con harina de trigo en la alimentación de los chilenos permiten comprender la gran importancia de este cereal para el país y el fuerte impacto de las políticas que lo afectan.

CUADRO Nº 1

DISPONIBILIDAD DE TRIGO POR PERSONA
(Gramos por día)

1965	285,26
1971	284,93
1977	275,85
1983	221,92

FUENTE: Jorge Echenique, obra ya citada.

A pesar de que en Chile la cantidad de trigo disponible 4/ por persona ha disminuído entre 1965 y 1983, (ver cuadro 1), sigue siendo un producto básico para la alimentación nacional y especialmente para los más pobres.

2. Gasto en pan y otros derivados de trigo

En efecto, del total que gasta la población en alimentación, la parte que destina a pan y otros productos hechos con trigo es muy alta y ha aumentado en los últimos 10 o 12 años entre los sectores de menores ingresos. (Ver cuadro 2).

CUADRO Nº 2

GASTO EN PAN Y DERIVADOS DE TRIGO SOBRE EL GASTO TOTAL EN ALIMENTOS
(En porcentajes)

Tipo de familia según ingresos.	1969	1978
1. 20% más pobres	22,9	31,1
2. 20% pobres	22,3	26,4
3. 20% medios	21,5	22,8
4. 20% ricos	20,6	19,0
5. 20% más ricos	15,0	13,2

FUENTE: Alvaro García, Obra ya citada. (La información proviene de las Encuestas de Presupuesto Familiar del Instituto Nacional de Estadísticas, INE. a diversos grupos familiares del Gran Santiago).

Aún cuando esta información fue recogida en el Gran Santiago, refleja bastante bien lo que sucede en el resto del país.

Los tres primeros grupos de familias más pobres, que gastaban en 1969 casi un cuarto de su presupuesto de alimentación en pan, fideos u otros derivados del trigo, en 1978 habían aumentado esta proporción a casi un tercio.

Si sólo se considera lo que se gasta en pan, las cifras son aún más impresionantes. En 1978 las familias más pobres ocuparon el 12,8% de su gasto de alimentación sólo en pan, lo que revela el escaso consumo de otros productos alimenticios. (Ver cuadro 3).

3. Aporte de calorías del trigo y sus derivados

La importancia del trigo no sólo se comprueba por el gasto que se destina al pan y otros de sus derivados. También es importante por su aporte

de calorías, especialmente en aquellas familias donde los recursos son escasos.

Si bien ya en 1969, el 47,5% de los hogares del país no consumían las calorías mínimas necesarias, 5/ (Ver ANEXO 1 y 2), en 1975, los hogares con insuficiencia calórica habían aumentado a 49% (unas 5 millones de personas) 6/. Una información para el Gran Santiago en 1978 indicaba un deterioro aún mayor: el 58,7% de la población no satisfacía este requerimiento mínimo por persona 7/. Una caída como esta, de un 10% en el consumo de calorías, significa

CUADRO Nº 3

GASTO SOLO EN PAN SOBRE EL GASTO TOTAL EN ALIMENTOS, 1978
(En porcentaje)

Tipo de familia según ingresos	
1. 20% más pobre	12,8
2. 20% pobres	9,8
3. 20% medios	8,0
4. 20% ricos	5,7
5. 20% más ricos	2,3

FUENTE: GIA sobre información del INE. Encuesta de Presupuesto Familiar, 1978.

que las familias más pobres han disminuído el consumo de carne, leche, queso, huevos y aceites y que el pan, y especialmente el pan corriente, se convierte en el alimento que proporciona la mayor cantidad de calorías.

En efecto, para el 60% de los chilenos, el pan y otros productos hechos de harina, aportan más de la mitad de todas las calorías que consumen. (Ver cuadro 4).

CUADRO Nº 4

APORTE DEL PAN, CEREALES Y FECULAS SOBRE EL TOTAL DE CALORIAS
(En porcentaje)

Tipo de familia según ingreso.	1969	1978
1. 20% más pobres	51,0%	57,1%
2. 20% pobres	50,5%	50,7%
3. 20% medio	48,2%	48,0%
4. 20% ricas	48,6%	43,3%
5. 20% más ricas	41,6%	36,1%

FUENTE: Alvaro García, obra ya citada.

Las altas tasas de cesantía, el empobrecimiento y las desigualdades de los ingresos a que ha conducido el modelo neoliberal implantado por el gobierno militar, explican esta situación. Las familias más pobres, gastan una parte cada vez más importante de sus escasos ingresos en alimentación barata y muchas veces poco nutritiva, disminuyendo el consumo de otros alimentos y el acceso a la salud, educación, vestuario, transporte y recreación. Por esta razón, la importancia del trigo es aún mayor que antes.

Pero además, como lo veremos luego, el trigo es importante por su impacto en el empleo, en la distribución de los ingresos y en el gasto de divisas. 8/ En el futuro, cualquier política agraria preocupada de la satisfacción de las necesidades básicas, de una distribución más equitativa del ingreso y de lograr una mayor autonomía e independencia frente a otros países, deberá considerar el circuito del trigo como un sector fundamental a desarrollar.

C A P I T U L O II

LAS POLITICAS DEL ESTADO Y EL TRIGO

Lo que ha sucedido con los consumidores, panaderos, molineros y productores de trigo en los últimos 10 años y la creciente dependencia del trigo norteamericano, no es pura casualidad. Es consecuencia de la política económica aplicada por el gobierno militar; de las reglas del juego establecidas sobre la producción, comercialización, distribución y consumo del trigo y del pan. En efecto, es el gobierno quien ha fijado las normas de importación, de precios, de créditos, tasas de interés, comercialización del trigo y del pan y ha definido el papel de los particulares y del Estado en esta actividad.

Al igual que en otras áreas de la economía, estas políticas han sido muy inestables y perjudiciales para

las grandes mayorías. Sólo han favorecido a unos pocos.

Los teóricos del modelo económico neoliberal que diseñaron estas políticas a partir de 1973, decidieron que la intervención directa del Estado en la economía no podía seguir. Había que dejar no sólo que el país abriera sus puertas a la competencia internacional, sino que productores y consumidores se enfrentaran libremente en el mercado a través de la oferta y demanda de bienes y servicios.

El libre juego del mercado, decían, llevaría a un mejor uso de los recursos. Según ellos, cuando existe libre competencia, los recursos van hacia donde las utilidades son mayores, y son mayores justamente allí donde estos recursos son más escasos y donde la demanda no ha sido satisfecha.

De igual manera, los precios debían competir con los precios internacionales para que quedara de manifiesto cuáles eran los productos o servicios nacionales que podían competir ventajosamente en el extranjero y se dejara de producir aquello que se podía comprar más barato afuera.

Todo esto debía aumentar la producción y la eficiencia de los productores privados.

Estos planteamientos se justificaron, en el caso de la agricultura, diciendo que el estancamiento que existía en el agro se debía al abandono que históricamente había sufrido este sector en favor de la industrialización y a la excesiva intervención del Estado en la economía. Era necesario convertir al sector agrícola en un sector rentable, atractivo para los inversionistas.

El gobierno militar, por lo tanto, interrumpió las transformaciones iniciadas en los años 60 y preparó las condiciones para aplicar su modelo.

Luego de privatizar totalmente la tierra del sector reformado y desmovilizar a las organizaciones campesinas, poco a poco fue quitándole al Estado gran parte de su responsabilidad sobre la economía: desmanteló las instituciones que antes se dedicaban a estas tareas y traspasó sus funciones al sector privado, a quien se entregó, además, a precios irrisorios, la agroindustria y la infraestructura que antes eran patrimonio nacional. Finalmente, y en particu-

lar a través de la política de precios y la política arancelaria, se fue liberalizando el mercado.

1. La política de precios

La política de precios no cambió de inmediato. Inicialmente estos siguieron fijos para luego sufrir progresivas y múltiples transformaciones que introdujeron gran inestabilidad en la actividad agrícola.

En 1974-75, el precio del trigo se fijó de acuerdo a los precios internacionales. Luego, a partir de 1977 y en los años siguientes, se establecieron bandas consistentes en un precio máximo fijado o techo, y uno mínimo o piso. Apoyando esta política, la ECA mantuvo poderes compradores para el trigo, estabilizando el precio dentro de la banda.

Para el modelo neoliberal, sin embargo, este proteccionismo de los precios no tenía cabida. En 1979 se estableció su libertad de precios hasta 1983.

El desastre causado por estas medidas, obligó nuevamente a cambiar de política. En 1984 se le estipuló un precio mínimo garantizado que duró sólo algunos meses.

Tampoco el precio interno del trigo se ajustó a los precios internacionales, como aseguraban los economistas del gobierno. Si se toman las estadísticas de precios del INE y del Banco Central entre 1974 y 1981 se constata que los precios internos cambiaron menos que los internacionales.

La baja del precio real 9/ del trigo al por mayor que se aprecia desde 1978, por su parte, tampoco significó un abaratamiento del precio real del pan al consumidor.

Estas "imperfecciones del mercado", como fueron llamadas por los teóricos del modelo de libre mercado, se explican por el desigual poder de los grupos que intervienen en el mercado del trigo, de la harina y del pan corriente.

Algunos de ellos, en este caso los molineros, son capaces de influir más que otros en los precios, siempre en perjuicio de los grupos más numerosos y menos organizados, como son los productores de trigo y los consumidores de pan.

Esto demuestra que en una sociedad con grupos socio-económicos tan

dispares, es un error imaginar un mercado donde se da la competencia perfecta y donde el Estado no necesita intervenir para proteger a los más débiles.

2. La competencia desigual

En efecto, hasta 1983, los actores del circuito del trigo se enfrentaron en una lucha muy desigual por aumentar sus ganancias en este negocio, sin ninguna regulación del Estado.

Los productores de trigo, numerosos, sin ninguna organización en el caso de los chicos, y con una pérdida de influencia en el caso de los grandes, a pesar de estar organizados; debieron enfrentarse a los industriales molineros, que son pocos, fuertemente organizados y relacionados familiarmente entre sí, circunstancia que les permitió presionar sobre los precios de este cereal, y obtener mayores ganancias. Además de esto, los molineros son los únicos proveedores de harina para el pan, lo que los pone en una situación extremadamente ventajosa también con respecto a los panificadores.

Públicamente acusados por el

resto de los actores que participan en el circuito, estos industriales lograron tal influencia como grupo de presión, que consiguieron el apoyo incluso de la Comisión Antimonopólica, organismo estatal encargado supuestamente de evitar el control del mercado por los mas poderosos.

Sus grandes ganancias les permitió además extender sus actividades económicas al sector financiero. La directiva de uno de los Bancos más emprendedores del país antes de 1982, el Banco Sudamericano, se confundía con la directiva de la Asociación de Molineros, con todas las ventajas que esto implicaba durante la vigencia del modelo monetarista. Incluso uno de estos dirigentes del Banco Sudamericano ocupó la cartera de economía durante el actual régimen. Por esta razón, de nada sirvieron las denuncias de los productores contra dos ex-ministros 10/, dueños de la importadora de granos "Transamérica", ni ninguna de las gestiones destinadas a disminuir el poder de los molineros.

Los industriales panaderos, por su parte, no lograron una organización suficientemente fuerte para presionar sobre los molineros o para importar directamente la harina que

necesitaban. Sólo en 1982 importaron harina, que aunque fue considerada como "una gota de agua", permitió poner algún techo al precio de la harina. Pero esta situación no podía ser tolerada por los molineros. En efecto, a comienzos de 1983 denunciaron la importación de harina francesa, diciendo que venía subvencionada y que por lo tanto significaba una competencia desleal con la harina nacional o con la que provenía de otros países. A pesar de que esta denuncia ya había sido hecha anteriormente, ahora sí que fue escuchada por el Banco Central quien decretó un aumento de los derechos aduaneros de dicho producto. Extrañamente, el mismo banco antes había declarado que no había ningún antecedente que justificara esta medida.

De esta forma, una situación privilegiada en el sector financiero y político, y la concentración de la actividad molinera en pocas manos, permitió a este sector apropiarse de una significativa parte de las ganancias generadas en toda la actividad triguera, en desmedro de los productores de trigo, panificadores y consumidores de pan. Veámos la situación de cada uno de estos actores.

C A P I T U L O III

LOS ACTORES EN EL CIRCUITO DEL TRIGO

1. Los productores de trigo

Según el censo agropecuario de 1976, último que se hizo de carácter nacional, existían 110 mil productores de trigo blanco 11/ en el país, de los cuales más de la mitad estaban en la VIII y IX regiones. Se trata, por lo tanto, de una actividad que se reparte entre numerosos productores pequeños y grandes. (Ver cuadro 5).

Entre 1976 y 1981, como consecuencia de la política económica impuesta por el régimen militar, la superficie sembrada con trigo disminuyó de 570 a 400 mil hectáreas y la producción bajó de 800 mil a 600 mil toneladas.

Tal como se señala en la introducción, las facilidades para importar trigo de otros países, muchas

veces a precios más bajos que su costo de producción en Chile, hizo caer el precio del cereal nacional obligando a muchos productores, especialmente a los capitalistas, a abandonar su cultivo para dedicarse a rubros más rentables, si eso era posible, o a dejar la tierra improductiva.

CUADRO Nº 5

PRODUCTORES DE TRIGO 1975

Tamaño de la explotación en hectáreas	Productores número	%	Superf. trigo hectáreas	%	Producción toneladas	%
0 a 5	28.842	26,17	26.385,0	5,05	27.276,56	4,35
5 a 20	40.785	36,99	85.120,9	16,31	78.657,82	13,51
20 a 50	19.458	17,66	87.054,0	12,85	65.569,74	10,43
50 a 200	14.430	13,10	111.674,8	21,41	134.490,88	21,40
200 a 500	4.075	3,7	91.224,7	17,49	128.705,43	20,48
500 a 2000	2.837	2,38	140.268,1	26,89	193.782,92	30,83
Totales	110.207	100,00	521.727,5	100,00	628.483,15	100,00

FUENTE: Censo Agropecuario 1975, INE.

Esta disminución de la producción nacional obligó a aumentar aún más las importaciones de trigo de 555 mil toneladas en 1979 a 870 mil en 1981. A partir de entonces, estas siguieron aumentando en un 10% anual.

Mientras en 1979/80 la producción nacional abastecía el 53% del consumo nacional, en 1983/84 sólo cubrió el 34%. (Ver cuadro 6 y anexo cuadro 3).

CUADRO Nº 6

SUPERFICIE Y PRODUCCION DE TRIGO
(total país)

Año	Superficie (has)	Producción (ton)	% del abastecimiento nacional
1979/80	545.740	966.000	53
1980/81	432.160	685.970	40
1981/82	373.800	650.410	40
1982/83	359.180	585.950	34
1983/84	471.320	989.772	44
1984/85	508.700(1)	---.---	--

FUENTE: Encuesta Nacional Agropecuaria, datos INE, noviembre 1983 y estimación de ODEPA para el año 1983/84.

(1) INE, citado en Revista del Campo Nº 454, "El Mercurio", Marzo 1985.

Los productores capitalistas, que aportan algo más de la mitad de la producción de trigo nacional, especialmente aquellos agrupados en la

Confederación de Productores Agrícolas y en la Asociación Nacional de Productores de Trigo que dirige Carlos Podlech, desde sus inicios criticaron duramente la política de libre mercado del gobierno militar, que sólo favorecía a los productores de fruta de exportación; pero no fueron escuchados. Recién en 1983, ante el total desastre económico, se introdujeron modificaciones a esta política, las que permitieron un repunte de la producción.

Los productores pequeños, por su parte, numerosos y mal organizados, que aportan la otra mitad de la producción, casi no han tenido influencia frente al gobierno o en las condiciones del mercado. Se caracterizan por sus escasos recursos de tierra y por ocupar casi exclusivamente trabajo familiar. Organizan la producción más bien para sobrevivir como agricultores, que buscando grandes utilidades. Los rubros más rentables, como la fruta de exportación, por ejemplo, que requieren de grandes inversiones y tecnología avanzada, están fuera de su alcance.

A diferencia de los agricultores grandes que, en la medida que pudieron hacerlo, abandonaron el cultivo del trigo, los campesinos siguieron

manteniendo su producción a pesar de su escasa rentabilidad, debido a que lo utilizan principalmente para el autoconsumo, aún cuando vendan excedentes en el mercado.

Las condiciones en que comercializan los pequeños productores han sido altamente perjudiciales para ellos. En promedio reciben un 15% menos que lo que reciben los productores grandes.

La mayoría de ellos se endeuda o recibe créditos contra la cosecha, lo que los obliga a vender rápidamente, cuando los precios están más bajos. Como hasta 1982 los poderes compradores se habían eliminado y estos pequeños agricultores no cuentan con lugares para almacenar el grano ni para secarlo, se veían en la obligación de vender rápido, disminuyendo aún más su poder de negociación frente a los intermediarios y molineros que compraban su trigo.

En los años agrícolas 83/84 y 84/85, como dijimos, como se aprecia en el cuadro anterior, comenzó a cambiar la situación gracias a una política de protección y estímulo al productor. Las bandas de precios y el aumento de los aranceles consiguieron un aumento importante de la rentabi-

lidad del trigo y de la producción, aún cuando no se llega a los niveles que existieron en el pasado. Esto ha permitido disminuir las importaciones y ahorrar las divisas correspondientes.

2. Los molineros

Este es el sector más poderoso del circuito del trigo a nivel nacional. A pesar de aportar el 3% del valor de la producción del país (cifra igual a los panaderos), sólo ofrece un 1% de los empleos, por tratarse de una actividad mucho más mecanizada. La mayoría de estas industrias ocupa a menos de 100.

Según un listado elaborado por la CORFO, en 1974 había 121 molinos en el país y su actividad estaba muy concentrada regionalmente. Sólo en la Región Metropolitana, 14 molinos producían cerca del 30% del total nacional, y en 1979, el 38,8%. Los molinos, a pesar de lo que podría pensarse, no se han instalado allí donde está la mayor producción de trigo. La Región Metropolitana, la V y VI Regiones, concentran el 70% de la molienda nacional y sólo producen el 25% del trigo. En cambio la VIII, IX y X Regiones, que producen el 65% del trigo, sólo tienen el 25%

de los molinos. Esto aumenta los gastos de transporte ya que significa trasladar el trigo (que es más voluminoso que la harina) hasta la zona central para ser procesado y luego enviar la harina nuevamente al sur.

Por ser pocos y bien organizados, los molineros se enfrentan ventajosamente no sólo con los productores, a quienes les compran el trigo, sino también con los panaderos a quienes les venden la harina.

Si se compara el número de molinos (100 a nivel nacional) con los 110 mil productores de trigo, se comprenderá el mayor poder de negociación que tienen los primeros. En la X región, por ejemplo, los 5 molinos más grandes compran casi el 70% de la producción de la región y en la provincia de Osorno, los dos molinos más grandes compran el 90% de la producción.[33]

Igualmente, en la I, II y XII Regiones, existen 109, 153 y 55 establecimientos panificadores enfrentados a un solo molino, respectivamente. En la Región Metropolitana, para 1.176 establecimientos que fabrican pan hay sólo 14 molinos. Y en la III Región, para 141 fábricas de pan

no existe ningún molino. En estas condiciones, los molinos logran imponer sus condiciones en el mercado.

Asimismo se explica que el mercado de la harina a nivel regional se encuentre concentrado en unas pocas empresas. (Ver anexo cuadro 4).

Un estudio realizado por la Fiscalía Nacional Económica confirma que los molineros industriales son un grupo fuerte. Esto les permite hacer operaciones en gran escala para importar, ponerse de acuerdo en los precios a pagar y cobrar e imponer castigos a la calidad del cereal que compran a los agricultores chilenos.

Algunos de ellos también concentran las importaciones de trigo. La Compañía de Comercio Exterior, fué creada por un grupo de estos molineros para importar trigo y otros productos cuando la ECA dejó de hacerlo. También los ex-asociados de la Corporación de Molineros de Chile, que se disolvió en 1980 y que agrupaba a un conjunto de molineros, han continuado importando trigo.

Estas dos agrupaciones importaron en 1979 el 84,2% del total de trigo que entró a Chile, lo que les

permitió presionar hacia abajo los precios del trigo nacional, perjudicando a los agricultores.

A pesar de los reclamos de estos últimos, los molineros manifestaron que preferían el trigo importado porque les permitía aprovechar líneas de crédito ventajosas; el cereal era de mejor calidad; podían recibirlo en forma escalonada, evitando el costo de almacenaje, etc., etc. Y tenían sus razones para decirlo debido a que la importación de trigo fué en esa época un excelente negocio. Se podía pagar a 180 días con un interés del 8 o 9% anual, pero como se vendía aquí en 30 o 60 días, se recuperaba el dinero mucho antes de lo que se necesitaba para devolver el crédito. Este dinero, por lo tanto, se colocaba en el sector financiero durante unos 3 o 4 meses, con una tasa de interés del cuatro o más por ciento mensual. Esta especulación permitió a los importadores obtener una rentabilidad muy alta que no estaba asociada para nada con una mayor producción y venta del producto. Esto les permitió resistir, sin grandes problemas, el estancamiento de la producción y la caída del consumo.

A pesar de este nivel de concentración y poder, los molineros, como sector, también están en problemas debido al endeudamiento. Aprovechando los bajos aranceles de 1976, muchos importaron maquinaria para un volumen de molienda muy superior a la demanda, lo que desencadenó la crisis financiera del sector.

Actualmente se muelen menos quintales que antes 12/. La capacidad instalada existente, sin embargo, permitiría procesar una cantidad 2,8 veces superior al consumo actual.

La Fiscalía Nacional Económica detectó en una encuesta a 80 molinos, una pérdida total de 300 millones de pesos. Más del 60% de esta deuda se concentraba en empresas pequeñas, cuya producción habia disminuído a la mitad desde 1977 provocando la quiebra de numerosas de ellas y la disminución de los molinos, de 162 en 1979 a 108 en 1983, provocando una concentración de esta actividad en empresas de gran tamaño y en algunas regiones.

Según una encuesta realizada por el GIA, los propios molineros estiman que para superar la crisis que enfrentan, el Estado debería re-

tomar un control mayor en esta actividad económica.

3. Panaderos

Salvo aquellos agricultores que producen trigo y fabrican su propio pan, la mayoría de los chilenos lo compra. Los fabricantes de pan, por lo tanto, también son actores importantes en el circuito del trigo.

La industria del pan en Chile esta constituída por muchos establecimientos pequeños. Casi la mitad de ellos ocupa menos de 4 trabajadores, y cerca del 90%, menos de 20. Actualmente esta actividad aporta al país el 3% del valor de toda la producción nacional y el 8% del empleo industrial. En todo el país son 3.755 establecimientos ubicados principalmente en la Región Metropolitana y en la V Región.

Estos industriales no han logrado una organización suficientemente fuerte para mejorar su capacidad de negociación ante los molineros o importar directamente desde el extranjero la harina que necesitan.

A partir de 1974, muchas panaderías, aprovechando también las facili

dades para importar, compraron maquinaria moderna. Un estudio de INTEC/CORFO en 1984 muestra que 1 92% de ellas contaba con mezcladoras modernas adquiridas en los últimos 5 años, y un 33% con hornos modernos.

En 1975, como una medida más en la aplicación del modelo neoliberal, se les dejó libertad de instalación y se les permitió cualquier cantidad de amasijo por obrero, lo que antes estaba limitado por el Código del Trabajo. Luego, en 1979, se liberaron los precios y se determinó que el Servicio Nacional de Salud autorizara la instalación de panaderías sin previa inspección.

De esta manera, el número de establecimientos aumentó de 1.182 en 1967 a 3.755 en 1979, la mayoría de menos de 10 trabajadores y muchos sin patente legal.

El nivel máximo de producción se alcanzó en 1979 para disminuir luego progresivamente hasta ahora. INTEC/CORFO en 1984 estima que la producción era 35% inferior a la máxima lograda en los últimos 20 años. Por todas estas razones existe actualmente una capacidad ociosa de 40 a 50%, lo que ha encarecido mucho los

costos de producción.

La compra de maquinaria moderna, y la disminución de las ventas ha significado que muchos panaderos, al igual que los molineros, estén en una situación de endeudamiento crítica. Sólo las empresas de menos de 10 trabajadores están sin deudas. Las medianas tienen deudas que en promedio representan el 60% de su capital social 13/ y las grandes tienen deudas 5 veces superiores a su capital social.

La mayor dificultad que tienen actualmente es la menor demanda existente debido a la cesantía y a la caída de los salarios reales 14/. El aumento de la demanda de pan constituye, por lo tanto, un requisito para la sobrevivencia de muchas de estas empresas. Especialmente importante sería el crecimiento de aquellas de menos de 50 trabajadores que ocupan más mano de obra por unidad de capital y menos insumos importados. Las de menos de 10 trabajadores no parecen ser eficientes en comparación a las anteriores ya que tienen el menor nivel de productividad.

C A P I T U L O IV

HACIA UNA POLITICA TRIGUERA SANA 15/

Hemos visto hasta aquí la gran importancia que tiene el trigo en la alimentación de la población, especialmente de los más pobres; cuál es el comportamiento de los diferentes actores que intervienen en este circuito y cómo han sido afectados por la política económica del régimen militar.

Por su importancia y por la profunda crisis que actualmente afecta al país entero, el circuito del trigo es uno de los principales que debe privilegiarse en una futura política agraria que, a diferencia de la que se ha aplicado en los últimos 12 años, busque satisfacer las necesidades básicas de la población, aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso, ahorrar divisas y lograr una mayor autonomía nacional.

El circuito del trigo, además reune ciertas condiciones que lo hacen especialmente apropiado para impulsar su desarrollo: además de constituir la fuente más importante de calorías y proteínas, es el que tiene un efecto directo e indirecto más rápido y positivo sobre el consumo, el empleo, la industria y el ahorro de divisas.

El resultado de la política triguera de 1984, que rectificó la que existía anteriormente, demuestra el potencial de reactivación que tiene esta actividad. En esa oportunidad, un limitado paquete de medidas fue suficiente para lograr, en una temporada, avanzar hacia niveles de producción que se acercan a la deprimida demanda nacional.

1. El desarrollo del circuito significa aumento de calorías y proteínas

Como ya se dijo, el trigo es el alimento más importante en la dieta de los chilenos: es rico en calorías y tiene más proteínas y nutrientes que cualquier otro cereal. Es fácil de transportar y elaborar.

Parece indispensable, por lo

tanto, aumentar su consumo por persona, abaratar su costo unitario y mejorar su calidad, lo que afectaría favorablemente la situación nutricional de los chilenos.

Esto podría lograrse aumentando los rendimientos y modificando la calidad nutritiva del cereal. Actualmente la presencia de proteína en los granos, según las variedades, varía de 8 a 24% y hasta la fecha no ha existido una política que favorezca aquellas que aportan mayor cantidad.

2. Y mejor distribución del ingreso

Una segunda razón es que un aumento de la producción de trigo consigue una mejor redistribución de los ingresos y aumento del empleo.

Cerca de la mitad de la superficie y de la producción nacional de trigo viene de pequeñas unidades campesinas. Estas tienen rendimientos muy inferiores a los fundos grandes. Si se lograra igualarlos (21,3 quintales por hectarea), la producción subiría en un 26%. Además de aumentar la cantidad de trigo disponible, se estaría favoreciendo a uno de los sectores más pobres de la población,

como son los campesinos productores de trigo.

En efecto, las cinco regiones que producen más trigo, -aportan el 83% del total nacional- 16/, figuran entre las más pobres del país y las que tienen mayodr deficiencia nutricional. El 30% de la población de estas regiones está clasificada por ODEPLAN y el Instituto de Economía de la Universidad Católica en 1975 como de extrema pobreza. Para el país la cifra es del 21%.

Según PREALC (1984), de aumentarse la producción de trigo a los niveles logrados en otras épocas, se crearían además unos 10 mil empleos, tanto en la agricultura como en la industria de la harina y del pan, equivalentes al 2% de la fuerza de trabajo nacional.

Estos beneficios serían aún mayores si se distribuyera mejor la industria molinera en las diferentes regiones. En la VIII, IX y X que son las que producen más trigo y también las más pobres, es donde existen menos molinos. De cambiarse esta situación, no sólo se crearían nuevos empleos, sino también se reducirían los costos de transporte ya que los

del grano son más caros que los de la harina.

Todo ello lleva a pensar que una política dirigida a aumentar la producción y la productividad del trigo, permitiría no sólo tener una mayor disponibilidad de alimentos, sino que también sería un importante instrumento para superar la pobreza en aquellas regiones y grupos sociales dondes es más aguda.

3. Y ahorro de divisas

La tercera razón para una nueva política triguera que procure aumentar la producción, es la necesidad de ahorrar divisas. En los años que se avecinan, Chile estará pagando su gigantesca deuda externa y tendrá una aguda escaséz de divisas para importar trigo y otros bienes.

Entre 1980 y 1983, las importaciones de trigo representaron aproximadamente el 35% de las importaciones de bienes de consumo, lo que significa unos 190 millones de dolares al año. Si se alcanza una producción similar a la máxima histórica, se ahorrarían unos 79 millones de dólares.

Los informes técnicos indican que aumentando las hectáreas sembradas hasta alcanzar las cifras históricas, y mejorando los rendimientos, se podría incluso alcanzar el autoabastecimiento del país y el ahorro total de dólares gastados en importación de trigo.

Para aumentar la productividad es necesario promover un paquete tecnológico que comprenda mayor uso de semilla certificada y fertilizantes.

Hasta ahora, sólo el 30% de la superficie se siembra con semilla certificada, cifra que en los últimos cinco años bajó al 13,8%.

También debe aumentarse el uso de fertilizantes. La carestía y escaséz de éstos en los últimos años (casi todos son importados) hizo que la Comisión Nacional del Trigo propusiera una bonificación y tasas de interés preferenciales para la compra y uso de abonos. El nitrógeno, que es lo que más hace falta a los suelos trigueros, puede conseguirse de la urea importada y del salitre nacional. Actualmente hay déficit de estos productos. Sin embargo, dos tercios del salitre que se produce en Chile se exporta, y SOQUIMICH ha

eliminado sus oficinas de venta a través del territorio, logrando que los intermediarios que lo venden en el campo, encarezcan el producto en más de un 10%.

Por lo tanto se necesita una política que privilegie el uso del producto nacional que es un 30% más barato que el importado.

Muchos otros aspectos tecnológicos que también han estado muy descuidados merecen apoyo para el aumento de los rendimientos requeridos.

4. Intervención del Estado y organización de los productores.

Una segunda área de acción debe aplicarse a la comercialización. El productor casi siempre se enfrenta a un comprador poderoso que lo perjudica pagándole precios rebajados.

El precio real del trigo nacional entre 1974 y 1981 cayó en un 31% perjudicando enormemente a los productores y sin beneficiar a los consumidores ya que, en igual período, el precio real del pan subió en un 21%. Aquí, por lo tanto, es necesario que el Estado intervenga en favor de los consumidores y de los productore agrícolas y que estos últimos se organi-

cen para poder negociar mejor.

Algo se ha avanzado al establecer el poder comprador de SOCOAGRO, aunque su capacidad de compra y almacenamiento es insuficiente.

Las políticas del Estado deben desvincular el precio interno del trigo del precio internacional que es fluctuante y además subsidiado. Actualmente se perjudica el trigo nacional al asegurarle un precio equivalente al 88% del precio mínimo del trigo importado y tener una política de aranceles muy imperfecta que permite en determinadas circunstancias que ingrese trigo a precios menores que los acordados.

Habría que privilegiar más bien la producción nacional, estableciendo cuotas por molino, por ejemplo, a un precio satisfactorio para los productores, y exigiendo simultáneamente el uso de un paquete tecnológico adecuado.

El circuito pan trigo, para cumplir todos estos objetivos, pide y requiere intervención pública. El estruendoso fracaso del ensayo neoliberal así lo ha dejado claramente demostrado.

N O T A S

1/ Este cuadernillo fue elaborado por Bárbara Larraín, del Grupo de Investigaciones Agrarias, sobre la base de información contenida en las siguientes obras:

- OSCAR TRONCOSO, "Circuitos de Comercialización y Control del Escedente: el Caso del Trigo y de la Leche", Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA), Documentos de Trabajo N° 17, Santiago de Chile, diciembre 1984.

- ALVARO GARCIA Y GONZALO MARTNER "Sistema Integrado de Producción de Alimentos y Estrategia de Desarrollo para Chile. El caso del Circuito del Trigo". GIA, Santiago de Chile, abril 1984.

- ALVARO GARCIA, "El Problema Ali-

mentario y Nutricional en Chile: Diagnóstico y Evaluación de Políticas", OIT, Santiago de Chile, septiembre 1983.

- ALVARO GARCIA, Sistema Integrado de Producción Pan-Trigo. Un estudio de caso, GIA, 1985. Borrador para discusión.

- JOSE BENGOA, "La cuestión del Trigo y la Región Cerealera en Chile", Resultados de Investigación N.5, Grupo de Investigaciones Agrarias, Santiago de Chile, 1981.

- MARIANA SCHKOLNIK. "El costo Económico y Social de la Política Económica". Programa de Economía del Trabajo (PET), Santiago de Chile 1981.

- JORGE ECHENIQUE, "Bases para la Evaluación de la Crisis Agroalimentaria Chilena (1968-1983)" AGRARIA, Santiago de Chile, junio de 1984.

- DAN MORGAN, "Los Traficantes de Granos", Editorial Abril. Buenos Aires 1982.

- MARIO VALDERRAMA, "Efectos de las Exportaciones Norteamericanas de Trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia" en la revista Estudios Rurales Latinoamericanos de mayo-agosto 1979.

Contribuyeron personalmente Oscar Troncoso y Eduardo Cifuentes aportando comentarios, sugerencias y críticas.

2/ La información que sigue a continuación ha sido tomada de la obra de Morgan citada anteriormente.

3/ Por Circuito del Trigo (también Sistema Triguero) entendemos todos los procesos que se generan a partir de este cereal y los agentes que intervienen en cada etapa: producción, importación, comercialización, elaboración de harina y pan, distribución y consumo.

4/ Trigo disponible incluye el que se produce en el país y el que se importa.

5/ Esto lo indica un estudio de Cortazar, 1977, citado en el trabajo de Oscar Troncoso.

6/ Lavados, también citado en la obra de Oscar Troncoso.

7/ Mariana Schkolnik, en la obra ya citada.

8/ Divisa es la moneda extranjera que recibe un país por sus exportaciones y que le permite a su vez importar productos desde el extranjero.

9/ Precio real es aquel que, descontando la inflación, permite comparar el precio de algún producto en dos momentos diferentes. Por ejemplo, si se desea saber si el precio "real" del pan corriente hoy en día es mayor que hace un año, se hace el siguiente cálculo: Al precio de septiembre 1985 ($80 el kilo), le descuento la inflación que se ha producido en un año (35,7% entre septiembre 84 y agosto 85). Me da la suma de $51,44 que teóricamente debería ser el precio del pan hace un año. Al compararlo con el que efectivamente se pagó hace un año por el pan ($56,43 el kilo), llego a la conclusión que el precio "real" del pan este mes es más bajo que lo que era hace un año.

10/ Cubillos y Kelly.

11/ Con este se fabrica el pan. El que se usa para la industria de pastas y fideos es el candeal.

12/ Ver trabajo de Oscar Troncoso ya citado.

13/ Capital social son todas las instalaciones, maquinarias, terrenos, construcciones, herramientas, etc. de una empresa. No considera el trabajo.

14/ Salarios "reales", al igual que en la nota 9, son aquellos que, descontada la inflación, pueden ser comparados con los de un momento anterior. Permiten detectar si estos han perdido o no su capacidad de compra.

15/ La información para este capítulo proviene del trabajo de Alvaro García, citado anteriormente.

16/ VI, VII, VIII, IX y X Regiones.

A N E X O

CUADRO Nº 1
CONSUMO DE CALORIAS DIARIAS POR PERSONA 1969-1978

Tipos de familia según ingresos	Calorías		Diferencia con Mínimos recomendados. a/	
	1969	1978	1969	1978
1. 20% más pobres	1.925	1.626	-393	-692
2. 20% pobres	2.113	1.875	-205	-443
3. 20% medios	2.422	2.176	+104	-142
4. 20% ricos	2.830	2.504	+512	+186
5. 20% más ricos	3.160	3.186	+842	+868
PROMEDIO	2.587	2.328	+269	+ 10

CUADRO Nº 2

CONSUMO DE PROTEINAS DIARIAS POR PERSONA 1969-1978

Tipos de familia según ingresos	Proteínas		Diferencia con mínimos recomendados. b/	
	1969	1978	1969	1978
1. 20% más pobres	54	47	+12	+ 5
2. 20% pobres	62	51	+20	+ 9
3. 20% medios	68	64	+26	+22
4. 20% ricos	84	77	+42	+35
5. 20% más ricos	100	106	+58	+64
PROMEDIO GENERAL	74	71	+32	+29

FUENTE: Alvaro García, obra ya citada. La información fue tomada del PET sobre la base de encuestas del INE de 1969 y 1978. La información de 1969 es para todo el país y la de 1978 corresponde al Gran Santiago e incluye los alimentos repartidos por el Servicio Nacional de Salud (SNS).

a/ Los requerimientos mínimos de calorias diarias por persona son 2.318, según FAO/OMS.

b/ Los requerimientos mínimos de proteínas diarias por persona son 42 gramos según FAO/OMS.

CUADRO Nº 3

PRODUCCION, RENDIMIENTO Y CONSUMO DE TRIGO

(1965-1985)

Años	Superficie sembrada	Producción Ton. 1.	Rendim. (Ton/Hás) 1.	Consumo Aparente 2.	% Abast. Nacional 2.	Dispon. Por persona 2.
1965	727.078	1.115.834	1.53	1.403.695	79	165
1966	797.970	1.346.410	1.73	1.938.039	69	223
1967	718.500	1.203.450	1.67	1.446.714	83	164
1968	700.160	1.219.733	1.74	1.593.739	77	177
1969	743.045	1.214.206	1.63	1.495.674	81	163
1970	740.290	1.306.910	1.77	1.525.222	86	160
1971	727.420	1.367.974	1.88	1.873.539	73	197
1972	711.820	1.195.135	1.68	1.961.406	61	202
1973	533.790	746.684	1.40	2.008.319	37	204
1974	591.010	939.045	1.59	1.818.499	52	181
1975	686.190	1.003.070	1.46	1.665.305	60	163
1976	697.570	866.490	1.24	2.003.052	43	193
1977	628.010	1.219.337	1.94	1.867.533	65	177
1978	579.590	892.618	1.54	1.865.102	48	174
1979	560.470	995.136	1.78	1.721.916	58	158
1980	545.740	966.000	1.77	1.835.802	53	165
1981	432.160	685.970	1.59	1.715.238	40	152
1982	373.800	650.410	1.74	1.642.484	40	143
1983	359.180	585.950	1.63	1.744.233	34	149
1984	471.320	989.772*	2.10*	2.072.283	44	174
1985	508.700**					

FUENTE: 1. INE. Encuesta Nacional Agropecuaria.
2. GIA.

* Estimación ODEPA.

** INE. Citado en Revista del Campo Número 454. El Mercurio, Marzo de 1985.

CUADRO Nº 4

LAS PRINCIPALES EMPRESAS MOLINERAS Y SU PARTICIPACION EN EL MERCADO EN 1982

Compañía Molinera San Cristobal	7,4%
Molinos Mont Blanc	6,5%
Molinera Nancagua y Maipo Ltda.	5,0%
Molinera Pérez Cotapos	3,5%
Compañía Molinera El Globo	3,4%
Molino La Estampa	3,1%
Molinera Ferrer Salas y Cía. Ltda.	2,9%

FUENTE: Oscar Troncoso, obra citada anteriormente.