

E/CEPAZ/25396 /

v2



COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE



OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE



MESA REDONDA CEPAL/FAO SOBRE CRISIS, POLITICAS DE AJUSTE
Y AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 26 al 29 de mayo de 1987

CRISIS, PROCESO DE AJUSTE Y EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA
EN AMERICA LATINA

DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO



COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE



OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

MESA REDONDA CEPAL/FAO SOBRE CRISIS, POLITICAS DE AJUSTE
Y AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Santiago de Chile, 26 al 29 de mayo de 1987

CRISIS, PROCESO DE AJUSTE Y EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA
EN AMERICA LATINA

Documento preparado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

INDICE

Primera Parte

VISION PRELIMINAR DE CONJUNTO

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	iii
I. POLITICAS ECONOMICA GENERAL Y AGRICOLA ANTES DE LA CRISIS	1
1. Las politicas macroeconómicas y la agricultura	1
2. Politicas especificas para la agricultura	2
3. Enfasis en los incentivos económicos en las orientaciones de politica agricola	4
II. LA CRISIS ECONOMICA Y EL PROCESO DE AJUSTE Y SUS EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA	7
1. La crisis económica	7
2. El proceso de ajuste	9
3. Efectos en la agricultura de la crisis y del proceso de ajuste	12
a) Influencia de las politicas macroeconómicas en la agricultura	12
b) Efecto en el comportamiento productivo regional	36
III. COMENTARIOS CONCLUSIVOS	59

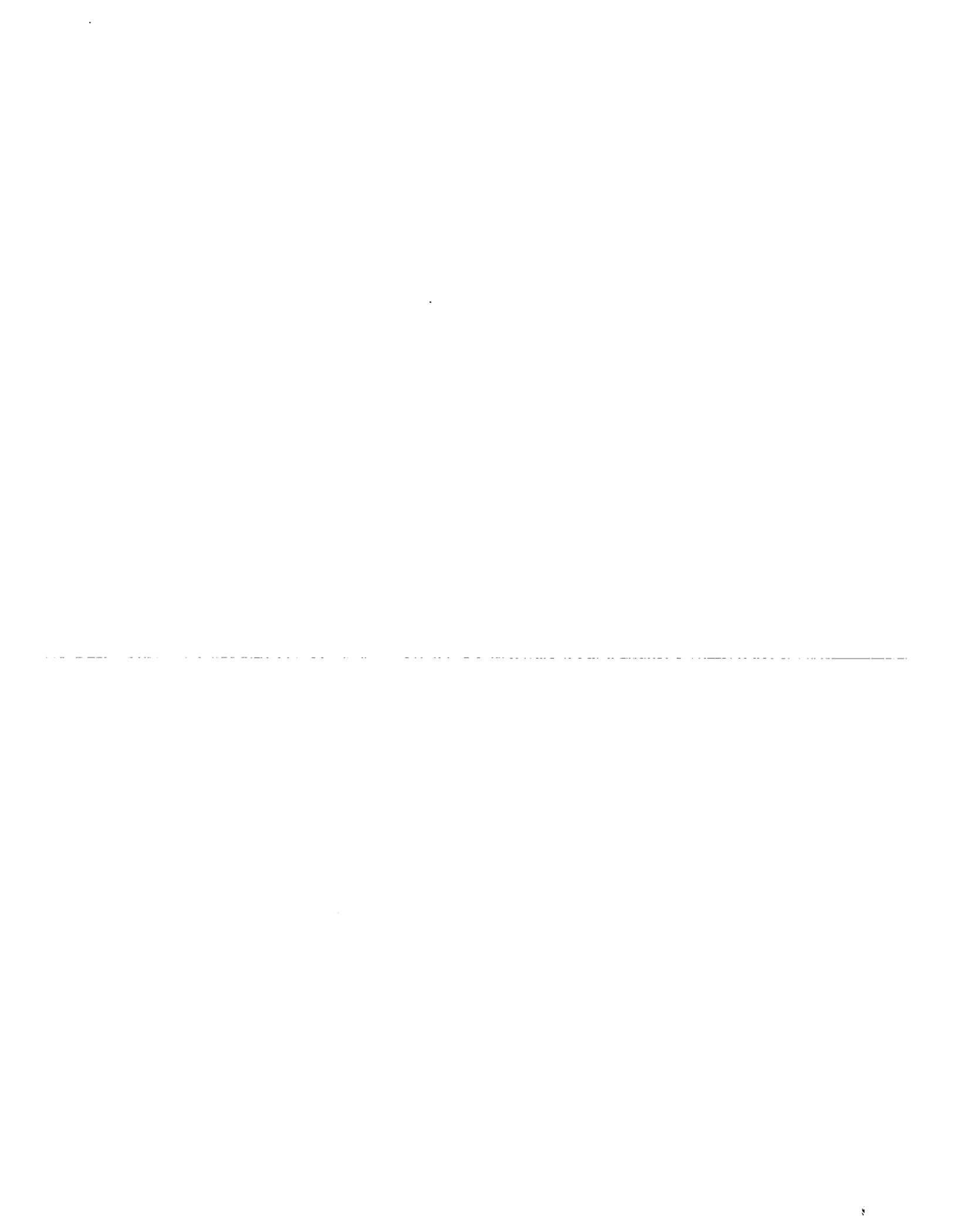
Segunda Parte

RESUMENES PROVISIONALES DE LOS ESTUDIOS POR PAISES

Argentina	65
Brasil	79
Chile	95
Colombia	119
Costa Rica	135
Ecuador	147
México	179
Perú	193

Primera Parte

VISION PRELIMINAR DE CONJUNTO



INTRODUCCION

La División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO dentro de su Programa de Trabajo se propuso analizar,* a la luz de situaciones y experiencias nacionales recientes, las principales interacciones y vínculos entre la política económica general y la política agrícola, así como los efectos de aquélla sobre el comportamiento de la agricultura regional, en los años previos a la crisis y durante el transcurso del proceso de ajuste.

Para avanzar en el conocimiento de tales interacciones y de sus repercusiones, la División Conjunta, con el apoyo de la Oficina de la CEPAL en México y de la Dirección de Análisis de Políticas de la FAO (Roma), solicitó a destacados técnicos de alto nivel y reconocida capacidad y experiencia, la preparación de estudios sobre lo ocurrido al respecto en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Perú.

Dichos estudios han satisfecho plenamente la expectativas que motivaron su preparación; su contenido muestra la gran heterogeneidad de situaciones y experiencias nacionales, que por su importancia merecen ser conocidas y examinadas individualmente. Al mismo tiempo, permite extraer elementos comunes para configurar un cuadro de conjunto, que a pesar de las dificultades encontradas al realizar el esfuerzo de generalización y de las deficiencias que un primer intento en ese sentido normalmente conlleva, oriente e ilustre sobre lo ocurrido en la región como un todo.

Con la intención de ahondar en la percepción y comprensión tanto de los elementos comunes de alcance regional, como en las especificidades nacionales contenidas en tales estudios, la División Conjunta, con el apoyo tanto de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, como de la CEPAL, ha organizado esta Mesa Redonda, sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, en la que participarán los autores de los estudios nacionales y funcionarios de la CEPAL y de la FAO.

Este documento ha sido preparado con el propósito de apoyar y provocar el debate de los temas que serán examinados en la reunión indicada. Consta de dos partes. La primera contiene un intento inicial -aún incompleto-, de percibir a nivel regional los efectos de las distintas políticas macroeconómicas utilizadas en el ajuste, tanto sobre la estructura e instrumentos de las políticas agrícolas, como sobre el crecimiento económico de la agricultura, en general y sobre algunas producciones de modo específico.

En la segunda parte se ha incluido los resúmenes de cada estudio nacional, preparados por la División Conjunta con la doble intención, de facilitar el conocimiento de su contenido a los participantes de la reunión y de disponer de una primera versión resumida que simplifique a sus autores la tarea de elaborar una apretada síntesis de su análisis en extenso.

El contenido de este documento revisado, perfeccionado y enriquecido con las conclusiones de la Mesa Redonda, será publicado tan pronto posible, dada la trascendencia del tema en examen para la formulación y aplicación de políticas que, en las actuales circunstancias, contribuyan efectivamente al desarrollo agrícola, cuyo logro es de gran importancia para que se alcancen los equilibrios macroeconómicos básicos.

I. POLITICAS ECONOMICA GENERAL Y AGRICOLA ANTES DE LA CRISIS

1. Las políticas macroeconómicas y la agricultura

Desde la Segunda Guerra Mundial, gran parte de los países de América Latina y el Caribe ha experimentado un profundo y amplio proceso de transformación económica y social, resultante de un patrón predominante de modernización que apuntó hacia la intención genérica de construir sociedades urbano-industriales. Para ello se siguió, a grandes rasgos, el modelo brindado por los países desarrollados, aunque para su consecución se debió transitar por derroteros distintos al de éstos.

Las estrategias económicas orientadas al desarrollo a través de la industrialización protegida, implicaron la adopción de políticas macroeconómicas destinadas básicamente al alcance de los objetivos postulados para el desarrollo industrial. En ese sentido adquirieron especial importancia las políticas cambiarias, arancelarias, monetarias, fiscales y salariales que protegieron y posibilitaron la expansión de las distintas ramas productivas de bienes manufacturados de consumo duradero y no duradero, de insumos intermedios y de bienes de capital. El Estado, junto con poner obstáculos a la importación de manufacturas, transfirió a la industria recursos que había captado en el resto de la economía y principalmente de la agricultura, para facilitar su acumulación de capital. El sector público realizó, además, transformaciones en la infraestructura física y educativa, las que facilitaron la industrialización, y en muchos casos, estableció, con base en los ingresos públicos, ramas básicas de la infraestructura industrial.

Siendo la industria un eje fundamental del desarrollo para posibilitar y estimular su evolución acelerada y/o fortalecerla progresivamente, han estado claramente sesgados en su favor los instrumentos de las políticas macroeconómicas más poderosos. Ese sesgo sugiere, por decir lo menos, que dichas políticas discriminaron negativamente a la agricultura, cuyo desarrollo

estuvo vinculado a la industrialización en vista de la incidencia que el ámbito rural podía tener como mercado posible para la expansión industrial interna, y de la condición de la agricultura de generadora de bienes salariales, lo que era clave para sustentar el crecimiento urbano e industrial. En la mayoría de los casos primó esta última función, complementado con fuerte apoyo a la modernización agrícola para hacer al sector más receptivo al progreso técnico y con ello lograr que reduzca sus costos y, sobre todo en algunos países, para que expanda y diversifique sus exportaciones.

Cabe destacar, sin embargo, que la aparentemente obvia conclusión, de que las políticas macroeconómicas aplicadas antes de la crisis han discriminado negativamente a la agricultura, es válida en términos globales y en el largo plazo. No resulta así para algunas líneas de producción que en el corto o mediano plazo se han beneficiado de algunos de los efectos de los más importantes instrumentos de política macroeconómica. Varios ejemplos de ello presentan los resúmenes de los estudios de países, que constituyen la segunda parte de este documento.

2. Políticas específicas para la agricultura

La creciente integración de la agricultura a las economías nacionales y mundial y el consecuente estrechamiento de los lazos intersectoriales, implicó que el sector externo y el marco macroeconómico acentúen ya en la la década pasada, su papel determinante de la estructura, intensidad y periodicidad de las medidas e instrumentos de política económica específicos para la agricultura y que, por lo tanto, aquéllos influyen fuertemente en la evolución de la economía agrícola y aún en la distribución del ingreso por ella generado.

En los años setenta se registraron grandes cambios en los precios relativos domésticos, inducidos tanto por los movimientos en los precios internacionales de los bienes que la región exportó e importó, como por la concepción y manejo de la política económica. Los incentivos económicos para producir en la

agricultura variaron, en consecuencia, a lo largo de la década en función de tales cambios, pero respondieron, en general, al propósito de intentar corregir o compensar -con diverso grado de eficiencia- los efectos más indeseados de las políticas macroeconómicas.

Son bien conocidos los efectos contradictorios que tienen los movimientos de los precios agrícolas. Cuando se mantienen bajos aumentan el ingreso real de los consumidores y reducen el de los productores; en varios países y en determinados periodos de tiempo, este hecho ha conducido al estancamiento de sus agriculturas y a la persistencia o agravamiento de la pobreza rural. El incremento de los precios agrícolas ejerce influencia decisiva sobre el ritmo de aumento de la producción, la formación de capital y el cambio tecnológico en la agricultura, pero en el largo plazo tienden a disminuir tanto por mayores presiones de la oferta, como por la disminución del ingreso real de los pobres de las ciudades y de los trabajadores agrícolas sin tierra. Dada la importancia y múltiples implicaciones de una evolución favorable de los precios agrícolas y en particular de los alimentos, los gobiernos, mediante diversas intervenciones institucionales, tradicionalmente han actuado para controlar sus efectos, asegurar el crecimiento industrial y beneficiar a los consumidores, todo lo cual ha formado parte del sabido sesgo en contra de la agricultura.

Las distorsiones obstinadas en los precios agrícolas han influido grandemente en el establecimiento gradual de medidas e instrumentos de política económica en favor de la agricultura, tales como preferencias arancelarias, crédito subsidiado, suministro de bienes de capital, equipos e insumos técnicos abaratados, privilegios tributarios y transferencias de ingresos a través de las inversiones públicas agrícolas y de los programas de apoyo técnico a la producción y de las prestaciones de los servicios sociales rurales. Dichas medidas e instrumentos de política, en la práctica, han sido fuentes de mejoramiento de la rentabilidad de las actividades agrícolas, afectadas por el bajo

nivel de sus precios, y con ello de incremento de los ingresos reales de los productores medianos y grandes, pero prácticamente no han resarcido la extracción del excedente económico sufrido por la agricultura campesina.

3. Enfasis en los incentivos económicos en las orientaciones de política agrícola

En la mayoría de los países de la región, el propósito esencial en la formulación de las políticas específicas para la agricultura ha sido aumentar el ritmo de crecimiento de la producción de alimentos y de otros bienes de origen agrícola. Esos objetivos han sido logrados exitosamente. Dichas políticas, por su estructura y por los instrumentos económicos en ellas utilizados, han hecho posible un acelerado crecimiento productivo y han otorgado marcada flexibilidad a la oferta agrícola. Tasas regionales de crecimiento de la producción próximas al 3% promedio anual durante largos años revelan una real eficiencia -en el orden productivo- de las políticas públicas orientadas al sector agrícola; también reflejan la capacidad real de las instituciones y de los agentes económicos agrícolas para aprovechar las alternativas que los mercados han venido ofreciendo a la agricultura.

Todo un conjunto de cambios y progresos han ocurrido gracias al estímulo de las políticas y/o programas oficiales que han buscado desarrollar la investigación científica, la formación profesional, la producción de insumos tecnológicos, la distribución y difusión de los mismos, la transferencia de tecnologías, la formación de capital, el mejoramiento de la infraestructura física, la readecuación de los mercados, el establecimiento de agroindustrias y avances en la seguridad alimentaria y en la expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas.

El factor más determinante de la expansión productiva agrícola en los años sesenta y setenta ha sido la formación de capital, expresada en distintos tipos de inversión predial y en

la adopción de sistemas tecnológicos basados en paquetes con composiciones variables de maquinaria y equipos, productos agroquímicos, insumos biológicos y riego, aplicados predominantemente en las unidades económicas de tamaño medio a grande. La gestión de las empresas agrícolas modernas se ha vuelto progresivamente más compleja y se ha expandido la red de vinculaciones con el Estado, con las instituciones públicas agrícolas, con la industria, con el sistema financiero y, en general, con los grandes agentes económicos internos y externos. A las diferencias resultantes de la distribución de la tierra se ha sumado la diversidad en la acumulación de capitales, en el empleo de innovaciones tecnológicas y los cambios en la naturaleza e intensidad en el uso de la mano de obra.

A la luz de los resultados económicos obtenidos con la aplicación de las políticas y programas de cambio de la estructura agraria, las fuerzas económicas nacionales, en general, han arguido que las principales modificaciones estructurales agrarias ya se efectuaron y que la modernización agrícola, además de sus evidentes e indiscutibles logros económicos, ha producido mayores y más intensas transformaciones sociales que la reforma agraria. Por ello han presionado para que en la orientación del desarrollo agrícola prime el uso eficiente del suelo por sobre las demandas campesinas por la tierra, como condición indispensable para que el sector responda apropiadamente a las exigencias del resto del sistema económico y para garantizar avances concretos en materia de seguridad alimentaria. La anterior preocupación generalizada por el cambio social agrario ha venido siendo reemplazada por la necesidad de asegurar que la agricultura tenga una respuesta productiva adecuada.

Estas circunstancias y apremios han influido para que el centro de las formulaciones estratégicas más recientes sobre expansión productiva agrícola, coincidentemente esté formado por propuestas relativas al diseño y aplicación de instrumentos de política económica, que orienten y estimulen el proceso

productivo, núcleo de instrumentos de política que debe estar complementada por transferencias de ingreso, realizables a través, principalmente, de la inversión pública y de los programas de apoyo a la producción y de desarrollo rural, teniendo estos últimos como propósitos básicos el mejoramiento de la capacidad productiva de las unidades campesinas y la prestación de servicios sociales, orientados ambos a mitigar la pobreza rural.

Sin embargo, coexisten las agriculturas empresarial y campesina -serio limitante estructural al desarrollo agrícola- teniendo cada una de ellas diferente dotación de tierras, capitales y tecnología, distintos tipos de unidades económicas y niveles de producción, productividad e ingresos, siendo diversa su orientación productiva y su vinculación con los otros sectores de la economía y con los mercados de productos, factores e insumos y financieros. Las consecuencias económicas y sociales de esa coexistencia se han visto agravadas por el progresivo crecimiento del número de trabajadores sin tierra y han conducido a la persistencia de la heterogeneidad productiva en términos de recursos, tecnología, productividad, ingresos, ocupación y formación de capital humano.

La crisis y el ajuste han puesto en evidencia y han acentuado las implicaciones estructurales y han agudizado las consecuencias negativas de un patrón de desarrollo agrícola que no estuvo concentrado en el aprovechamiento del potencial de recursos nacionales para combatir la pobreza rural y para satisfacer las necesidades alimentarias básicas, sino que privilegió la conformación de una estructura productiva destinada a responder del modo más eficiente posible a la demanda efectiva, generada tanto por una muy desigual distribución nacional de los ingresos y del patrimonio como por las posibilidades de exportación.

II. LA CRISIS ECONOMICA Y EL PROCESO DE AJUSTE Y SUS EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA

1. La crisis económica 1/

A partir de 1981 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han sufrido su crisis económica más profunda y prolongada del último medio siglo. De hecho, el proceso ha sido tan marcado que desde el punto de vista del desarrollo, es probable que los años ochenta constituyan en definitiva una "década perdida" para muchas economías de la región y que en no pocas de ellas el ingreso por habitante sea a la postre bastante inferior en 1990 que en 1980.

La crisis, además de aguda y larga, ha sido generalizada y polifacética. Aunque sus consecuencias han sido más severas y prolongadas en algunos países que en otros, ella ha afectado tanto a las economías grandes de la región como a las medianas y pequeñas; a los países exportadores de petróleo y a los que dependen totalmente de las importaciones para su abastecimiento de combustible; a las economías que habían avanzado relativamente más por la senda del desarrollo y también a las más pobres y con estructuras productivas menos diversificadas; a países que aplicaron políticas más intervencionistas y orientadas hacia el mercado interno y a los que siguieron estrategias de desarrollo "aperturistas" y basadas en el libre juego de las fuerzas de mercado.

En 1981 cayó fuertemente el ritmo de crecimiento del producto interno de la región en su conjunto, el cual se redujo en valores absolutos en 1982 -hecho que no había ocurrido nunca en los cuarenta años anteriores- y volvió a descender, pero en forma más marcada, en 1983. Aunque en 1984 se interrumpió esta tendencia descendente, el aumento de la actividad económica fue pequeño, se debilitó nuevamente en 1985 y recuperó en 1986 el

1/ Tomado de CEPAL, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", LC/G.1408 (SES.21/7), Santiago de Chile, 7 de abril de 1986.

ritmo logrado en 1984. En consecuencia, el producto por habitante se elevó menos de 1% en 1984, apenas 0.5% en 1985 y algo más del 1% en 1986.

El carácter excepcional de la crisis se manifestó, asimismo, en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos. En efecto, en muchos países, junto con caer la producción o reducirse su ritmo de crecimiento se vió afectada la formación de capital, empeoró la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales. Al mismo tiempo, se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo.

Aunque en la gestación y desarrollo de la crisis han incidido en forma determinante una multiplicidad de elementos de carácter interno, tanto de naturaleza estructural como coyuntural y de indole no sólo económica, sino también política y social, la influencia de los factores externos ha sido especialmente decisiva.

De hecho, los principales elementos desencadenantes de la crisis, tras varios años de creciente deterioro de la demanda externa, fueron la brusca caída del ingreso neto de capitales ocurrida en 1982 y el enorme aumento que simultáneamente experimentaron los pagos netos de utilidades e intereses al exterior. Este doble proceso tuvo dimensiones excepcionales, dado que la captación neta de préstamos e inversiones, que había aumentado fuerte y sostenidamente durante casi todo el decenio pasado y que en 1981 alcanzó un máximo histórico de más de 37 000 millones, disminuyó fuertemente en 1982. Al mismo tiempo, las remesas netas de intereses y utilidades subieron de 27 000 millones de dólares en 1981 a casi 39 000 millones en 1982. Como consecuencia de estos cambios, y pese a que en el comercio de bienes se obtuvo un excedente sustancial, el déficit de la cuenta corriente se mantuvo en 1982 por encima de los 40 000 millones de dólares. Sin embargo, debido a la caída vertical del flujo de préstamos e inversiones externas y a la importante fuga de capitales que tuvo lugar en algunos países de la región, más de

la mitad del saldo negativo de la cuenta corriente debió financiarse con una reducción considerable de las reservas internacionales.

2. El proceso de ajuste ^{2/}

Enfrentada así la región a un desequilibrio de la cuenta corriente que equivalía a 40% del valor de las exportaciones de bienes y servicios y que, en las nuevas circunstancias, no podía seguirse financiando mediante la captación neta de préstamos e inversiones, se vió forzada a iniciar un proceso de ajuste. Con este fin, muchos gobiernos de América Latina y el Caribe aplicaron, con intensidad y modalidades diferentes, los dos grupos de políticas económicas que teóricamente son necesarias para llevar a cabo el proceso de ajuste y que incluyen, en esencia, políticas de control de la demanda agregada -como la fiscal, monetaria y de ingresos- y otras que elevan el precio relativo de los bienes comerciados internacionalmente -como las políticas cambiarias, arancelarias o de promoción de exportaciones. Estas políticas se complementaron en algunos países con programas de inversión pública y otras medidas gubernamentales para incrementar directamente la sustitución de ciertas importaciones, que pesaban en forma preponderante en el déficit del comercio exterior.

A menudo, las políticas de ajuste se encuadraron en el marco fijado en los acuerdos de créditos convenidos con el Fondo Monetario Internacional. Dichos acuerdos incluyeron disposiciones restrictivas en materia monetaria y fiscal, que típicamente fijaban límites a la expansión de los activos internos netos del Banco Central y al endeudamiento externo e interno del sector público y que establecían que el gobierno tendría que reducir su déficit mediante la elevación de la tributación, el alza de las tarifas de las empresas del sector público y la disminución de los gastos corrientes. Al mismo tiempo, en ellos usualmente se

^{2/} CEPAL, op.cit.

aceptaba que durante el proceso de ajuste sería preciso elevar el tipo de cambio real, reducir las remuneraciones reales y mantener tasas de interés positivas en términos reales.

Por cierto, el rigor y persistencia con que se aplicaron en la práctica las políticas convenidas variaron entre los distintos países y también fue diferente la medida en que las políticas aplicadas lograron sus objetivos básicos. Sin embargo, en la región en su conjunto, la reducción del desequilibrio externo se obtuvo con extraordinaria rapidez. Entre 1982 y 1986 se registró un excedente comercial cuyo valor acumulado superó los 130 millones de dólares.

Sin embargo, por la forma en que fue logrado, entrañó un alto costo desde el punto de vista de la caída de la actividad económica y del empleo. En efecto, a causa de la súbita y radical reducción del financiamiento externo y al fuerte aumento experimentado simultáneamente por los pagos de intereses, el ajuste debió realizarse en un período sumamente breve. Este hecho contribuyó a que no se pudiese reasignar en la medida necesaria recursos desde la producción de bienes no comerciables internacionalmente a las actividades de exportación y de sustitución de importaciones, proceso que, precisamente por exigir un cambio real en la estructura de producción, sólo puede llevarse a cabo en un lapso más prolongado. En estas circunstancias, la región debió reducir con extrema rapidez un déficit externo mucho mayor que el que se habría necesitado eliminar en circunstancias más normales de sus relaciones financieras con el exterior. De hecho, además de efectuar el ajuste "normal" que exigía la corrección de los excesivos déficits de cuenta corriente en que habían incurrido numerosos países latinoamericanos en los años que precedieron a la crisis, ellos debieron llevar a cabo una especie de "sobreajuste" para hacer frente a las consecuencias de la conducta procíclica seguida por los bancos comerciales internacionales y, en algunos países, a las considerables salidas de capital nacional. Por ello, y también por el contexto externo muy desfavorable para las

exportaciones regionales, casi todo el peso de la corrección del cuantioso desequilibrio externo inicial recayó sobre las importaciones, cuya violenta contracción, asociada estrechamente a la restricción de la demanda, imprimió al ajuste un marcado carácter recesivo.

Por otra parte, la expansión de las exportaciones se vió limitada por el marcado descenso en el precio internacional de la mayoría de los principales productos básicos exportados por la región y por la caída del volumen del comercio mundial, ocasionada por la prolongada recesión de los países industrializados y el aumento de las prácticas proteccionistas en muchos de ellos.

El espectacular vuelco que se produjo en el balance comercial de la región entre 1981 y 1986 contrastó agudamente con la estabilidad que mostraron los pagos netos de intereses y utilidades. Estas remesas, luego de aumentar rápida y continuamente desde 1978 y de alcanzar un máximo histórico de casi 39 000 millones de dólares en 1982, oscilaron en torno a 35 000 millones de dólares en los tres años siguientes, doblando así su valor promedio del cuatrienio anterior a la crisis.

Estas transferencias anticuadas no sólo contribuyeron a reducir la inversión interna sino que se manifestaron también en un descenso de la proporción de ella financiada por el ahorro nacional, dando así la impresión que el esfuerzo de ahorro ha disminuido. En rigor, en muchos países de América Latina y el Caribe ha sucedido lo contrario, pues, al mismo tiempo que ha declinado el ahorro nacional, ha aumentado el ahorro interno, lo que muestra que el esfuerzo en ese sentido realizado por la región, lejos de haber disminuido -como a primera vista lo sugeriría el descenso de la parte de la inversión financiada por ahorro nacional- se ha incrementado. Pero, como sólo una proporción reducida ha quedado disponible para financiar la inversión interna, se ha limitado así tanto el ritmo como la autonomía del proceso de crecimiento.

En síntesis, la crisis y los procesos de ajuste económico y financiero han generado cambios notables en las relaciones entre las distintas variables macroeconómicas, particularmente en todo lo que tiene relación con el sector externo. A consecuencia de esos cambios, las economías nacionales han experimentado verdaderas modificaciones estructurales en aspectos fundamentales de su funcionamiento.

3. Efectos en la agricultura de la crisis y del proceso de ajuste

a) Influencia de las políticas macroeconómicas en la agricultura

La agricultura es parte importante de una vasta y compleja red de interrelaciones económicas. Por ello, los cambios que se introducen en otros componentes de dicha red, y particularmente si éstos ocurren en las políticas macroeconómicas, tienen implicaciones de diverso grado de profundidad, según las funciones de cada política macroeconómica, tanto en la evolución del comportamiento productivo agrícola como en la estructura y aplicación de las medidas e instrumentos de políticas específicas para el sector.

Las funciones y efectos propios de cada política macroeconómica pueden ser complementarios o contradictorios con el de otra política o con el conjunto de ellas; por otra parte, cada política macroeconómica puede seguir diferente orientación en cuanto a sus propósitos respecto a las producciones destinadas a los mercados internos o externos, ser de carácter global o selectivo en la aplicación de sus incentivos económicos y tener diverso grado de complejidad en el manejo de sus instrumentos. Según predomine una u otra de estas características, serán distintos los efectos de cada una de las políticas macroeconómicas en particular y del conjunto de ellas. En los diversos países de la región, y al interior de muchos de ellos a lo largo del tiempo, se ha dado una diversidad de orientaciones y grados de selectividad y complejidad en sus políticas macroeconómicas. Por ello y atendiendo a los propósitos de este

documento, se ha centrado el esfuerzo analítico en torno a las interrelaciones entre las políticas macroeconómicas y la agricultura, en lugar de tratar de intentar la elaboración de un cuadro ilustrativo de la evolución del manejo macroeconómico. Véase al respecto los resúmenes de los estudios nacionales, incluidos en la segunda parte de este documento.

El conocimiento detallado de tales conexiones y vínculos permitirá evaluar, en el futuro, la evolución de la agricultura teniendo como telón de fondo el examen de las políticas macroeconómicas y percibir con más claridad, la real influencia individual y de conjunto de dichas políticas sobre la actividad agrícola, así como el grado de coherencia de las políticas específicas para la agricultura con las orientaciones y decisiones de política económica en general.

Las políticas cambiaria y comercial, monetaria y crediticia, fiscal, de precios y de salarios han sido utilizadas en el proceso de ajuste. Lo que sigue es un intento, aunque preliminar, de generalizar sus efectos sobre la agricultura. En la segunda parte de este documento aparecen los efectos concretos de tales políticas sobre las agriculturas de los ocho países estudiados. Como se podrá apreciar, esos estudios reflejan una gran heterogeneidad de situaciones y experiencias nacionales, lo que dificulta este esfuerzo de generalización.

Las políticas comerciales aplicadas a los productos agrícolas y, en alguna medida a los agroindustriales en general, han incluido incentivos menores que los destinados a la industria. La protección arancelaria ha sido inferior tanto para la sustitución de importaciones como para promover las exportaciones agrícolas. Estas fueron sometidas a restricciones y gravadas con impuestos, en tanto que el fomento de las exportaciones industriales con frecuencia ha incluido diversos incentivos compensatorios de los aranceles, aplicados a sus componentes importados. Esa orientación tradicional de la política comercial ha sido modificada en diverso grado según países durante el ajuste. Se han reducido e eliminado los

impuestos a las exportaciones agrícolas, como parte de una actitud exportadora más agresiva, pero como ello ha ocurrido precisamente cuando los precios agrícolas internacionales de los productos que tradicionalmente exporta la región han descendido fuerte y sostenidamente, su efecto específico sobre la rentabilidad de esas ventas agrícolas al exterior parece haber sido en general, poco significativo.

La política cambiaria y en particular las modificaciones del tipo real de cambio ha sido el instrumento más poderoso utilizado en el proceso de ajuste. En la década pasada y hasta el inicio de los años ochenta, los tipos reales de cambio se apreciaron persistentemente. Dentro del proceso de ajuste se efectuaron notables devaluaciones nominales, orientadas a recuperar valores reales. Esas depreciaciones se efectuaron por etapas, hasta llegar en 1986 a una situación caracterizada, porque en la mayoría de los países de la región el tipo real de cambio es superior al de los años anteriores.

Los ajustes al tipo real de cambio -al que se ha dado gran importancia últimamente- son seguramente las decisiones macroeconómicas que más impacto han tenido en la agricultura y mas aun cuando sus efectos se han complementando con las provenientes de las políticas de precios y salarios. Este concepto permite medir los cambios en los precios relativos de los bienes comerciables internacionalmente y de los no transables fuera de las fronteras nacionales. Por lo tanto, ejerce una poderosa influencia en la estructura productiva de toda la economía. La apreciación del tipo real de cambio, característica de los años setenta perjudicó a la agricultura, dado que en esas condiciones, los productos agrícolas recibieron menor apoyo que el otorgado a los bienes manufacturados. No constituyó estímulo para la sustitución de importaciones ni para la expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas.

Con el ánimo de tener una percepción de conjunto sobre el efecto de la política cambiaria en la agricultura, se realizó un ejercicio estadístico que permitió comparar la evolución, entre

1976 y 1986, de los precios internacionales de las exportaciones agrícolas regionales -expresados como precios internos- con los cambios a nivel regional de los precios de los alimentos al consumidor.^{3/} El resultado de esa comparación indica que en el largo plazo, las dos series han evolucionado en la misma dirección, sin que las desviaciones ocurridas en el corto plazo hayan logrado alterar dicho paralelismo. (Véanse los gráficos 1 y 2)

Al comparar, para el mismo periodo, las series que muestran la evolución de los precios internacionales de las importaciones regionales -transformadas igualmente en precios internos- con los movimientos a nivel regional de los precios de los alimentos al consumidor,^{3/} los resultados obtenidos muestran igual paralelismo en la trayectoria de ambas series, sin desviaciones significativas en el corto plazo. (Véanse los gráficos 3 y 4.)

Los resultados obtenidos destacan la estrecha vinculación que ha existido entre los precios internos, a nivel regional, de los alimentos al consumidor, con los precios agrícolas internacionales. El paralelismo en las trayectorias de las respectivas series puede interpretarse, como reflejo de la influencia o importancia que los precios de los alimentos al consumidor han tenido en la evolución de los tipos nominales de cambio, antes de la crisis y durante el transcurso de ella.

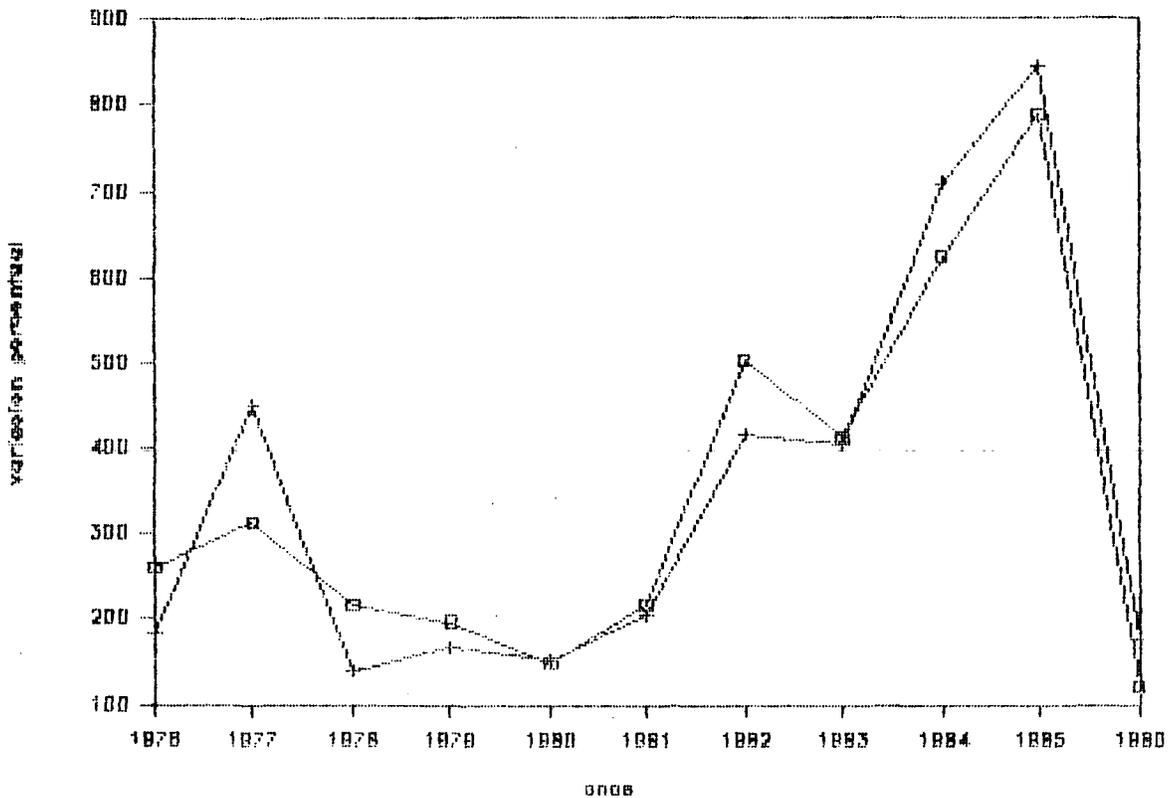
Los países que antes de la crisis adoptaron estrategias de desarrollo aperturistas modificaron fundamentalmente la estructura y nivel de sus aranceles y liberaron los precios

^{3/} a) Los precios internacionales a nivel regional, fueron calculados utilizando las variaciones en los índices de los precios internacionales de las principales exportaciones e importaciones agrícolas de cada país y transformados en precios internos, aplicando el índice de variación de los tipos de cambio oficiales, ponderados por el peso relativo del valor de las exportaciones e importaciones de cada país.

b) Los precios a nivel regional de alimentos al consumidor fueron calculados, utilizando la variación de los índices de precios de los alimentos que forman parte del índice de costo de vida de los países, ponderados por el peso relativo de la población de cada país.

Gráfico 1

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRECIO INTERNO DE LAS EXPORTACIONES
REGIONALES Y DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR
EN PAISES CON INFLACION ALTA
(Variación porcentual de los índices)



Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FMI, International Financial Statistics y Precios al Consumidor de la División de Estadísticas de la CEPAL.

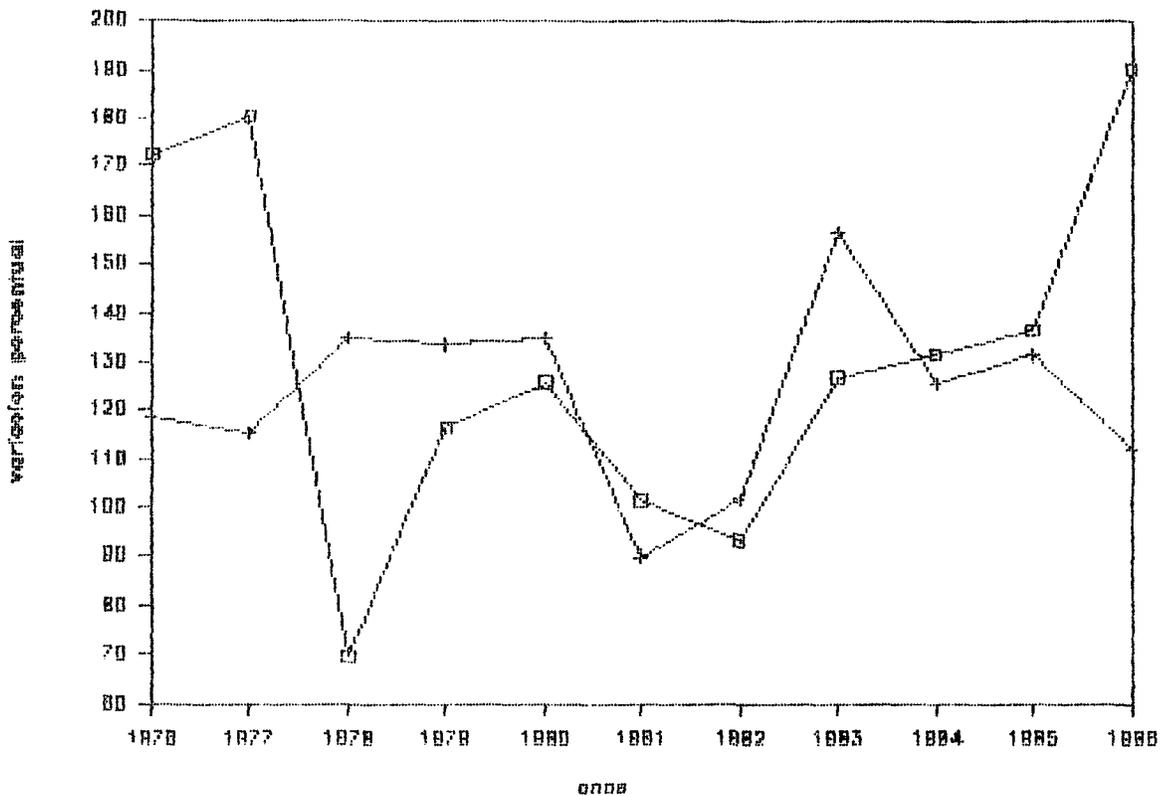
- : Variación índice de precios internos de las exportaciones (precios internacionales corregidos por tipo de cambio).
- + : Variación índice de precios de los alimentos (según índice de precios al consumidor).

Nota: Las ponderaciones a nivel regional corresponden a la participación del comercio exterior y de la población de los países.

Gráfico 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRECIO INTERNO DE LAS EXPORTACIONES REGIONALES Y DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR EN PAISES CON INFLACION MODERADA

(Variación porcentual de los índices)



Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FMI, International Financial Statistics y Precios al Consumidor de la División de Estadísticas de la CEPAL.

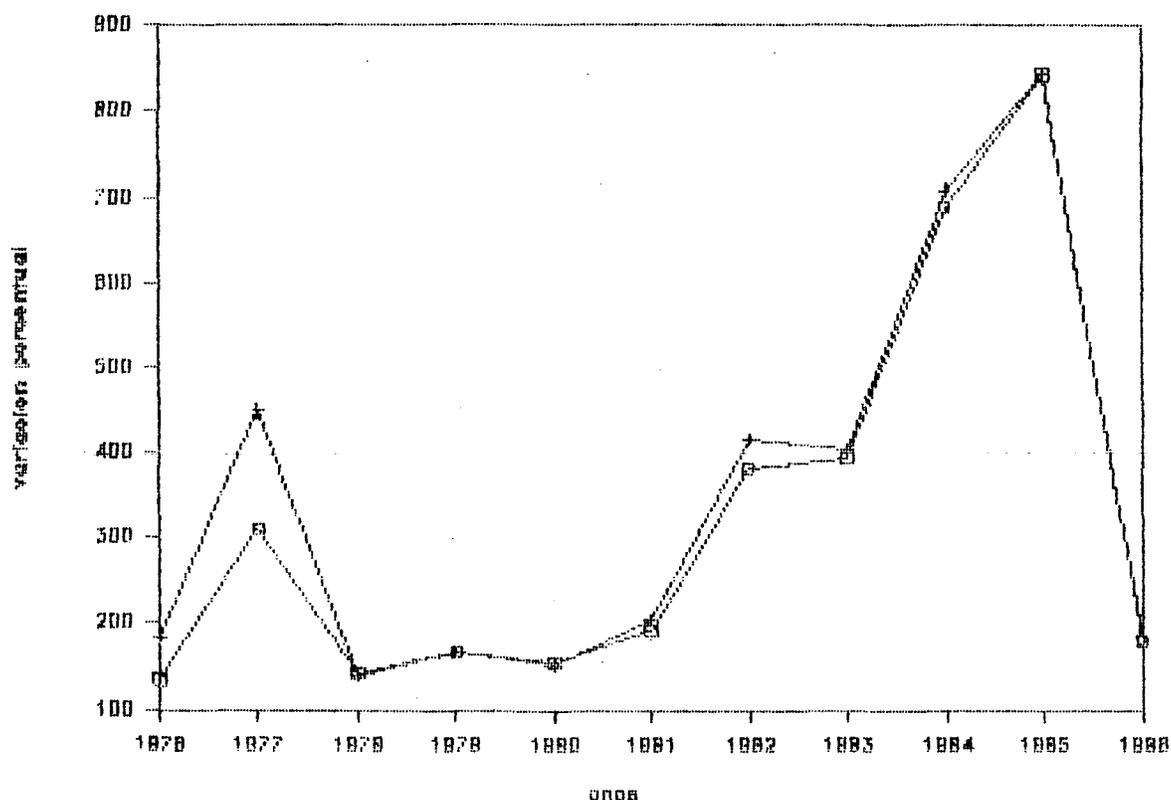
- : Variación índice de precios internos de las exportaciones (precios internacionales corregidos por tipo de cambio).
- + : Variación índice de precios de los alimentos (según índice de precios al consumidor).

Nota: Las ponderaciones a nivel regional corresponden a la participación del comercio exterior y de la población de los países.

Gráfico 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRECIO INTERNO DE LAS IMPORTACIONES REGIONALES Y DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR EN PAISES CON INFLACION ALTA

(Variación porcentual de los índices)



Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FMI, International Financial Statistics y Precios al Consumidor de la División de Estadísticas de la CEPAL.

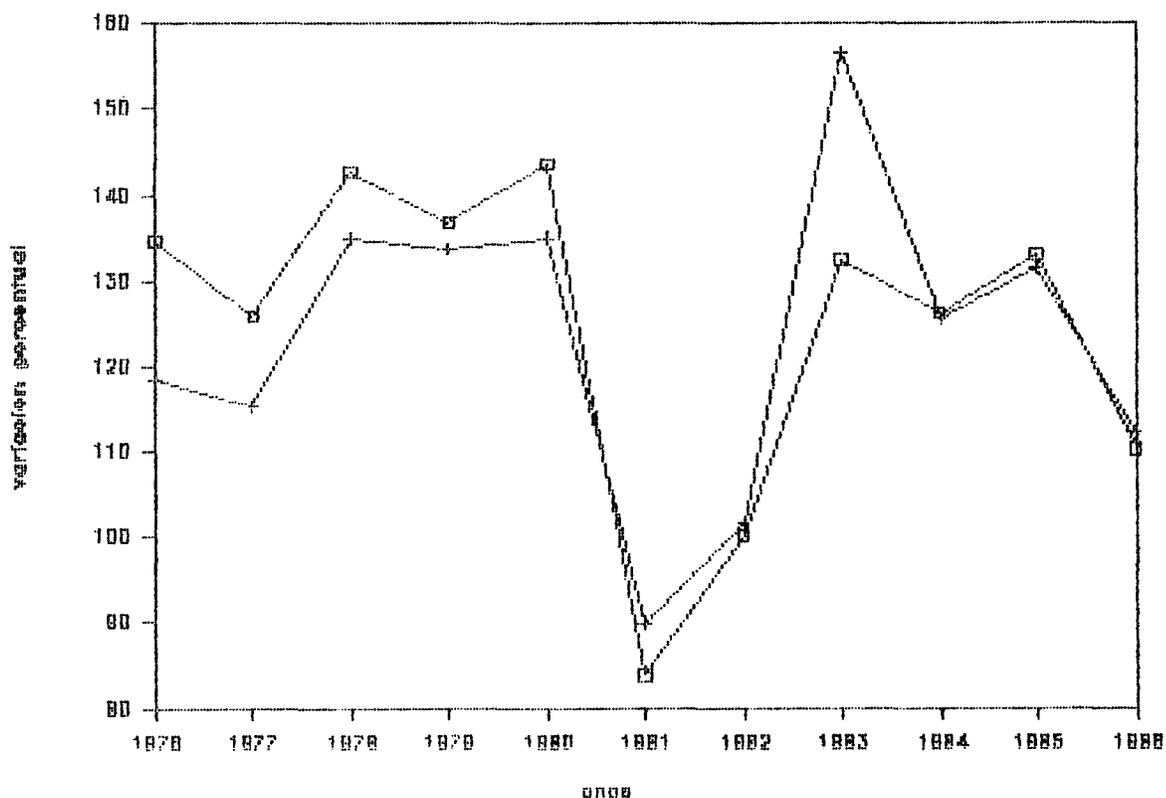
- : Variación índice de precios internos de las exportaciones (precios internacionales corregidos por tipo de cambio).
- + : Variación índice de precios de los alimentos (según índice de precios al consumidor).

Nota: Las ponderaciones a nivel regional corresponden a la participación del comercio exterior y de la población de los países.

Gráfico 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRECIO INTERNO DE LAS IMPORTACIONES REGIONALES Y DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS AL CONSUMIDOR EN PAISES CON INFLACION MODERADA

(Variación porcentual de los índices)



Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FMI, International Financial Statistics, y Precios al Consumidor de la División de Estadísticas de la CEPAL.

; Variación índice de precios internos de las exportaciones (precios internacionales corregidos por tipo de cambio).

+ : Variación índice de precios de los alimentos (según índice de precios al consumidor).

Nota: Las ponderaciones a nivel regional corresponden a la participación del comercio exterior y de la población de los países.

internos y con ello sometieron a sus agriculturas a una fuerte competencia internacional, que provocó cambios en la composición de lo producido y una muy estrecha vinculación de la evolución de los precios domésticos de los alimentos con la de los precios agrícolas internacionales. Estos países, entre 1981 y 1986 han adoptado medidas que podrían calificarse como de una cierta protección, a algunas de sus producciones agrícolas sensibles a los efectos de la competencia externa; han fijado bandas de precios de sostén, aumentado el volumen del crédito oficial en condiciones favorables, han establecido sobretasas arancelarias, han fijado cuotas de importación y otras medidas restrictivas. Esas decisiones de política para la agricultura se aplicaron a partir de 1981/1982 en unos casos y desde 1984/1985 en otros.

En el grupo de países caracterizado por su apego a estrategias orientadas al mercado interno y políticas intervencionistas, el proceso de ajuste ha tenido efectos en la agricultura bastante más intensos. Las depreciaciones del tipo real de cambio elevaron el costo, en moneda nacional, de los bienes intermedios importados para el proceso productivo agrícola, aumento que fue parte importante de la elevación de los costos de producción. Otros componentes de ese incremento fueron el encarecimiento del costo financiero, la eliminación o reducción de los subsidios y subvenciones al proceso productivo y la contracción de las inversiones públicas en la agricultura. Por otra parte, el ajuste del tipo real de cambio, elevó los precios en moneda nacional de los alimentos importados.

Las estrategias y políticas agrícolas en general, han estado orientadas a impulsar la rentabilidad de la producción regada, mecanizada, fertilizada y protegida de plagas con agroquímicos. A título simplemente indicativo de la importancia del componente importado en la producción agrícola, cabe mencionar los resultados de estimaciones basadas en estudios comparativos para algunos países de la región, que muestran que en los años setenta, la tierra y la mano de obra contribuyeron al crecimiento anual del producto agrícola en alrededor del 15%, los insumos

agroquímicos aportaron casi un 40% y el cambio tecnológico la fracción restante.

El alza de los precios del componente importado de la producción agrícola, de un lado y la elevación de los precios de los alimentos importados, por otra parte, ejercieron presiones para que se reacomoden los precios al productor y con ello se recuperen niveles de rentabilidad. A su vez, la caída drástica de los salarios reales agrícolas permitió rebajar el peso relativo de las remuneraciones a la fuerza de trabajo, dentro de los costos de producción neutralizando, en gran parte o plenamente, según países, el efecto sobre la rentabilidad del alza de valor del componente importado.

El efecto teórico de las depreciaciones de tipo real de cambio que debía provocar modificaciones en los precios relativos de los bienes agrícolas transables y no transables, parece que en general no se cumplió, o se logró sólo en el corto plazo y en pocos productos y países, debido a que aquéllas coincidieron con la fuerte y sostenida caída de los precios agrícolas internacionales, de los principales productos agrícolas que exporta la región, deterioro que anuló en gran parte o totalmente, su efecto potencial sobre los precios relativos agrícolas. Cabe recordar, que las depreciaciones se hicieron por etapas y que en los últimos años no han tenido la intensidad que caracterizó al comienzo del ajuste. Estas circunstancias ayudarían a explicar el hecho que los precios de las exportaciones e importaciones regionales, hayan evolucionado en la misma dirección que los movimientos, a nivel regional, de los precios internos de los alimentos al consumidor.

Los esfuerzos para estabilizar las economías nacionales, han sido en general, muy sensibles a las presiones inflacionarias reales o potenciales de los precios de los alimentos. Hay abundante evidencia de que cuando el proceso inflacionario se intensifica, los precios de los alimentos crecen más rápidamente que los precios del resto de bienes que conforman la canasta

familiar y viceversa. Esta característica ha influido, en alguna medida, en la evolución de la política cambiaria.

Como percepción general preliminar se podría afirmar, entonces, que las políticas cambiaria y comercial han hecho posible que durante el ajuste se mantenga prácticamente estable la rentabilidad de la mayoría de las producciones agrícolas transables. Las devaluaciones habrían compensado -si no plenamente, al menos en gran parte- la fuerte caída de los precios agrícolas internacionales de los principales productos agrícolas que exporta la región y la elevación de los costos de producción, resultantes del aumento de los precios de sus componentes importados. En esas condiciones, las depreciaciones del tipo real de cambio no habrían tenido un efecto lo suficientemente poderoso, como para elevar sustancial y sostenidamente la rentabilidad de las producciones exportables agrícolas, que constituyó precisamente uno de los objetivos generales e importantes del proceso de ajuste. Cabría concluir, entonces, que para mejorar la rentabilidad de las producciones agrícolas exportables tradicionales, así como la tasa efectiva neta de cambio del sector en relación a la de los demás sectores productivos, será necesario ampliar el uso de instrumentos selectivos de la política comercial vigentes o utilizar otros hasta ahora no empleados, que complementen los efectos en la agricultura de la política cambiaria.

En cuanto a las políticas monetaria y crediticia, el proceso de ajuste significó inicialmente una reducción bastante generalizada de los volúmenes de crédito oficial para la agricultura y condujo a que en muchos países desaparezcan las tasas de interés preferenciales y en otros, que éstas se reduzcan considerablemente. En ambos casos, esas medidas implicaron la reducción o eliminación de importantes subsidios que antes de la crisis había venido recibiendo la agricultura, en compensación de los efectos negativos resultantes de un manejo macroeconómico asociado al desarrollo de la industrialización protegida.

Entre 1975 y 1982 la expansión del crédito oficial condujo a un endeudamiento de la agricultura que -medido en términos constantes- creció entre 50 y 100% según países. A partir de 1983 el crédito oficial agrícola se redujo sensiblemente en muchos países, como parte del manejo de la política monetaria orientada a contraer la demanda agregada. Esa disminución implicó un quiebre abrupto en la alta dependencia de esa fuente financiera, por parte principalmente de los agricultores grandes, que tuvieron que recurrir al autofinanciamiento con base en la venta de parte de su patrimonio y encarar las consecuencias financieras de su anterior progresivo endeudamiento. Desde 1984 en unos casos y de 1985 en otros, el volumen del crédito agrícola volvió a aumentar, pero sin que con ello se hayan superado los niveles alcanzados a comienzos de los años setenta. (Véase el cuadro 1.)

El endeudamiento de la agricultura se incrementó considerablemente cuando las tasas de interés nominal fueron extraordinariamente altas. En el entorno macroeconómico asociado al ajuste, las empresas agrícolas han pasado a depender básicamente de las decisiones de carácter monetario, fiscal y de precios, a las que tienen que prestar mucho mayor atención que en el pasado.

En Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador y Perú, países que continúan aplicando tipos de interés preferencial a la agricultura, las tasas reales negativas han acentuado esa condición y pasado de un promedio anual para el conjunto de esos países, de -25% en el periodo 1977/1982 a -45% en el periodo 1983/1985. (Véase el cuadro 2 y el gráfico 5.)

En cambio, en los países donde a la agricultura se aplican las mismas o muy próximas tasas de interés real que al resto de la economía, el costo del crédito se elevó, lo que repercutió como aumento de los costos de producción. La reducción de las tasas de interés a nivel internacional rebajó el costo financiero en general, que ha contribuido a una relativa recuperación de la rentabilidad en la agricultura. (Véase el gráfico 6.)

Cuadro I

CREDITO TOTAL OTORGADO AL SECTOR AGROPECUARIO A TRAVES DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS.

(moneda nacional a precios constantes en millones)

	1986	1987	1988	1989	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
BOLIVIA: a/																					
Banco Agrícola	...	...	...	...	...	345.5	1057.1	1201.4	961.4	778.3	823.2	642.8	720.4	666.2	658.6	649.4	317.3	590.9	1508.8	...	
BRASIL: b/																					
Banco Central	...	...	...	162.2	185.0	214.5	266.7	379.2	482.7	692.3	723.5	637.9	649.8	815.9	859.2	759.3	727.3	578.0	300.9	541.1	
CHILE: c/																					
Banco del Estado	3046.3	3313.0	3716.6	3708.0	3257.7	4943.4	3047.8	1858.5	2232.6	2417.0	3026.7	3136.1	3753.7	5149.6	5346.0	5631.4	5942.6	...	...	...
Bancos privados	1838.2	1619.1	1716.5	1644.3	1511.0	1390.6	782.9	238.6	326.3	384.4	1265.0	2534.9	5169.9	9052.6	14060.2	15542.2	19672.0	...	...	...
COLOMBIA: d/																					
Total	...	...	...	...	32370.0	35337.5	33233.3	35244.1	42007.0	34440.6	35245.8	39774.6	36686.2	43038.0	...	38589.1	42195.7	48495.1	48497.4	48472.8	
ECUADOR: e/																					
Total	...	...	...	...	9410.0	8861.0	9559.0	12368.0	20236.0	22249.0	27543.0	22851.0	22926.0	25334.0	29780.0	33218.0	...	...	...	...
GUATEMALA: f/																					
Banco de Guatemala	...	...	...	...	134795.3 g/	...	...	...	...	164723.8 h/	...	...	...	...	149006.1 i/	189372	176428	...	...	...
PARAGUAY: f/																					
Banco Nacional y bancos privados.	...	...	...	...	5266.6	5878.4	7277.9	7495.5	8842.6	7920.4	9034.7	12437.9	15011.7	12923.9	12158.0	15945.5	14249.2	14430.1	10325.7 j/	...	
PERU: k/																					
Banco Agrario	...	...	...	92085.7	102757.1	98425.0	113037.5	119122.2	136100.0	127492.3	124600.0	109562.5	94223.7	92827.0	119678.0	118233.7	107291.7 l/	...	...	...
Bancos comerciales	...	...	...	27571.4	22000.0	19762.5	22112.5	20677.8	18840.0	15000.0	12588.2	9904.2	6365.8	5620.6	7265.0	11706.3	10794.1 l/	...	...	...
Total	...	...	...	114657.1	124757.1	118437.5	135150.0	139800.0	154740.0	142492.3	137188.2	119466.7	100589.5	98447.6	126843.0	129940.0	118085.8 l/	...	...	...
REPÚBLICA DOMINICANA: m/																					
Banco Agrícola	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	190.7	188.0	138.0	...	...	...	...

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de las siguientes referencias:

Bolivia: Banco Agrícola de Bolivia;

Brasil: Banco Central del Brasil, Departamento de Crédito Rural, 1985.

Chile: Para el Banco del Estado y bancos privados: Superintendencia de Bancos para las otras instituciones: ODEPA, Estadísticas Agropecuarias 1965-1981.

Colombia: Anuario de Estadísticas del Sector Agropecuario, Ministerio de Agricultura-OPSA, 1986.

Ecuador: Boletines del Banco Central del Ecuador, Informes de Labores del Banco Nacional de Fomento y Memorias anuales de la Superintendencia de Bancos.

Guatemala: Elaborado a partir de datos del Banco de Guatemala publicado en los Boletines Estadísticos.

Paraguay: Boletín Estadístico 8314 del Banco Central del Paraguay.

Perú: Banco Agrario del Perú, Junio 1985.

República Dominicana: Serie de Estudios Profundos #4, estimaciones según información del Banco Central.

a/ millones de pesos bolivianos de 1980; b/ millones de cruzeiros de 1990; c/ millones de pesos de 1977 (deflactor-IPCT corregido por Cortazar y Marshall).

d/ 31 de Dic. de cada año, para las otras instituciones son crédito d/ millones de pesos de 1980.

e/ millones de sucres de 1981, como deflactor de precios se ha usado el índice general de precios al consumidor con base original 1970.

f/ millones de guaranes de 1980.

g/ promedio anual del quinquenio 1966-1970. h/ promedio anual del quinquenio 1971-1975.

i/ promedio anual del quinquenio 1976-1980. j/ incluye préstamos hasta septiembre inclusive. k/ millones de scps de 1980. l/ incluye créditos hasta julio.

m/ millones de pesos de 1980.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: TASAS DE INTERES PARA LA AGRICULTURA, TASA PROMEDIO PARA LA ECONOMIA E INFLACION.

(variaciones anuales)

países (a)		1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Países con tasa de interés preferencial para la agricultura										
Brasil										
agrícola (nominal)		...	15.0	33.0	45.0	59.6	72.8	117.2	117.2	...
comercial (nominal)		...	63.0	82.0	101.5	118.0	147.0	197.0	197.0	...
inflación		43.1	38.1	76.0	95.3	91.2	97.9	179.2	203.2	228.0
agrícola (real) (*)		-23.00	-23.10	-43.00	-50.30	-31.60	-25.10	-62.00	-86.00	-86.00
comercial (real) (*)		25.00	24.90	6.00	6.20	26.80	49.10	17.80	-6.20	-6.20
Colombia (b)										
agrícola		...	...	...	24.0	24.0	21.0	21.0	21.0	22.0
exportaciones		...	...	...	17.0	17.0	14.0	17.0	17.0	22.0
comercial		30.0	31.0	34.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0	28.0
inflación		29.3	17.8	29.8	26.5	27.5	24.1	16.5	18.3	22.3
agrícola (real) (*)		-2.50	-2.50	-2.50	-2.50	-3.50	-3.10	4.50	2.70	-0.30
comercial (real)		0.70	13.20	4.20	1.50	0.50	3.90	11.50	9.70	5.70
El Salvador (b)										
agrícola		...	8.0	8.0	8.0	8.0	13.0	13.0	13.0	12.0
exportaciones		...	8.5	8.5	8.5	8.5	13.0	13.0	10.0	
comercial		...	13.0	13.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
inflación		14.9	14.6	14.8	18.6	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8
agrícola (real) (*)		-6.60	-6.60	-6.80	-10.40	-3.60	-0.80	-2.50	3.20	-18.80
comercial (real) (*)		-1.60	-1.60	-1.80	-3.60	3.40	1.20	-0.50	5.20	-15.80
Ecuador										
desarrollo rural		...	...	...	4.0	4.0	7.0	9.0	11.0	11.0
máxima		...	...	...	12.0	15.0	15.0	19.0	23.0	23.0
inflación		9.8	11.8	9	14.5	17.9	24.3	52.5	25.1	24.4
agrícola (real) (*)		-10.50	-10.50	-10.50	-10.50	-13.90	-17.30	-43.50	-14.10	-13.40
comercial (real) (*)		-2.50	-2.50	-2.50	-2.50	-2.90	-9.30	-33.50	-2.10	-1.40

Perú										
agrícola		6.0	18.0	21.0	...	29.0	29.0	46.0	55.0	...
comercial		17.5	29.5	32.5	...	48.5	47.5	60.0	66.0	...
inflación		32.4	73.7	66.7	59.7	72.7	72.9	125.1	111.5	158.3
agrícola (real)	(*)	-26.40	-55.70	-45.70	-44.00	-43.70	-43.90	-79.10	-56.50	-56.50
comercial (real)	(*)	-14.90	-44.20	-34.20	-28.00	-24.20	-25.40	-65.10	-45.50	-45.50
Total países (d)										
agrícola (real)		-15.9	-18.5	-28.1	-31.9	-22.2	-18.8	-40.2	-49.8	-51.5
comercial (real)		16.5	15.8	1.8	2.1	17.0	33.0	7.5	-6.8	-7.7

Países sin
tasa de interés
preferencial para
la agricultura

Guatemala (b)										
máxima (c)		11.0	11.0	11.0	11.0	15.0	15.0	12.0	12.0	...
efectiva		10.1	10.2	10.3	10.4	13.0	13.9	12.0	11.7	...
inflación		7.4	9.1	13.7	9.1	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5
colocaciones (real)		2.70	1.10	-3.40	1.30	4.30	15.90	-3.40	6.50	6.00
Chile										
colocaciones		122.0	73.3	62.0	47.0	51.9	63.1	42.7	37.2	40.4
inflación		63.5	30.3	38.9	31.2	9.5	20.7	23.6	23.0	26.4
colocaciones (real)		58.50	43.00	23.10	15.80	42.40	42.40	19.10	14.20	14.00
Total países (e)										
colocaciones (real)		40.09	29.17	14.36	11.02	29.83	33.66	11.68	11.66	11.36

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de los Boletines del Banco Central de los países.

(a): Incluye países con información disponible.

(b): Operan redescuentos para los bancos comerciales. En general el redescuento para la agricultura es menor que para el resto.

(c): Fijada por la autoridad.

(d): ponderado por PIB agrícola y PIB total respectivamente de cada país.

(e): ponderado por PIB total de cada país.

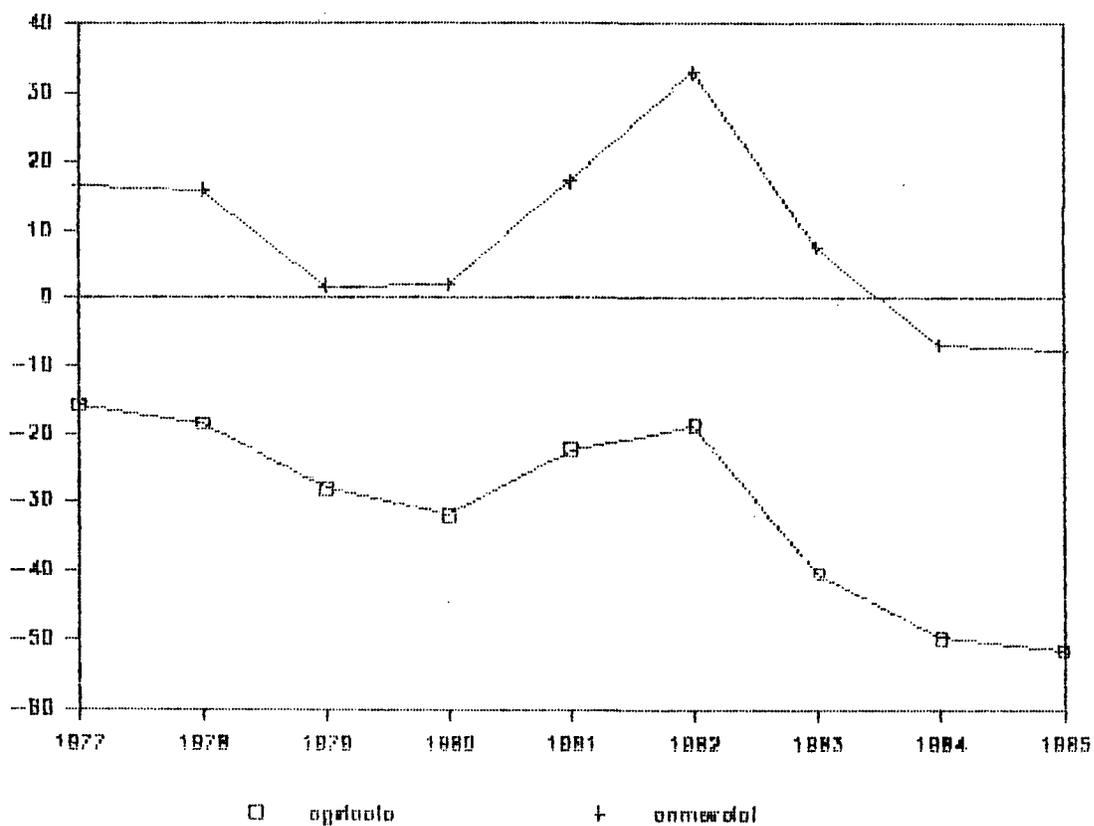
(*): estimado.

Formulas: tasa de interés real = (tasa de interés nominal / tasa de inflación)
tasa de inflación = variación índice de precios al consumidor.

Gráfico 5

TASA DE INTERES REAL AGRICOLA Y COMERCIAL EN PAISES DE LA REGION
CON TASAS DE INTERES DIFERENCIADAS POR SECTORES

(Variaciones anuales)

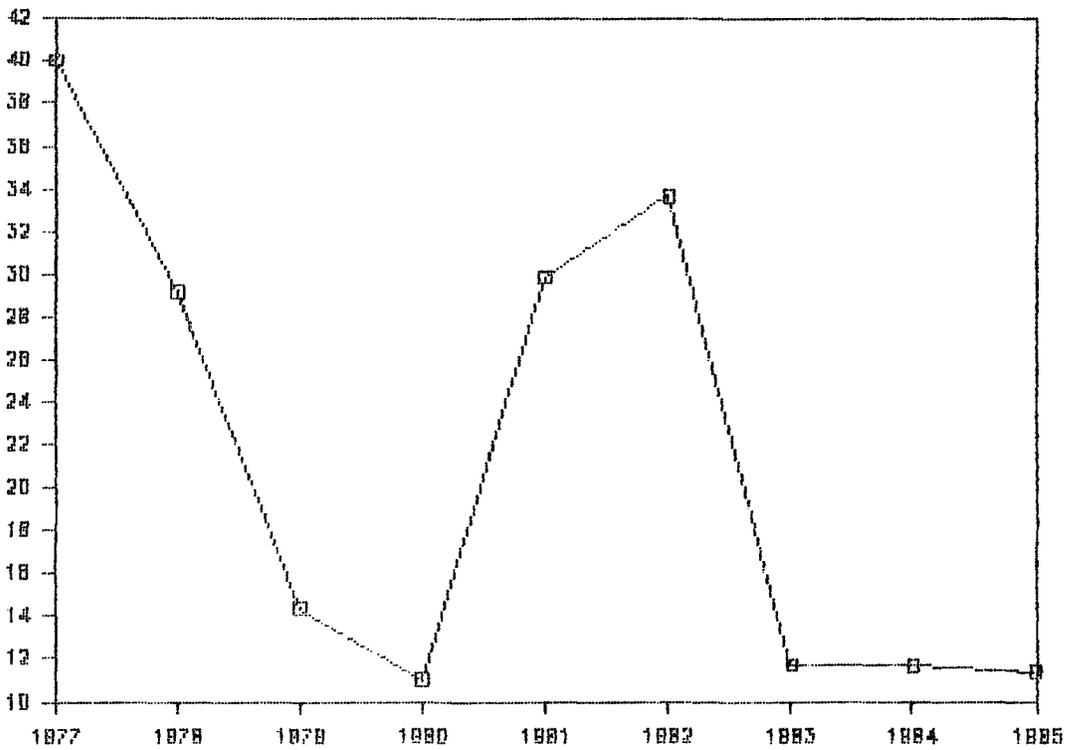


Fuente: Cuadro 17, según información de los boletines del Banco Central de los países.

Gráfico 6

TASA DE INTERES REAL EN PAISES DE LA REGION
SIN TASAS DE INTERES DIFERENCIADAS POR SECTORES

(Variaciones anuales)



Fuente: Cuadro 17, según información de los boletines del Banco Central de los países.

La magnitud del déficit fiscal en los periodos precrisis y de ajuste refleja los cambios introducidos en el manejo de la política fiscal. Entre 1970 y 1980, el déficit del gobierno central se mantuvo relativamente estable, fue del orden del 0.4% al 0.5% del PIB regional, con una tendencia general ligeramente declinante, con excepción de algunos países, como Chile, en que fue francamente decreciente. (Véase el cuadro 3 y el gráfico 7.) En el proceso de ajuste y a causa principalmente del aumento en el pago de los altos intereses aplicados a la deuda pública externa e interna, el déficit del gobierno central se elevó hasta el 2.2% del PIB, pero la caída de las tasas nominales de interés y la fuerte contracción del gasto público -en particular de sus componentes sociales y de una generalizada eliminación o reducción de los subsidios- condujeron a que dicho déficit en 1985 sea de sólo el 0.2% del PIB, cifra más baja que el promedio correspondiente a la década pasada.

Entre 1978 y 1982, el gasto centralizado y de las instituciones y empresas que conforman el aparato público agrícola, mantuvo relativamente estable su participación en el gasto público total. (Véase el cuadro 4.) Información disponible, aunque parcial, indica que a partir de 1983 se produjo una contracción del gasto público en la agricultura, particularmente en las inversiones e infraestructura, en los servicios de apoyo a la producción y en las prestaciones sociales rurales, que ha implicado una acentuación de la tendencia que a fines de la década pasada ya empezó a insinuarse en varios países de la región. Las instituciones públicas dedicadas a promover y difundir el desarrollo de tecnologías agrícolas, las cuales fueron creadas y han ido madurando a lo largo de los últimos 25 años, cuentan con importantes patrimonios y número de científicos que trabajan en investigación y extensión agrícola. La principal amenaza que en las presentes circunstancias esas instituciones deben encarar, es la falta de continuidad en sus actividades, resultante de inestables o reducidos recursos anuales para cubrir remuneraciones y gastos de operación. Se ha podido percibir

Cuadro 3

AMERICA LATINA: SUPERAVIT O DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PIB)

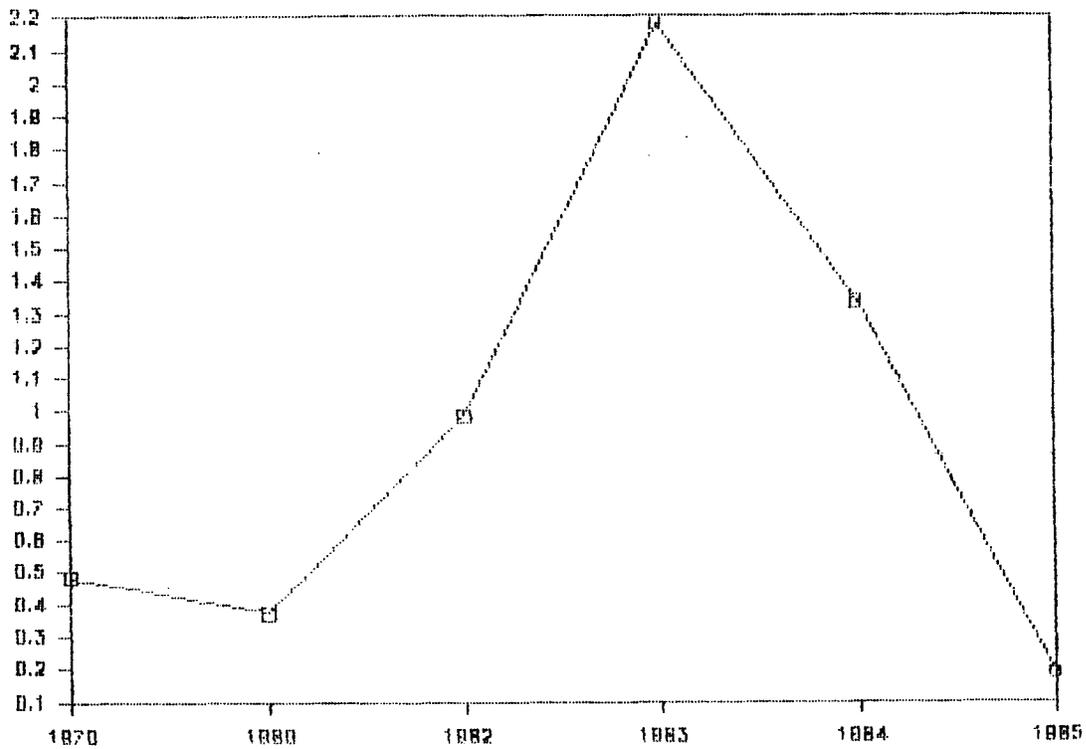
	1970	1980	1982	1983	1984	1985
Argentina	-1.4	-2.7	-3.7	-14.4	-7.6	n.d.
Bolivia	-0.8	-7.6	-6.6	-14.0	n.d.	n.d.
Brasil	-0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	1.0
Colombia	-1.0	-2.0	-4.1	-3.5	-4.2	-5.6
Costa Rica	0.1	-8.0	-3.3	-3.6	-2.8	-1.9
Chile	-2.0	7.2	-2.6	-3.6	-2.9	-1.9
Ecuador	-2.8	-0.8	-4.0	-2.8	-0.9	1.0
El Salvador	-1.6	-6.7	-7.7	-8.9	-7.1	-5.4
Guatemala	-1.3	-4.7	-4.7	-3.3	-3.8	-1.8
Haití	-0.7	-5.4	-13.2	-11.2	-10.0	-7.3
Honduras	-3.1	-7.9	-10.1	-9.8	-10.2	-7.5
México	-1.7	-3.1	-12.4	-8.3	-7.4	-7.7
Nicaragua	-1.2	-11.2	-13.6	-28.7	-23.5	-24.6
Panamá	-4.8	-5.9	-6.6	-6.3	-5.7	-2.1
Paraguay	-0.1	-0.2	-1.5	-2.6	-2.9	-1.5
Perú	-1.4	-2.9	-3.9	-8.9	-5.0	-2.9
República Dominicana	-1.6	-3.1	-3.0	-2.5	-0.7	-1.4
Uruguay	-1.3	0.1	-8.7	-3.9	-5.3	-2.9
Venezuela	-1.2	-0.4	-4.9	-2.3	2.7	2.3

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de BID, Progreso económico y social. Informe 1986.

Gráfico 7

AMERICA LATINA: DEFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de BID, Progreso Económico y Social. Informe 1986.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA
EN EL GASTO PUBLICO TOTAL

(En porcentajes)

	1978	1979	1980	1981	1982	Promedio 1978-1982
Argentina	3.0	3.5	3.2	2.7	1.8	2.3
Bolivia	3.4	4.1	4.7	4.0	3.0	3.7
Brasil	3.7	4.2	4.4	3.9	4.2	4.1
Colombia	7.2	6.1	8.3	6.3	6.3	6.7
Costa Rica	4.9	4.9	4.1	3.7	4.3	4.3
Chile	3.1	2.7	1.0	1.7	1.3	1.6
Ecuador	16.6	16.9	25.8	23.3	24.4	22.6
Guatemala	3.5	3.6	3.8	3.5	3.6	3.6
Haití	18.2	17.6	10.0	10.5	11.5	13.1
Honduras	9.0	9.0	8.9	9.0	8.4	8.8
México	10.4	11.1	12.2	9.5	11.6	10.9
Panamá	27.7	10.3	7.5	7.9	7.0	11.5
Paraguay	3.9	4.9	5.5	5.6	5.5	5.3
Uruguay	2.6	3.4	4.4	3.3	4.3	3.8

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de FAO, "El gasto público en la agricultura en los países en desarrollo".

discontinuidad en las investigaciones, pérdida de impulso y aún retroceso de los programas, lo que pone de manifiesto la falta de una adecuada apreciación por parte de los gobiernos respecto al valor real y potencial de su propia base científica y tecnológica para el desarrollo agrícola. Los recortes presupuestarios han afectado también a los programas de desarrollo rural integrado y con ello a la política social rural.

En la década pasada, el desarrollo de la infraestructura agrícola entró en conflicto con la enorme expansión de las inversiones públicas en los sectores no agrícolas, lo que aparece como una de las principales causas del menor dinamismo de la producción agrícola registrada en la segunda mitad de los años setenta. Pudo percibirse entonces una cierta intención de dejar al sector agrícola que funcione progresivamente por su cuenta y riesgo, en materia de inversiones y de mercadeo.

Las inversiones en agricultura realizadas por el Estado han sido importantes para su crecimiento económico; han tenido el propósito de inducir, orientar y facilitar la inversión privada y han influido decidida y activamente en el comportamiento y composición de la producción. Estimaciones del Instituto Internacional de Investigación de Política Alimentaria (IFPRI) ^{4/} indican que aproximadamente un 10% del crecimiento de la producción agrícola latinoamericana, registrado entre 1950 y 1978, se debió al efecto de los estímulos de índole diversa generados por la inversión pública agrícola. Esto se ha concentrado coincidente y sostenidamente en obras de riego, habilitación de suelos, mejoramiento de las instalaciones de almacenamiento y de mercadeo agrícola y en la adquisición de máquinas y equipos requeridos por los servicios de investigación y asistencia técnica. Estuvo incorporada en los programas estatales de fomento de la producción, de capacitación, de

^{4/} Elias, V., Government Expenditures in Agriculture in Latin America, IFPRI Research Report No. 23, Washington D.C., mayo de 1981.

investigación, extensión, de formación de cooperativas, de reforma agraria y colonización y de desarrollo rural.

El ajuste ha tenido efectos adversos sobre esos programas, reduciéndolos e incluso desmembrándolos. Históricamente, el desarrollo agrícola ha requerido de inversiones públicas, especialmente en materia de infraestructura, investigación tecnológica, riego y adecuación de tierras, que los agricultores no están dispuestos a emprender a su costo. Son abundantes las evidencias de que la carencia de inversiones públicas restringe la inversión privada agrícola, que ha requerido de ella para ser rentable.

Los datos sobre las variaciones de los salarios nacionales son un buen indicador de lo ocurrido con los salarios agrícolas, ya que éstos siguen muy de cerca la evolución de aquéllos, que se han deteriorado en términos reales durante el ajuste, respecto a sus niveles de comienzos de los años setenta.

En el gráfico 8 la porción de la curva de los salarios que se ubica por debajo del valor 100, indica deterioro y mejoramiento de la fracción que se localiza por encima de ese valor. En el periodo 1975 a 1985 ha predominado la caída de los salarios reales percibidos por los estratos más vulnerables de la población agrícola, lo que se ha traducido en agravamiento de la pobreza rural.

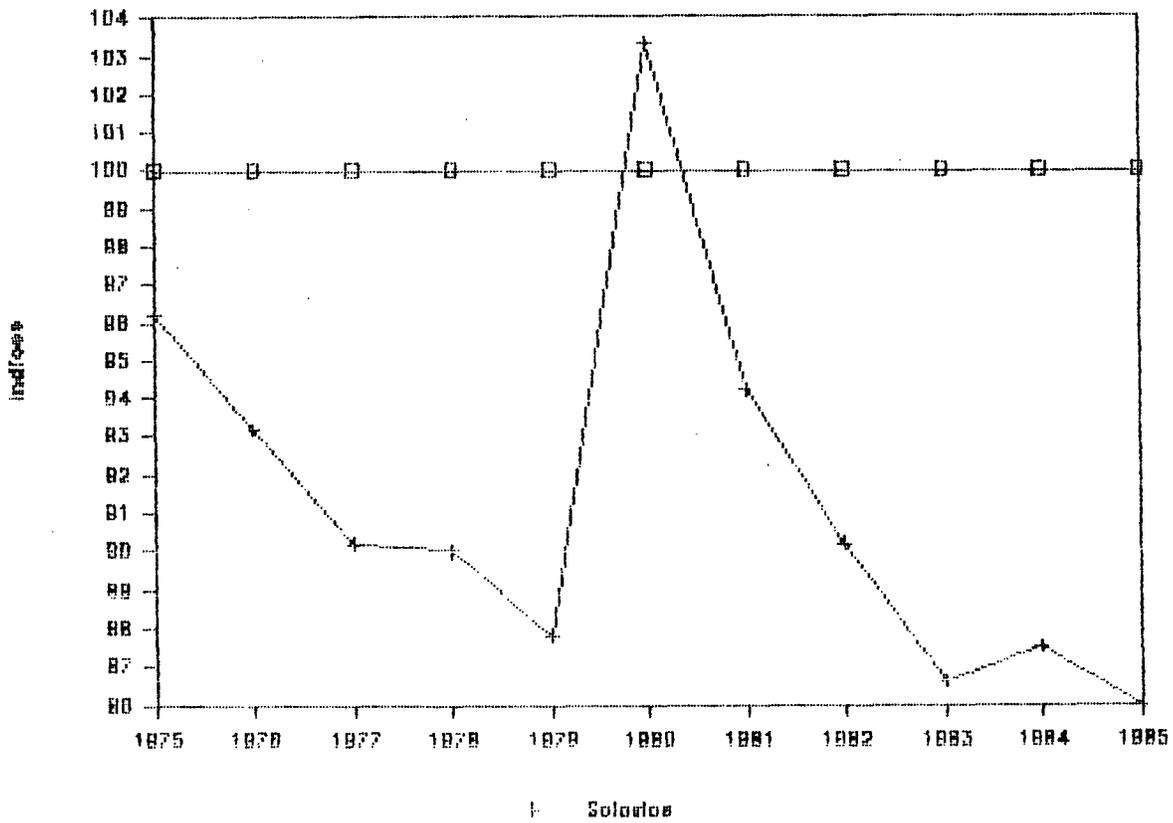
Otras informaciones incluidas en el cuadro 5 complementan la conclusión anterior y permiten apreciar el carácter generalizado de la caída de los salarios reales que, entre 1980 y 1985, ha significado una pérdida promedio del 15% en el poder adquisitivo de los salarios agrícolas. Una disminución ligeramente mayor han sufrido los salarios en la construcción y los sueldos en el sector público.

Los cambios ocurridos en los mercados agrícolas de trabajo, que han consistido en la revisión de las reglamentaciones contractuales, reducción de los impuestos al trabajo al modificar los costos de la seguridad social e igualación de los derechos y garantías entre los trabajadores urbanos rurales, han deteriorado

Gráfico 8

AMERICA LATINA: SALARIOS MINIMOS REALES

(1970 = 100)



Fuente: PREALC, estimación según datos oficiales de los países.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS
1980-1985 a/

	1980- 1985	1980- 1983	1983- 1985
Salarios industria manufacturera	-12.2	-5.5	-6.0
Salarios mínimos urbanos	-16.3	-9.3	-7.7
Salarios en la construcción	-17.8	-6.7	-11.9
Salarios en el sector público	-17.1	-13.8	-3.8
Salarios agrícolas	-15.2	-10.2	-5.6

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de PREALC, información de cada país.

a/ Variaciones entre años extremos de los promedios simples de 12 países para salarios industriales, 19 para los salarios mínimos, 14 para los salarios en construcción, 9 para los salarios públicos y 16 para los salarios agrícolas.

el poder negociador de la fuerza de trabajo, disminuido el peso relativo de las remuneraciones a la mano de obra dentro del costo de producción y han favorecido al trabajo temporal, en detrimento del trabajo permanente en la agricultura. A esas modificaciones y sus consecuencias, se han sumado las altas tasas de desempleo agrícola y rural, las que han contribuido a la caída de los salarios reales agrícolas.

A través del deterioro de las remuneraciones a la fuerza de trabajo es como las empresas agrícolas, especialmente las medianas y grandes, han intentado compensar la elevación de los otros componentes del costo de producción y mantener estable su rentabilidad, para con ello conservar sus niveles de actividad productiva.

b) Efecto en el comportamiento productivo regional

En la década de los setenta el sector agrícola regional creció al 3.5% por año, frente al 5.9% que alcanzó toda la economía y al 6.3% de incremento registrado por las manufacturas. Las diferencias en los ritmos de crecimiento reflejan la pérdida progresiva de importancia de la agricultura regional en el PIB de América Latina y el Caribe, respecto a las contribuciones de la industria y los servicios, lo que normalmente ocurre conforme avanza el proceso de desarrollo. Independientemente de esa disminución relativa, la agricultura regional aumentó sus dimensiones económicas absolutas y reforzó su integración progresiva al desarrollo global, lo que implicó vínculos intersectoriales e internacionales más complejos.

Entre 1980 y 1986 se alteró la tendencia seguida por esos indicadores, debido a que la industria regional fue el sector más afectado por la crisis y el proceso de ajuste; aumentó al 0.8% anual en el período indicado, en tanto que la agricultura continuó creciendo, aun cuando sólo al 1.8% por año, ritmo más moderado que en el pasado, mientras que la economía en su conjunto creció al 1.1% anual. En términos de producto por habitante regional, los ritmos de aumento fueron: -1.5% para las manufacturas, -0.6% para la agricultura y -1.2% para el sistema

en su conjunto. A consecuencia de lo anterior, entre 1983 y 1985 la agricultura elevó ligeramente su participación en el PIB total, pero en 1986 prácticamente volvió a ocupar la misma posición relativa que antes de la crisis, debido a que la producción disminuyó sensiblemente. (Veáanse los cuadros 6 al 10.) Las cifras muestran la rápida reacción productiva lograda en los años 1984 y 1985.

La relativa mejor respuesta productiva de la agricultura estuvo asociada a dos circunstancias. De un lado, el sector fue menos afectado que el resto de la economía nacional por la contracción de la demanda interna; las elasticidades-ingreso de los alimentos son por lo general bajas -alrededor de 0.4 en promedio- y por ello el deterioro del gasto interno medio -alrededor de 13% entre 1979/1981 y 1982/1985- no repercutió con severidad en la producción sectorial. Por otra parte, un alto porcentaje de las producciones agrícolas son comercializables internacionalmente, lo que permitió que la agricultura se beneficie de las políticas promotoras de exportaciones y eleven sus volúmenes físicos exportados.

El cuadro 11 muestra los cambios acaecidos en la composición de la producción regional entre 1980 y 1986. Los cultivos exportables fueron los que crecieron con mayor dinamismo en ese periodo; aparecen como más dinámicas las producciones de oleaginosas, caña de azúcar, remolacha azucarera y cereales. Estos cultivos en unos países son exportables y en otros sustitutos potenciales de importaciones. Los productos destinados principalmente al consumo interno crecieron más lentamente. Las producciones de raíces y tubérculos y de leguminosas no lograron recuperar los niveles que habían alcanzado en los años setenta. Las carnes muestran una lenta recuperación con excepción de la avicultura.

En 1986 se interrumpió la tendencia de crecimiento de las producciones regionales exportables iniciada en 1984 y 1985; cayeron las producciones de caña de azúcar, oleaginosas, fibras y café. Dado que el nivel de la producción regional de 1986 fue

Cuadro 6

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS NIVELES DE ACTIVIDAD TOTAL,
AGRICOLA Y DE CONSUMO INTERNO

(Tasas anuales de crecimiento)

	Nivel de actividad				Consumo interno a/	
	PIB	PIB agrícola	PIB Per cápita	PIB agrícola Per cápita	Disponibilidad de productos agrícolas	Disponibilidad de productos agrícolas per cápita
1970-75	6.3	3.8	3.6	1.1	5.2	2.5
1975-80	5.5	3.3	2.9	0.8	3.8	1.4
1970-80	5.9	3.5	3.3	1.0	4.5	1.9
1975-78	5.0	3.7	2.5	1.3	2.9	0.4
1978-79	6.4	2.4	3.9	-0.0	3.8	1.3
1979-80	5.7	2.7	3.2	0.2	6.7	4.2
1980-81	1.9	4.8	-0.5	2.3	4.9	2.4
1981-82	-1.0	-0.1	-3.3	-2.4	-1.1	-3.4
1982-83	-3.2	0.4	-5.4	-1.9	-2.9	-5.2
1983-84	3.2	3.5	0.8	1.1	2.7	0.3
1984-85	2.7	3.8	0.4	1.4	3.0	0.7
1985-86	3.4	-1.6	1.1	-3.8	...	...

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FAO, Anuario de Comercio y CEPAL, Anuario de Estadísticas.

a/ PIB agrícola menos exportaciones y más importaciones de productos agrícolas.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: NIVELES DE ACTIVIDAD TOTAL, AGRICOLA Y DE CONSUMO INTERNO

(En millones de dólares a precios de 1970)

	Nivel de actividad				Consumo interno <u>a/</u>	
	PIB	PIB agrícola	PIB Per cápita	PIB agrícola	Disponibilidad de productos agrícolas	Disponibilidad de productos agrícolas per cápita
1970	169 914.6	24 510.1	638.4	92.1	19 526.7	73.4
1975	230 962.6	29 496.4	762.7	97.4	25 148.3	83.0
1978	267 736.0	32 927.5	822.4	101.1	27 396.5	84.2
1979	284 922.9	33 731.5	854.3	101.1	28 436.5	85.3
1980	301 251.7	34 636.6	881.6	101.4	30 347.2	88.8
1981	306 902.2	36 296.9	877.0	103.7	31 827.6	91.0
1982	303 808.7	36 267.9	847.9	101.2	31 479.9	87.9
1983	294 153.9	36 417.3	801.9	99.3	30 561.1	83.3
1984	303 544.6	37 698.3	808.6	100.4	31 373.5	83.6
1985	311 740.3	39 130.8	811.6	101.9	32 322.7	84.2
1986	322 339.5	38 504.7	820.6	98.0	...	...

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos de FAO, Anuario de Comercio y CEPAL, Anuario de Estadísticas.

a/ PIB agrícola menos exportaciones y más importaciones de productos agrícolas.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PRINCIPALES AGREGADOS DEL SECTOR EXTERNO

(En millones de dólares a precios de 1970)

	T o t a l			Agrícola		
	Exporta- ción	Importa- ción	Saldo	Exporta- ción	Importa- ción	Saldo
1970	13 616.7	12 774.5	842.3	6 530.5	1 546.9	4 983.6
1975	15 885.2	22 997.9	-7 112.7	7 081.7	2 733.5	4 348.2
1978	19 917.8	27 278.5	-7 360.7	8 795.7	3 264.6	5 531.0
1979	22 215.0	27 286.9	-5 071.9	8 610.7	3 315.9	5 294.8
1980	24 356.3	29 447.9	-5 091.5	8 181.0	3 891.6	4 289.4
1981	26 194.7	31 688.9	-5 494.2	8 375.8	3 906.5	4 469.3
1982	27 514.8	27 695.1	-180.3	7 985.6	3 197.5	4 788.1
1983	29 727.5	20 748.9	8 978.6	9 224.9	3 368.6	5 856.3
1984	31 917.5	21 576.0	10 341.5	9 631.5	3 306.6	6 324.8
1985	32 211.1	22 549.2	9 661.9	9 742.6	3 003.1	6 739.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FAO, Anuario de Comercio y CEPAL, Anuario Estadístico.

Cuadro 9

PIB TOTAL, AGRICOLA E INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA a/
(Tasas anuales de variación y porcentaje de participación)

Períodos	Valor PIB total			Valor PIB per cápita			Participación % en PIB total	
	Total	Agropecuario	Manufacturero	Total	Agropecuario	Manufacturero	PIB agropecuario	PIB manufacturero
1971	8.4	0.3	7.6	5.5	-2.3	4.8	13.3	23.2
1972	6.7	0.8	9.0	4.0	-1.8	6.2	12.6	23.7
1973	8.8	9.1	9.9	6.1	6.3	7.1	12.6	24.0
1974	7.0	5.2	6.5	4.3	2.5	3.8	12.4	23.9
1975	0.9	3.7	2.1	-1.6	1.2	-0.4	12.8	24.1
1976	5.7	2.2	7.0	3.1	-0.3	4.3	12.4	24.4
1977	5.1	6.1	3.8	2.5	3.5	1.2	12.5	24.1
1978	4.3	2.9	4.5	2.1	0.7	2.3	12.3	24.2
1979	6.4	2.4	7.5	3.9	-0.0	5.0	11.8	24.4
1980	5.7	2.7	5.7	3.2	0.2	3.1	11.5	24.4
1981	1.9	4.8	-2.2	-0.5	2.3	-4.5	11.8	23.4
1982	-1.0	-0.1	-2.4	-3.3	-2.4	-4.7	11.9	23.1
1983	-3.2	0.4	-4.1	-5.4	-1.9	-6.4	12.4	22.9
1984	3.2	3.5	5.0	0.8	1.1	2.6	12.4	23.3
1985	2.7	3.8	2.7	0.4	1.4	0.4	12.6	23.3
1986	3.4	-1.6	6.3	1.1	-3.8	3.9	11.9	23.9
1970-1980	5.9	3.5	6.3	3.3	1.0	3.7		
1980-1986	1.1	1.8	0.8	-1.2	-0.6	-1.5		

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos de Cuentas Nacionales de la División de Estadísticas de la CEPAL.

a/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Cuadro 10

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA AGRICULTURA.

(Tasas anuales)

	1970-75	1975-81	1981-86	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ARG	2.8	1.3	1.3	1.9	6.9	1.9	3.9	-3.3	-3.5
BAR	...	...	...	1.9	6.9	1.9	3.9	-3.3	-3.5
BOL	5.6	1.6	-1.3	-0.9	6.8	-26.7	18.7	3.1	-3.0
BRA	6.5	4.9	2.4	6.4	-2.5	2.2	4.3	8.8	-5.0
COL	4.4	4.0	2.1	3.2	-1.9	2.8	2.4	1.8	4.0
COS	3.4	2.4	1.8	5.1	-4.7	4.0	10.1	-2.9	-0.4
CHI	1.6	3.1	3.8	3.8	-1.2	-2.5	7.5	5.6	8.1
ECU	4.2	2.7	2.1	6.8	2.0	-13.9	8.8	4.8	5.0
ELS	4.7	0.0	-2.8	-6.4	-4.7	-3.2	1.2	-2.4	-2.6
GUA	6.2	2.9	-0.8	1.2	-3.0	-1.7	1.5	-0.8	-2.1
GUY	...	...	...	2.3	-1.4	-10.6	3.6	0.0	...
HAI	1.7	0.4	-0.6	-1.4	-4.2	-3.7	3.5	0.5	2.1
HON	-0.9	5.9	1.5	-0.2	-0.1	1.4	3.3	2.6	1.5
JAM	...	...	...	2.2	-7.9	7.2	9.3	-3.4	...
MEX	3.0	4.2	2.4	6.1	-0.6	2.9	2.5	2.2	1.0
NIC	5.9	-1.9	1.1	9.5	2.8	5.1	-6.4	0.2	-3.9
PAN	1.2	2.9	1.8	8.3	-1.5	3.1	0.2	2.9	-2.5
PAR	7.4	6.8	3.1	10.1	0.4	-2.4	5.9	4.6	-0.9
PER	-0.9	1.7	3.4	9.0	3.0	-10.8	11.8	2.8	4.7
RDO	3.0	4.2	0.9	5.5	4.6	3.0	-0.2	-4.5	-2.5
TTO	...	...	...	-1.3	3.2	-3.4	2.4	9.5	...
URU	-1.3	3.1	-0.4	5.5	-7.3	2.1	-6.8	5.1	0.1
VEN	3.6	1.7	2.4	-1.9	3.6	0.4	0.8	5.7	5.5
TOTAL	3.7	3.5	2.0	4.6	-0.1	1.1	3.7	3.8	-1.6

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAD, sobre la base de datos de la División de Estadísticas de la CEPAL.

Cuadro 11

AMERICA LATINA (a) : EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA. 1970-1986.

	Indice 1979-81=100						Tasas de crecimiento			
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1971-80	1980-86	1985-86
Cultivos (b)	98	106	106	105	112	118	113	3.0	2.3	-4.2
cereales	97	112	115	108	117	119	120	2.9	3.6	0.7
raíces y tubérculos	96	103	101	91	97	99	105	-0.7	1.5	6.0
caña de azúcar	99	101	111	119	122	130	129	4.2	4.5	-0.6
legumbres	90	115	120	91	111	114	108	-1.4	3.2	-4.7
oleaginosas	105	103	98	104	118	133	118	10.0	2.0	-11.2
hortalizas	102	96	105	103	114	114	114	3.6	1.9	0.3
frutas	101	102	106	105	113	109	109	3.1	1.3	0.4
fibras	101	95	84	81	103	113	89	-0.3	-2.1	-21.5
estimulantes	88	116	94	109	98	115	93	1.0	0.9	-18.8
Pecuarios (b)	100	104	104	105	103	107	109	4.0	1.4	1.7
carne de vacuno	99	104	104	105	102	105	107	4.2	1.3	2.3
leche	102	102	105	104	106	109	109	3.1	1.2	-0.3
huevos	101	104	106	105	114	119	123	6.2	3.3	3.2
Alimentos (c)	100	104	107	106	109	113	114	3.7	2.2	0.4
No alimentos (c)	93	107	92	100	99	110	92	0.8	-0.2	-16.9
VBP Agropecuario (c)	99	104	105	105	108	113	111	3.3	2.0	-1.5

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FAO.

(a): Incluye países cobertura geográfica de CEPAL.

(b): Incluye toda la producción disponible para cualquier uso.

(c): Incluye toda la producción disponible para cualquier uso, salvo la destinada a semillas y pienso.

similar a la de 1984, se puede afirmar que se "perdió" el esfuerzo productivo de 1985.

El ritmo de aumento de la producción agrícola regional fue de la mano con el ritmo de crecimiento de la tierra cosechada, 1.8% por año entre 1980 y 1985, tasa a su vez coincidente con la expansión del área cosechada durante los años setenta. Esto implica que los rendimientos han permanecido estacionarios en los años ochenta, debido de un lado, a los efectos de las políticas macroeconómicas aplicadas durante el proceso de ajuste y, por otra parte, a las repercusiones negativas sobre la producción de cultivos que tuvieron las condiciones adversas de clima, especialmente en 1982 y 1983.

La disponibilidad regional total de productos agrícolas ^{5/} disminuyó entre 1982 y 1983, y logró recuperar sus niveles precrisis en 1984 y 1985. La disponibilidad por habitante se redujo en un 7.5% entre 1981 y 1985, en tanto que la producción se contrajo en 2%. Ha variado también la estructura de la disponibilidad interna de productos agrícolas. En los años setenta las exportaciones crecieron más lentamente que las importaciones, tendencia que se revertió entre 1982 y 1985 al aumentar los volúmenes exportados y reducirse los importados, junto a un modesto aumento de la producción regional. Por ello se estima que a la menor disponibilidad interna contribuyeron aproximadamente en 50% la contracción de las importaciones, en 30% la menor producción y en un 20% los mayores volúmenes exportados. (Veáse el cuadro 12.)

Es sabida la importancia que las exportaciones agrícolas han tenido en el total exportado por la región. A fines de los años sesenta representaban alrededor del 35% de ese total, participación que bajó al 30% en 1985. La región ha sido tradicionalmente exportadora neta de productos agrícolas, pero dado que las importaciones crecieron más aceleradamente en los

^{5/} Resultante de sumar el PIB y las importaciones y de restar las exportaciones.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA DISPONIBILIDAD
INTERNA DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(En porcentajes)

	PIB agrícola (1) (1/4)	Exportaciones agrícolas (2) (2/4)	Importaciones agrícolas (3) (3/4)	Disponibilidad de productos agrícolas <u>a/</u> (4)
1970	125.5	33.4	7.9	100.0
1975	117.3	28.2	10.9	100.0
1978	120.2	32.1	11.9	100.0
1979	118.6	30.3	11.7	100.0
1980	114.1	27.0	12.8	100.0
1981	114.0	26.3	12.3	100.0
1982	115.2	25.4	10.2	100.0
1983	119.2	30.2	11.0	100.0
1984	120.2	30.7	10.5	100.0
1985	120.9	30.1	9.3	100.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos de Cuentas Nacionales.

a/ PIB agrícola menos exportaciones y más importaciones agrícolas.

años setenta,^{6/} el valor del balance comercial agrícola había venido reduciéndose, tendencia que se alteró a partir de 1981. En los años 1984 y 1985 el saldo positivo fue del orden de los 6 500 millones de dólares a precios de 1970. (Véase nuevamente el cuadro 8 y el cuadro 13.)

Varios factores influyeron en la tendencia precrisis de las importaciones, en particular la sobrevaloración del tipo real de cambio, las preferencias arancelarias aplicadas a las importaciones de alimentos, los cambios en los patrones de consumo alimentario asociados a la urbanización y metropolización, las exportaciones subsidiadas por parte de los países desarrollados y las condiciones muy favorables de financiamiento en que se negociaron esas compras, causas que en conjunto determinaron la mencionada reducción progresiva del saldo neto del comercio exterior agrícola regional. Cabe tener presente que las importaciones de alimentos han representado entre un 70% y un 80%, del total importado regional de productos agrícolas. Como dato ilustrativo adicional se puede indicar que en 1978 bastaba con el 32% de las exportaciones regionales para costear las importaciones también agrícolas, relación que subió al 47% en 1981 y que cayó al 33% en 1985.

Durante el proceso de ajuste sólo ciertos países como Argentina, Brasil, Paraguay y en menor medida Costa Rica y Honduras, aumentó el saldo favorable de la balanza comercial agrícola. En otro grupo importante de países, el saldo favorable de su comercio externo agrícola se redujo y en los países deficitarios como Bolivia y Haití, dicho déficit aumentó, excepto en México y Venezuela que lo redujeron. Sólo Chile y Perú, entre los países deficitarios, lograron pasar de una situación de déficit a otra de superávit, debido tanto a una drástica reducción de sus importaciones como al incremento de sus

^{6/} En 1970 representaron el 8% de la disponibilidad interna de productos agrícolas, en 1975 alcanzaron el 11%, en 1980 llegaron casi al 13% y en 1985 superaron ligeramente al 9%. (Véase nuevamente el cuadro 12.)

Cuadro 13

AMERICA LATINA:^{a/} EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR
DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Importa- ciones	Exporta- ciones	Saldo	Importa- ciones/ Exporta- ciones
	Millones de dólares corrientes			Porcen- tajes
1961	1 102	4 043	2 941	27.3
1970	2 263	7 681	5 418	29.5
1975	6 092	16 751	10 659	36.4
1978	8 370	25 886	17 516	32.3
1979	10 450	28 862	18 412	36.2
1980	14 370	31 958	17 588	45.0
1981	14 587	31 282	16 695	46.6
1982	11 438	27 722	16 284	41.3
1983	11 157	30 060	18 903	37.1
1984	11 332	32 085	21 958	35.3
1985	10 127	30 669	20 542	33.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos de la FAO.

a/ Según cobertura de la FAO.

exportaciones, particularmente en el caso de Chile. (Veáse el cuadro 14.)

En términos regionales, un tercio del superávit de los pocos países que lograron mejorar su comercio externo agrícola durante 1982 a 1985, compensó las disminuciones del saldo exportable favorable o los déficits crecientes de los restantes países. Gracias a ello la región como un todo, puede exhibir para el periodo un mejoramiento relativo del orden de los 2 000 millones de dólares en su balanza comercial de productos agrícolas, respecto a cifras de periodos anteriores.

Hasta 1985, las oleaginosas, cereales, tabaco, lácteos y frutas, fueron las principales exportaciones regionales y provinieron de pocos países. Cayeron las exportaciones de café, azúcar y carnes, lo que por el contrario afectó a un número importante de países de la región, fuertemente vinculados a estas exportaciones. (Véanse los cuadros 15 y 16.)

La reducción de las importaciones a consecuencia del ajuste repercutió principalmente en los cereales. También cayeron las importaciones de azúcar, carnes y lácteos, lo repercutió en la oferta interna. Las oleaginosas no han experimentado contracción de sus importaciones en la mayoría de los países de la región. Entre 1980 y 1985 el aumento generalizado de la demanda por importaciones de oleaginosas, representó el 25% del aumento de las exportaciones de esos productos realizadas por Brasil y Argentina, en el mismo periodo.

El proceso de ajuste y la caída de los precios internacionales dieron como resultado un descenso de las importaciones regionales agrícolas en casi 16 000 millones de dólares, entre 1982 y 1985. Un exceso de importaciones, que había desplazado a las producciones nacionales agrícolas, prácticamente ha sido eliminado, propiciando con ello que éstas eleven su participación en la satisfacción de la demanda efectiva. De otro lado, se redujeron las importaciones de bienes intermedios para la agricultura y se encarecieron en monedas nacionales, lo que tuvo efectos negativos en el ritmo de uso de

Cuadro 14

AMERICA LATINA : SITUACION DE LA BALANZA COMERCIAL AGRICOLA. (a)
1980 y 1985.

	Déficit comercial	Superávit comercial
Argentina		aumento
Bolivia	aumento	
Brasil		aumento
Colombia		disminución
Costa Rica		aumento
Chile		→
Ecuador		mantención
El Salvador		disminución
Guatemala		disminución
Haití	aumento	
Honduras		aumento
México	disminucion	
Nicaragua		disminución
Panama		disminución
Paraguay		aumento
Perú		→
República Dominicana		disminución
Uruguay		disminución
Venezuela	disminución	
America Latina (b)		aumento

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO,
sobre la base de datos de FAO.

(a): Corresponde al valor de las exportaciones menos el valor
de las importaciones agrícolas.

(b): Corresponde a la suma de 19 países.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1980.

(en millones de dólares)

	Carnes y Preparados		Lácteos		Cereales y Preparados		Frutas, Hortalizas y Legumbres		Azúcar		Diversos		Sub-Total Alimentos		Café y Cacao		Tabaco		Algodón fibra		Sub-Total Principales Productos		TOTAL PRODUCTOS AGRICOLAS	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export
ARG	34.5	702.5	42.4	21.0	5.1	1639.9	71.6	229.7	311.0	3.0	1264.7	162.6	4168.8	142.2	22.1	2.2	26.6	18.3	123.1	325.3	4318.5	680.0	5537.0	
BOL	95.6	289.1	13.4	90.0	42.4	1462.1	6.7	123.0	32.2	8.9	9.0	49.0	61.2	3182.8	4.1	4.1	84.2	0.9	71.1	731.1	84.2	102.0	104.6	
BRA	0.4	27.3	36.3	20.3	3.8	1462.1	16.7	41.2	1288.3	178.4	2428.5	1949.1	4047.9	3182.8	1.6	290.0	3.9	11.2	1954.6	7531.9	2470.6	9421.0	9421.0	
COL	3.0	70.8	9.0	0.2	38.8	15.9	9.8	214.5	164.7	69.1	1.7	349.1	330.6	4.8	2344.8	2.1	25.7	7.5	82.3	363.5	2803.4	536.4	3045.2	
COS	21.2	7.8	39.7	0.2	278.6	3.3	40.4	174.7	40.7	17.7	0.4	78.3	342.5	1.1	259.9	0.3	0.2	1.3	1.5	81.2	604.1	143.1	660.0	
CHI	1.0	6.5	10.6	21.7	84.3	34.3	4.4	13.0	43.0	22.4	2.3	638.9	215.8	22.0	340.5	13.0	0.5	24.1	698.0	215.8	810.4	386.0	624.2	
ELS	0.9	36.6	13.0	2.1	41.3	3.3	56.2	1.3	14.4	5.9	0.6	75.9	23.9	1.8	685.0	1.9	2.4	0.5	84.6	80.1	795.9	172.7	835.5	
EUA	0.8	1.8	12.7	0.4	52.7	0.2	2.3	235.3	75.9	7.2	4.4	63.7	178.5	0.4	473.6	2.5	16.3	3.8	164.5	70.4	834.9	146.3	1027.6	
HAI	0.3	61.0	11.8	0.4	32.5	0.2	2.3	235.3	28.0	4.6	0.5	257.5	293.6	0.1	449.0	1.1	48.3	0.3	320.9	2539.0	1131.8	3109.9	1700.2	
HON	4.2	58.7	4.4	40.7	40.7	15.9	8.4	8.4	20.5	6.3	0.9	72.0	88.5	1.1	165.7	0.5	1.4	30.3	73.6	285.9	139.3	343.8		
MEX	0.9	3.1	16.6	7.3	16.3	11.1	2.5	61.7	65.8	18.3	68.5	57.9	137.9	12.5	1.4	1.4	10.1	105.8	45.5	197.6	127.3	232.8		
NIC	1.0	0.7	11.1	2.2	3.9	3.9	3.9	13.2	3.1	0.0	68.5	45.5	79.4	2.3	156.5	3.4	0.3	62.5	419.0	241.8	523.1	324.0		
PAN	11.4	2.4	42.0	0.6	306.1	3.9	5.3	3.6	13.4	39.5	31.3	130.2	293.4	1.9	131.0	4.1	33.3	11.8	136.2	457.7	217.0	515.1		
PAR	15.8	183.7	1.9	16.2	15.5	70.4	12.9	4.9	286.9	4.3	12.2	43.9	287.4	7.0	36.5	8.5	0.4	2.8	1180.6	48.4	1707.6	77.4		
PER	47.5	0.7	129.0	6.6	533.0	6.6	54.0	4.2	197.6	197.6	197.6	1177.4	11.5	36.5	0.4	0.4	0.4	76.4	1003.0	8477.2	21235.4	11603.7	26340.1	
VEN	286.6	1481.2	741.4	72.1	4398.3	1782.7	673.4	1583.6	1043.8	2441.9	10113.5	3793.7	8151.0	11155.2	186.2	8606.1	63.6	471.1	76.4	1003.0	8477.2	21235.4	11603.7	
TOT	286.6	1481.2	741.4	72.1	4398.3	1782.7	673.4	1583.6	1043.8	2441.9	10113.5	3793.7	8151.0	11155.2	186.2	8606.1	63.6	471.1	76.4	1003.0	8477.2	21235.4	11603.7	

Fuentes: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, sobre la base de datos de FAO.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS, 1985.

(millones de dólares)

	Carnes y Preparados		Lacteos		Cereales y Preparados		Frutas, Hortalizas y Legumbres		Azúcar		Diversas		Sub-total Alimentos		Café y Cacao		Tabaco		Algodón fibra		Sub-total Principales Productos		TOTAL PRODUCTOS AGRICOLAS	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export	Import	Export
ARG	0.8	392.8	5.3	13.8	1.6	2262.0	30.6	184.3	29.8	6.7	2195.1	44.9	5077.8	75.1	0.3	1.0	45.0	18.0	80.0	139.0	5203.1	232.2	5698.3	
BOL	1.0		11.4		72.4	1.4	0.8	0.3	4.9	3.5		89.0	6.6	15.8						89.0	21.4	134.1	31.7	
BRA	33.8	841.3	19.9	0.7	734.8	2.6	42.8	47.1	343.9	137.0	2898.3	988.3	4043.9	3140.3		0.1	438.3		80.0	988.4	7722.5	1273.6	9313.2	
COL	3.5	9.0	6.4		164.9	11.0	20.5	172.6	45.0	66.6	0.3	261.9	237.9	10.2	1805.4	8.0	23.0	1.1	84.0	281.2	2150.3	441.3	2398.4	
COS	3.6	52.6	1.9	0.1	26.3	5.5	4.3	209.3	8.0	14.4		50.5	275.5	0.6	315.1	0.3		0.5	51.9	590.6	83.6	646.5		
CHI	8.0	2.9	5.4		70.1	0.6	9.5	339.9	1.1	48.9		142.9	343.4	15.3		1.0	7.2	25.0	184.2	350.6	251.4	551.2		
ECU	0.3		11.1		72.2		1.6	190.3	7.0	32.7	1.0	117.9	198.3		378.6	2.0	1.1	10.0	179.9	578.0	157.8	602.1		
ELS	4.4	1.2	6.6		41.5		5.7		28.0	24.3		82.6	29.2	1.0	453.0	0.4			79.0	84.0	511.2	133.5	538.9	
GBA	1.0	31.7	10.6	0.6	28.6		0.8	84.4	43.8	23.8		64.8	160.5	0.2	381.5	1.0	26.5		71.6	66.0	640.1	119.6	733.5	
HAI	5.8	1.4	13.4		40.0		0.5		0.5	18.9		82.7	1.9	0.1	68.6	4.1				86.9	70.5	125.4	82.1	
HON	5.4	18.2	15.8		15.7		0.6	278.1	24.0	8.7	15.0	46.1	336.3	0.4	189.2	3.0	8.4	1.6	7.8	51.1	541.7	87.9	580.0	
MEX	120.8	8.6	144.2		392.8		56.5	249.2	9.9	608.6	0.2	1523.1	267.9	566.6		25.8	1.0	92.7	1524.1	953.0	2138.4	1579.7		
MIC	4.9	12.5	9.4		32.4		5.8	16.7	16.0	14.2	3.4	66.7	48.6	90.7		2.3			91.0	66.7	232.8	101.8	230.9	
PAN	8.3	0.1	11.7	0.3	19.9		8.3	78.3	27.3	23.8		71.9	106.0	1.5	16.4	1.5	2.3		74.9	124.7	130.9	144.3		
PAR	0.0	1.6	0.4		10.9		1.0		3.5	1.3	119.7	12.6	125.8						141.8	15.6	273.6	41.7	291.3	
PER	21.6	12.0	33.9		152.1	1.9	5.2	2.4	24.8	23.1	2.0	235.9	43.1	1.0	168.8	3.0	0.4		52.3	239.9	264.6	284.6	305.7	
RDD	1.4	17.0	11.4		81.9		6.5	3.3	181.2	64.4	1.2	165.7	202.7		160.8	8.5	18.3		174.2	381.8	214.0	439.2		
URU	0.4	140.9	0.1	16.5	5.1	92.0	4.4	17.9	1.9	5.5	4.8	15.9	273.9	4.4	0.3	4.7		10.0		35.0	274.2	64.9	462.2	
VEN	15.9	9.5	115.2		436.7		44.6	20.8	66.4	378.1		1007.0	30.3	1.4	48.8	0.6		17.3		1026.3	79.1	1470.1	189.5	
TOT	260.9	1554.3	434.1	32.0	2599.8	2376.9	249.0	1895.9	72.1	819.5	1454.5	5151.0	5070.3	11879.6	111.2	7800.2	62.2	604.8	84.5	730.2	5308.2	20964.8	7496.8	24816.9

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPALVAD, sobre la base de datos de FAD.

los recursos productivos y en la formación de la capacidad productiva. (Véase el cuadro 17.)

La tendencia seguida por los precios nominales internacionales entre 1980 y 1986 es de abierta declinación. El nivel promedio de los precios unitarios regionales de exportación e importación en 1980/1986 es similar al correspondiente a 1977. (Véanse los cuadros 18 y 19.) En ese descenso han influido la apreciación del dólar al comienzo del presente decenio y la sostenida expansión de la producción mundial de alimentos, resultante de la sobreproducción de los países desarrollados, el aumento del coeficiente de autoabastecimiento de países asiáticos antes importadores netos de alimentos y de la sobreproducción de granos en algunos países de Africa. A ello se añadió la saturación de algunos mercados mundiales, el reforzamiento del proteccionismo y las exportaciones subsidiadas de países desarrollados, así como los conflictos actuales entre las agriculturas norteamericanas y de la Comunidad Económica Europea, que se manifiestan en modificaciones de algunas de sus políticas de precios.

Los ingresos de divisas por exportaciones agrícolas de América Latina se han mantenido en niveles relativamente estables a partir de 1981, debido a que la caída de los precios internacionales fue compensada por incrementos en los volúmenes físicos exportados, los que aumentaron en un 20% entre 1980 y 1985. (Véase el cuadro 20.) Esto último se ha debido a que por lo general, las producciones disponibles para exportación han sido mayores que los volúmenes efectivamente exportados, a los ajustes introducidos en el tipo de cambio, a la reducción y/o eliminación de impuestos a las exportaciones agrícolas, a las inversiones y cambio tecnológico efectuados e introducidos en la agricultura a fines de la década pasada y a la reciente caída del valor del dólar. En la medida que algunos de estos factores determinantes del crecimiento de las producciones exportables atende o agote sus efectos, los volúmenes físicos exportados estarán cada vez más influidos por los movimientos de los precios

Cuadro 17

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES DE MAQUINARIA E INSUMOS AGRICOLAS (a)
1980-1985.

(miles de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ARG	145491	97225	94401	102466	135935	137700
BOL	14179	28140	18131	9252	23967	20150
BRA	901598	505475	340458	184929	306025	243191
COL	139298	141742	169857	146293	148131	155400
COS	74165	55024	52998	64776	68195	66120
CHI	101002	101136	35070	56300	74250	80420
ECU	72757	64704	75399	71100	83900	104610
ELS	40560	65213	35779	39334	38650	70300
GUA	70131	76927	55394	53410	62310	70220
HAI	3329	6547	5900	5200	5800	5880
HON	52652	62354	43577	49040	50400	53000
MEX	236460	284087	319410	244200	275195	260010
NIC	65000	59381	39577	54493	63601	59452
PAN	36995	42540	34165	29614	34066	34200
PAR	17500	17300	17840	18650	19910	21950
PER	73933	66845	58324	57917	59584	62050
RDD	64331	50654	34825	30129	29064	29815
URU	70987	42820	30278	23646	32458	34950
VEN	185135	191266	140396	43649	67990	71720
TOT (b)	2365503	1959380	1601779	1284398	1579431	1581138

Fuentes: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO,
sobre la base de datos de FAD.

(a): Incluye tractores, fertilizantes y pesticidas.

(b): 19 países.

Cuadro 18

INDICES DE PRECIOS INTERNACIONALES DE PRODUCTOS BASICOS
DE ORIGEN AGRICOLA. VALORES CORRIENTES.

(1980 = 100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Bananos	100.0	107.0	99.9	114.4	98.5	101.4	105.9
Carne vacuno	100.0	89.6	86.6	88.4	82.4	78.0	75.9
Cacao	100.0	81.7	63.8	77.6	98.4	88.7	...
Café	100.0	89.3	68.8	68.4	71.7	71.3	110.7
Algodón	100.0	89.6	77.4	89.7	86.3	63.9	51.1
Harina pescado	100.0	92.7	70.1	89.7	74.0	55.5	63.6
Maíz	100.0	103.9	86.0	108.2	108.0	89.4	69.8
Arroz	100.0	114.0	73.9	76.3	76.6	77.1	68.9
Sorgo	100.0	98.2	84.1	99.7	91.7	79.9	64.0
Semilla soya	100.0	97.4	82.5	95.1	95.2	75.8	70.4
Harina soya	100.0	97.7	84.3	92.0	76.2	60.8	71.4
Aceite soya	100.0	84.8	74.8	88.1	121.2	96.3	57.2
Azúcar	100.0	58.9	29.3	29.5	18.1	14.1	21.1
Tabaco	100.0	112.6	128.1	130.1	130.2	129.3	114.7
Trigo	100.0	101.3	92.8	91.1	88.2	78.6	66.5
Lana	100.0	102.6	95.9	90.4	93.6	82.9	77.9

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, agosto de 1985
y febrero de 1987.

Cuadro 19

AMERICA LATINA: INDICES DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION E IMPORTACION PARA LA REGION EN EL MERCADO MUNDIAL.

(1975=100)

Indíces	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	198
Precios internacionales de los productos de importación (a)	100.0	93.4	82.6	99.3	122.6	128.8	125.9	115.3	115.1	112.4	100.3	85.
cereales(trigo)	100.0	89.2	69.3	85.7	107.5	115.9	117.4	107.5	105.6	102.2	91.1	76.
oleoginosas(harinaaceite soya)	100.0	97.3	120.5	119.3	132.7	129.7	118.3	103.2	116.7	128.0	105.6	87.
lácteos(mantequilla)	100.0	106.1	116.8	151.9	181.3	210.1	195.6	181.1	154.6	130.3	140.8	118.
pecuarios(carne vacuno)	100.0	119.1	113.5	161.1	217.3	207.9	186.3	180.0	183.8	171.3	157.2	152.
Precios internacionales de los productos de exportación (b)	100.0	140.1	225.7	159.5	170.0	205.0	177.9	148.9	153.7	157.2	152.8	205.
café	100.0	180.8	323.0	200.0	215.9	252.5	225.5	173.7	172.7	181.1	180.1	279.
cacao	100.0	135.9	324.0	271.1	248.4	189.0	154.4	120.6	146.7	186.0	170.5	157.
azúcar	100.0	56.2	39.5	38.1	47.0	139.5	82.1	40.9	41.1	25.2	19.7	20.
banano	100.0	105.3	111.1	116.6	132.7	152.7	163.4	152.5	174.7	150.4	154.8	161.
uva	100.0	100.0	103.7	123.5	143.2	161.7	186.4	176.5	164.2	181.5	188.9	190.
manzana	100.0	92.2	96.7	111.1	121.1	118.9	130.0	126.7	93.3	91.1	97.8	100.
tabaco	100.0	101.9	110.3	119.5	129.8	137.4	154.9	176.0	178.7	178.8	178.3	158.
algodón	100.0	146.1	134.3	135.6	145.4	176.7	158.3	136.8	158.5	152.5	112.9	94.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales. Anuario 1986. FMI.

(a): promedio ponderado por el valor de las importaciones de America Latina.

(b): promedio ponderado por el valor de las exportaciones de America Latina.

Cuadro 20

EVOLUCION DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRICOLAS
(1979-1981 = 100)

	Importaciones			Exportaciones		
	Volumen	Valor unitario	Valor	Volumen	Valor unitario	Valor
1970	45	42	16	78	35	26
1971	47	46	18	74	36	25
1972	50	51	21	76	42	29
1973	55	68	32	80	59	42
1974	63	91	51	77	76	53
1975	55	92	47	80	76	58
1976	61	90	48	86	78	66
1977	68	95	52	92	96	82
1978	81	82	63	97	88	85
1979	86	94	78	100	94	94
1980	107	101	110	96	109	104
1981	107	105	112	104	97	101
1982	93	105	87	103	88	90
1983	99	92	86	113	88	98
1984	96	93	88	111	93	102
1985	91	82	76	118	85	100

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO sobre la base de datos de FAO, Anuarios de Comercio.

internacionales, lo que aparentemente habría comenzado a ocurrir a partir de 1986. Ello podría haber influido en las mermas de las cosechas de los principales productos comerciables internacionalmente.

El manejo macroeconómico asociado al ajuste ha repercutido de modo diferenciado sobre los agentes productivos agrícolas; alteró el ambiente económico en el que estaba acostumbrada a funcionar la economía empresarial agrícola, que al mismo tiempo debió encarar el servicio de su propia abultada y encarecida deuda. Algunos indicadores revelan que la contracción productiva de este importante segmento de la economía agrícola, habría determinado el lento ritmo de aumento de la producción sectorial regional, particularmente en 1982 y 1983.

Los empresarios medianos y en particular los pequeños y más próximos a la economía campesina habrían deprimido también su producción, pero en menor grado que los grandes, debido a que por lo general recurren menos al crédito oficial y sus cosechas están vinculadas a las demandas en expansión del consumo urbano de alimentos procesados, de exportaciones diversificadas y a la sustitución de importaciones. Este segmento empresarial, cuya importancia productiva es variable pero en general relevante, habría contribuido a que el ritmo de incremento de la producción agrícola regional haya caído menos que el otros sectores productivos de las economías nacionales.

Las características y racionalidad económica propias de la agricultura campesina, han contribuido para que ésta continúe produciendo y aportando al abastecimiento de alimentos básicos, prácticamente en consonancia con sus tendencias de largo plazo. A ello se debería que el grueso de la producción de alimentos básicos de consumo popular no haya disminuido sustancialmente, excepto en aquellos países donde la economía empresarial agrícola tiene alta participación en la producción de algunos de ellos. La contracción productiva de la economía empresarial agrícola tiene alta participación en la producción de algunos de ellos. La contracción productiva de la economía empresarial deprimió los

mercados laborales rurales, aumentó el desempleo y la pobreza rural, profusamente diseminada dentro de la agricultura campesina.

III. COMENTARIOS CONCLUSIVOS

Las consecuencias recesivas del proceso de ajuste han sido menores en la agricultura que en los otros sectores de las economías nacionales. Se ha beneficiado de las medidas tomadas para incentivar a las actividades productoras de bienes comerciables en el exterior, dada la importancia relativa de sus exportaciones en el total exportado de la región. También ha recibido estímulos para la sustitución de importaciones. Sin embargo, no ha crecido vigorosamente en los años ochenta -apenas a la mitad del ritmo medio de la década pasada- y no ha continuado ampliando su capacidad productiva. Esta, por el contrario, se mantuvo estacionaria o se deterioró, debido tanto a la fuerte caída de las inversiones públicas, como a la reducida reinversión de los ahorros de los agricultores, seriamente mermados por el servicio de su propia deuda. Al ajuste recesivo se ha sumado el efecto deprimente de la fuerte y sostenida caída de los precios agrícolas internacionales, de los principales productos que tradicionalmente exportan los países de la región.

El aumento de los volúmenes físicos exportados determinó, en gran medida, el ritmo de crecimiento de la agricultura regional entre 1982 y 1985 y permitió mantener relativamente estable el valor de sus exportaciones agrícolas. En ella influyeron los incentivos cambiarios y tributarios asociados al ajuste, la reducción del consumo interno resultante de la contracción de la demanda agregada y del deterioro de los salarios reales y el encarecimiento de la canasta media de alimentos respecto al alza registrada en el índice de costo de vida. También influyó la capacidad a la baja de los precios de sus productos que caracteriza a la agricultura campesina, cuyos ingresos consecuentemente han desmejorado. Este hecho junto al deterioro de los salarios reales agrícolas y al incremento de las tarifas de los servicios públicos, han agravado las condiciones y dimensiones de la pobreza rural.

La contracción de las importaciones agrícolas ha propiciado que se revierta, o al menos se interrumpa la tendencia al aumento de la dependencia alimentaria externa. La sustitución efectiva y competitiva de importaciones de alimentos y de bienes intermedios para el proceso productivo, puede llegar a tener en el mediano y largo plazo fuerte impacto en la transformación de la estructura productiva agrícola. En lo inmediato ha evitado que los precios de los alimentos, cuyas importaciones se han reducido, ejerzan presiones inflacionarias.

Las devaluaciones cambiarias han compensado al productor, en parte o plenamente, el deterioro de los precios en los mercados agrícolas mundiales. En esas circunstancias para la región en su conjunto, dicho empeoramiento externo aparentemente contrarrestó el efecto modificador de los precios relativos de los bienes agrícolas transables y no transables que las devaluaciones cambiarias habrían tenido. Esta conclusión no se aplica obviamente a países cuyas ventas al exterior se hicieron a precios relativamente estables. Los países de la región han dejado de percibir un mayor ingreso en divisas, proporcional al acrecentado esfuerzo exportador agrícola realizado.

De otro lado, y en general, la estructura de las políticas agrícolas ha sido alterada. Como se indicó en la Sección I, 2, hasta comienzos de los años ochenta prevalecía un patrón relativamente común y reiterado de la política agrícola, conformado por un paquete de incentivos de política económica, financiera y tecnológica que orientaban, regulaban y estimulaban el crecimiento de la producción y de la productividad sectorial, el cual estaba complementado por transferencias de ingresos a través de las inversiones públicas en la agricultura, de los programas de apoyo a la producción y de las prestaciones sociales rurales. Los resúmenes adjuntos de los estudios por países permiten apreciar el diverso grado en que el ajuste recesivo ha desarticulado la funcionalidad de los componentes de dicho patrón, establecido progresivamente para compensar o corregir el sesgo implícito contra la agricultura que, en el periodo

precrisis, incluían las estrategias de desarrollo y el manejo macroeconómico diseñado y aplicado para apoyar preferentemente el desarrollo de la industrialización protegida.

La desprotección relativa dispensada a la agricultura enmarcó a las medidas de política orientadas a mantener bajos los precios de los alimentos, por su importancia en la determinación implícita del salario básico del sistema económico y en la evolución del empleo. La política de precios ha sido utilizada como un mecanismo poderoso que asegure el suministro de recursos económicos por parte de la agricultura al resto de la economía. A ese propósito contribuyó la persistente apreciación del tipo real de cambio, que pesó fuertemente en los ritmos diferenciados de crecimiento de la productividad no agrícola y agrícola. Dicho en otras palabras, el manejo macroeconómico determinó rentabilidades diferenciadas entre la industria y la agricultura, correspondiendo usualmente a esta última, los niveles más bajos.

Pero, como al mismo tiempo era necesario que aumente la producción agrícola exportable y para consumo doméstico, la baja rentabilidad fue compensada a través de incentivos económicos específicos que subsidiaban implícitamente a un amplio número de productos o grupos de ellos. Fueron surgiendo así, las conocidas medidas destinadas a reducir el costo de producción y se abarató con diferente intensidad y bajo diversas modalidades el abastecimiento de los bienes intermedios importados y/o producidos localmente, el capital requerido para ampliar su formación en el campo y para cubrir los gastos de operación de las sucesivas cosechas anuales. Se establecieron exenciones tributarias y con frecuencia se establecieron subsidios y subvenciones directas, que estimularan la producción de productos seleccionados. Junto a ello fueron intensificándose progresivamente las intervenciones gubernamentales en los procesos de producción, elaboración y distribución de alimentos. El aparato público agrícola se expandió, diversificó y especializó para asegurar las intervenciones gubernamentales de

control y/o regulación y las prestaciones de apoyo técnico y de servicios sociales rurales.

Los cambios que la mayoría de las economías nacionales han experimentado en aspectos básicos de su funcionamiento a consecuencia de la crisis y el proceso de ajuste, han estado acompañados por verdaderas modificaciones en el desenvolvimiento de la agricultura, que al eliminarse o reducirse el colchón amortiguador conformado por las medidas compensatorias o correctivas, ha pasado a depender parcial o abiertamente de la influencia individual y/o combinada de las políticas macroeconómicas asociadas al ajuste.

Las modificaciones y restricciones adoptadas en materia comercial y arancelaria, monetaria, crediticia y de tasas de interés, de precios, de tributación y gasto público han implicado que se altere la estructura, intensidad y selectividad de los subsidios implícitos otorgados a la agricultura para elevar su rentabilidad. Los resúmenes adjuntos muestran cómo en varios casos, todos ellos han sido eliminados, en otros reducidos sustancialmente y sólo en muy pocos países, han sido levemente alterados. No es el propósito de este documento elaborar ahora un cuadro de conjunto de las situaciones nacionales surgidas al respecto. Lo que interesa es destacar el sentido y profundidad de lo ocurrido que, en general, ha tenido como consecuencia el encarecimiento de los costos de producción. El deterioro de los salarios reales agrícolas, por su parte, ha permitido reducir o neutralizar dicho encarecimiento e implicado que empeoren las condiciones de vida en el campo. Tanto las tensiones sociales rurales como el endeudamiento de los agricultores presionan para que los precios agrícolas se reacomoden concomitantemente.

Las depreciaciones del tipo real de cambio han contribuido al reajuste de los precios de los productos comerciados externamente. Los precios internos de los alimentos, a su vez, han sido liberados, en diversa medida, de controles y regulaciones. Junto a esto último para los productos considerados estratégicos o básicos en el consumo popular, se han

establecido o reestablecido precios de sostén, bien sea bajo modalidades de bandas de precios o de la determinación de un precio único.

Es estrecho el margen de maniobra que los gobiernos tienen dentro del marco fijado en los acuerdos de créditos convenidos con el FMI, para abaratar el costo de producción agrícola mediante las intervenciones de política e institucionales que tradicionalmente utilizaron con ese propósito. En las actuales circunstancias y condiciones, por el contrario, se espera que la agricultura, con base en sus propios recursos -y a pesar de su endeudamiento- aproveche mejor su potencial productivo, aumente su producción y eleve su competitividad internacional en lo que exporta y en las importaciones que sustituye. Esa expectativa se sustenta en el hecho de que, en el largo plazo, la producción agrícola ha crecido con bastante dinamismo y ha demostrado poseer gran capacidad para ajustarse a condiciones cambiantes y generalmente poco favorables de los mercados externos y domésticos, para adaptarse a notorias restricciones e insuficiencias de su formación de capital y para sobrellevar la ausencia de políticas macroeconómicas sectorialmente equilibradas. Se espera también, un cambio relativo en la composición de los factores de producción, en que las tecnologías sean menos exigentes en capital y que se haga uso más intensivo de la fuerza de obra, lo que acarrearía algunas ventajas a las empresas agrícolas medianas y pequeñas.

Recapitulando, los ajustes introducidos sucesivamente a los tipos reales de cambio, la liberalización de los precios internos y el desmembramiento -o al menos el fuerte debilitamiento- del anterior patrón relativamente común de la política agrícola predominante, han alterado en diverso grado el ambiente económico y financiero, así como el manejo público de las economías agrícolas nacionales. En esas circunstancias, la rentabilidad de la agricultura, que en el pasado estuvo supeditada a los subsidios directos e implícitos destinados a la reducción de los costos de producción y a los aumentos en la productividad, ha

pasado a depender acentuadamente de los no corregidos precios de los insumos físicos y del costo del dinero, de las deterioradas remuneraciones a la fuerza de trabajo y de los precios liberados de los productos agrícolas. Esta dependencia, sin embargo, puede ser transitoria, en la medida en que las economías nacionales logren recuperar su anterior ritmo de crecimiento y junto a ello, prevalezca la intención de reestablecer en gran medida, tanto el trato subsidiado a la agricultura, compensatorio de los perjuicios implícitos en estrategias y políticas globales, como la preocupación por el desarrollo social rural.

Si por el contrario, la crisis y el ajuste han tenido la virtud de introducir cambios más profundos y permanentes en el manejo público de la agricultura, ésta podría desenvolverse en el futuro dentro de condiciones sectoriales más balanceadas que no requerirían neutralizar los efectos adversos de los precios bajos de sus productos. Los tipos reales de cambio, la estructura general de precios y de impuestos, el nivel de los salarios reales y el mejoramiento de la productividad y competitividad determinarán la rentabilidad del sector agrícola y readecuarían su estructura productiva actual. En esas condiciones se eliminaría una de las funciones básicas asignadas a la agricultura: suministrar parte de su excedente económico para facilitar la acumulación en otros sectores de actividad, principalmente en la industria.

Esta alternativa -que se incluye con intención de provocar el debate en cuanto a su posibilidad real e implicaciones económicas y sociales- significaría que la crisis y el proceso de ajuste implícitamente -ya que no han habido planteamientos concretos al respecto- habrían generado transformaciones que tienen que ver con la esencia misma del desarrollo agrícola, el cual en el futuro tendría otras bases de sustentación y un funcionamiento diferente.

Segunda Parte

RESUMENES PROVISIONALES DE LOS ESTUDIOS POR PAISES

Resumen provisional,
para discusión

ARGENTINA: CRISIS, POLITICAS DE AJUSTE Y DESARROLLO RURAL
1980-1985

Fernando H. Navajas y Luis R. Cuccia

Resumen del documento preliminar preparado por los señores Navajas y Cuccia para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. Los autores posteriormente prepararán la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Situación hasta la década de los setenta

Durante los años 1963/74 Argentina experimenta un período de crecimiento con estabilidad el que se revierte transformandose desde mediados de la década de los setenta, en una profunda crisis tanto real como monetaria que más tarde se agudiza con un abultado endeudamiento.

La crisis que se desencadena se expresa en el estancamiento y caída del PIB no obstante crece la inversión, (lo que abre dudas sobre su productividad), en el inicio de un proceso de desindustrialización, en la caída del empleo y el salario real y en el incremento de la inflación

En efecto la inflación registra un salto marcado en la segunda mitad de los setenta, lo que es antecedido por medidas de controles de precios en los años 1973/74 para tratar de reprimir el desencadenamiento de este proceso. Ello era previsible en atención a la brecha entre el dolar oficial y el paralelo, la tasa a que habían crecido los salarios y las tasas de expansion monetaria registradas.

En 1976 la inflación alcanzó su máximo con tasas del 40 - 50% mensual. El gobierno militar que tomó el poder en 1976 implementó diversas políticas para reducir la inflación cuestión que sólo consiguió parcialmente; Se redujo el salario real, se establecieron controles de precios industriales y una fuerte restricción monetaria, todo ello entre 1976 y 1978. Posteriormente a través de la devaluación y el ajuste de las tarifas públicas en forma decreciente y preanunciada, se buscó hacer converger expectativas y precios en la dirección deseada.

Estas medidas consiguieron reducir la inflación en 1980, pero los retrasos acumulados en precios claves de la economía hicieron efimeros los logros alcanzados. A ello se sumó el hecho de que no se habían seguido pautas de gasto fiscal compatibles con las otras medidas anunciadas.

De todos los atrasos el más importante fué el tipo de cambio, tanto por la magnitud del mismo como por las consecuencias que posteriormente tendría sobre el endeudamiento externo y por el rebrote inflacionario inducido por su reajuste.

El comercio exterior por su parte mostró una buena performance de las exportaciones, las que fueron dinamizadas por las de origen agropecuario y por las aún incipientes exportaciones industriales. La balanza comercial mostró saldos positivos en la segunda mitad de la década, situación que cambió en 1980 merced del inusitado nivel alcanzado por las importaciones, en particular las de bienes de consumo. Por su parte los desequilibrios de la balanza de pagos fueron atenuados

por la entrada de capitales, lo que se reflejó en un fuerte incremento de la deuda externa.

La política fiscal presentó fuertes desequilibrios hacia mitades de la década los que fueron corregidos a fines de la misma. Los mayores recursos del gobierno fueron utilizados en financiar en especial gastos de capital.

La política monetaria jugó a veces un rol activo y desequilibrante - años 1973/74 - en otras ocasiones, un rol pasivo con alta inflación - 1974/75 - y fué hacia fines de 1977, el principal instrumento antiinflacionario. En este contexto se implementó una reforma financiera que aumentó las tasas de interés a valores positivos, hecho que incrementó los costos para los sectores productivos.

Tendencias en la agricultura

Características generales;

La producción agropecuaria abastece el mercado interno y genera entre el 70 y 75% de las exportaciones del país, las que se concentran en pocos cultivos; trigo, maíz, sorgo, soya y girasol, aceites y subproductos de la industria oleaginosa, carnes vacunas y lanas. De ellos los granos, aceites y subproductos de la industria oleaginosa, representan más del 70% del valor de las exportaciones agropecuarias y alrededor del 55% de las exportaciones totales.

A la concentración en pocos productos, se agrega una marcada concentración geográfica en la región pampeana - 95% de la producción de granos y 80% del stock de ganado vacuno -. Fuera de ella hay una gran heterogeneidad lo que lleva a hablar de dos agriculturas; la primera predominantemente empresarial utiliza una tecnología moderna y relativamente homogénea, y reacciona rápidamente de acuerdo a las rentabilidades. La segunda en cambio atiende de preferencia el mercado interno, presenta una gran heterogeneidad y especialización a nivel regional y concentra una problemática asociada al minifundio, la desocupación subocupación y los ingresos. Su baja productividad le resta posibilidades de competir en el mercado externo.

De acuerdo a lo anterior, los problemas de la región pampeana se refieren a los niveles de producción, su crecimiento y composición y por tanto el cambio tecnológico. En las economías extrapampeanas en cambio, la problemática dominante tiene que ver con la baja productividad, los minifundios, las dificultades de acumulación y diversificación de la producción conjuntamente con los frecuentes episodios de sobreproducción.

Tendencias en la década de los setenta

Destacan los aumentos en la producción de cereales

y de oleaginosas; los primeros crecieron a una tasa del 1,3% entre 1970/75 y al 2,2% entre 1975/80. Las oleaginosas en cambio lo hicieron al 2,7 y al 23% respectivamente en los mismos periodos. El agregado de ambos, "granos", lo hizo al 4,5% en el transcurso de la década. Estos aumentos están asociados principalmente al incremento de la productividad gracias a la incorporación de nuevas semillas, mejores prácticas de manejo, mayor uso de plaguicidas y al incremento del área por la práctica de dobles cultivos.

La carne vacuna por su parte tuvo una tasa decreciente la primera mitad de la década y positiva en la segunda. Para los diez años dió un crecimiento de 1,4%, tasa inferior al 1,6% de la década pasada. Las causas de este comportamiento tienen que ver con el cierre del mercado europeo en 1974 (la Comunidad Económica Europea se convirtió en exportadora), mientras que la recuperación se asocia a la apertura de nuevos mercados. Como consecuencia de lo anterior se redujo el stock ganadero de 59 a 54,6 millones de cabezas aproximadamente. La producción de leche destinada en cambio casi exclusivamente al mercado interno, registró un aumento que fué importante en la primera mitad del decenio.

En las economías regionales los cambios tienen que ver más con la asignación de recursos que con aumentos de la productividad. Crecieron por expansión del área los cultivos industriales, algodón y caña de azúcar - 3% para la década -, creció también la producción de frutas - 3,8% parejo para el decenio -, en cuanto que la producción de hortalizas a excepción del poroto de exportación, tuvo un crecimiento inferior al de la población.

Los objetivos de la política

Una primera aproximación indica que la política para la región pampeana tuvo por objetivo transferir parte del excedente al resto de la comunidad mediante precios en baja. Esto fué posible sin desestimular la producción, gracias a que la productividad creció y porque funcionaron mecanismos compensatorios tales como créditos subsidiados y la investigación agropecuaria oficial. De este modo crecieron hasta 1977 la producción pampeana, las áreas cultivadas, las existencias ganaderas y la productividad.

La eliminación en ese año del crédito subsidiado, exigió al sector un rápido ajuste; se sustituyó agricultura por ganadería, crédito por autofinanciación y disminuyó la inversión, todo lo cual repercutió negativamente sobre la tasa de crecimiento de esta actividad.

En la región extrapampeana con menor productividad y pocas condiciones para ajustarse a los cambios del mercado, se ha requerido de la intervención del Estado para compensar los

efectos negativos. La eliminación de los subsidios a los créditos en 1977 conjuntamente con la reducción del tipo de cambio real, eliminaron las compensaciones afectando todas las producciones aunque en distinto grado. La producción destinada al mercado interno tuvo que competir desfavorablemente con importaciones más baratas al reducirse sustantivamente los aranceles. Dada las inflexibilidades al ajuste de esta región, fué necesario que el gobierno condonara o licuara las deudas de los productores a objeto de compensarlos.

El incremento de la tasa de interés hizo que el riesgo aumentara notablemente, razón por la cual un buen número de productores pequeños y medianos entregaron en arriendo sus predios a contratistas, el que de vendedor de servicios de siembra y cosecha, pasó a convertirse en productor y el propietario en rentista. A consecuencia de lo anterior, se observa una clara tendencia a la concentración de la tierra.

Por su parte la población rural disminuyó entre 1960 y 1980 en un 9,5% mientras que la población total creció en un 40%. Consecuente con lo anterior la FEA rural disminuyó su participación en el total de un 18 a un 12% entre los mismos años. En la región del NEA la PEA rural continúa siendo alta, 30% pero su peso en el total es reducido.

Se ha producido una gran diferenciación tanto en la distribución de los frutos del desarrollo como en la pobreza. Los incrementos de producción y productividad se dieron en los productores empresariales, mientras que los de carácter familiar se estancaron. La modernización fué en consecuencia altamente desigual, y tan destacable es el fenómeno de crecimiento agropecuario, como la persistencia de importantes bolsones de pobreza rural.

Problemas estructurales manifiestos o latentes

Estos se pueden sintetizar en los siguientes;

- 1.- Crisis de producción y de distribución de 1975 en adelante. Argentina aún no recupera los niveles que tenía en 1963/74.
- 2.- La crisis es más de carácter urbano que rural.
- 3.- El sector industrial es el más afectado puesto que ha experimentado desacumulación, caída del empleo y salario y una apertura indiscriminada al exterior. A ello se suma la no existencia de un modelo alternativo al de sustitución de importaciones
- 4.- Fuga de capitales debido al tipo de cambio sobrevaluado y a la apertura financiera.

5.- Incremento de la deuda externa.

6.- Incremento de la deuda pública por realización de inversiones improductivas, retraso de las tarifas públicas y traspaso de la deuda externa privada a deuda interna.

7.- Distribución regresiva del ingreso

Lo anterior tiene alcances de mediano y largo plazo, y limita además seriamente el horizonte de corto plazo creando de este modo inestabilidad.

Problemas estructurales en la agricultura

Región Pampeana;

En síntesis se pueden destacar los siguientes;

1.- Reducción de la inversión.

2.- Aumento del endeudamiento.

3.- Aumento del riesgo por el incremento del autofinanciamiento.

4.- Reducción exagerada del número de cabezas animales para obtener autofinanciamiento.

5.- Tendencia al agotamiento de los suelos por dobles cultivos sin ganadería.

6.- Desplazamiento de la ganadería a las tierras más marginales en virtud de los diferenciales de rentabilidad y de las necesidades de financiamiento.

7.- Limitaciones al crecimiento del área.

Economías regionales

1.- Deterioro de la rentabilidad por incremento de las tasas de interés, reducción de los subsidios y otros factores, todo lo cual llevó a una caída de la inversión en maquinarias y equipos y a la no reposición ni replante de los cultivos perennes.

2.- Aumento de las brechas de productividad entre agricultura moderna y familiar.

3.- Debilitamiento del segmento familiar y derivado de ello, ampliación del minifundio.

Planes, programas y políticas de ajustes

En el período analizado se formularon e implementaron las siguientes medidas;

1.- Plan de estabilización de la primera Junta Militar. Este se basó fundamentalmente en las tasas de devaluación preanunciadas y en la apertura real y financiera. El objetivo de las medidas antes indicadas, fué el de hacer converger los precios internos hacia una tasa de inflación decreciente. Dado que el tipo de cambio se retrasó por falta inicial de convergencia, se generó un desequilibrio con el sector externo, lo que creó expectativas de devaluación y por tanto de inflación.

Durante el período 1980/81 la economía muestra las siguientes tendencias;

Fuertes presiones para ajustar el tipo de cambio.

Creciente endeudamiento del sector público lo que está asociado al incremento de la deuda externa para compensar la salida de capitales privados que se anticipaban a la devaluación.

Contracción de la actividad manufacturera por las importaciones baratas a causa de la sobrevaluación del tipo de cambio y la apertura.

Endeudamiento externo que se destina a financiar las salidas de capital privado, los gastos de gobierno poco productivos, los gastos militares y el incremento del consumo privado.

2.- Un segundo programa se implementa en diciembre de 1981 para controlar la inflación. Para ello se recurrió a la contracción monetaria y fiscal, se redujo la intervención estatal y se congelaron los salarios del sector público. Para ello se unificó el tipo de cambio devaluando de hecho cerca de un 40%. El conflicto de Las Malvinas sin embargo, desarticuló el programa en marcha.

3.- Después del conflicto de Las Malvinas se diseñó un programa que buscó resolver el problema del endeudamiento privado y recuperar la actividad económica vía ajuste de precios relativos en favor de los bienes exportables.

A comienzos de 1983 se estableció un acuerdo con el FMI en el contexto de una estrategia para refinanciar la deuda externa. El programa contempló;

La reducción del el déficit fiscal.

Frenar la expansión monetaria para reducir la

inflación sin cambiar bruscamente los precios relativos, las tarifas publicas ni retrasar el tipo de cambio.

La recuperación del producto y los salarios.

En virtud de ello se priorizó la recuperación del PIB y los salarios mediante una gradual disminución de la inflación. Se implementó una política de ingresos fiscales y de reducción del déficit incrementando las recaudaciones tributarias (controlando la evasión) y reasignando el gasto público dándole menos a defensa. Con ello se esperaba guiar a la baja los costos y las expectativas, aumentar la demanda e incrementar la producción para desde esa posición renegociar la deuda.

En 1984 se agrava la inflación lo que hace revertir los logros obtenidos. A partir de allí surge la convicción de que debe asignarse prioridad al objetivo de control de la inflación.

4.- En junio de 1985 se formula un programa antiinflacionario que se caracteriza por ser global - a diferencia de los anteriores - y de shock. Se vincula el éxito del programa a los objetivos de lograr la supervivencia de la democracia.

Incidencia de las políticas de ajuste en la agricultura

En la aplicación de las políticas se han dado diferentes tipos de combinaciones con distintos efectos sobre la actividad y los productores. De acuerdo a ello se podría hacer la siguiente ordenación;

La mejor combinación; Cuando se priorizan los equilibrios externos y se devalúa y además los precios internos aumentan más rápidamente que los costos porque se retrasan los salarios y los combustibles. Esto sucedió en 1981/82, período en el que por otro lado se redujeron los costos financieros.

La peor combinación; Cuando se priorizan los equilibrios internos y por tanto caen los precios internos respecto de los costos. Esto ocurrió en el período 1983/85 pero a un ritmo inferior a la caída de los precios internacionales y con aumentos de la tasa de interés y una caída por tanto de la rentabilidad.

También es posible diferenciar subperíodos de acuerdo a lo ocurrido en el sector. Estos serían los siguientes;

Subperíodo 1981/82: Se incrementó el área cultivada y el stock ganadero. Aumentó el gasto de insumos y de bienes de capital y por tanto se incrementaron la productividad y la producción lo que permitió a su vez expandir las exportaciones

Subperiodo 1983/85: Cayó la rentabilidad debido a la eliminación de los subsidios al crédito y al incremento de los costos de la energía y de la fuerza de trabajo. Debido a lo anterior disminuyó el área cultivada, el stock de ganado y el gasto en insumos y bienes de capital. A pesar de ello, la producción fué aún creciente conjuntamente con las exportaciones debido al mejoramiento tecnológico.

Subperiodo 1985/86: Caen la producción y las exportaciones por razones climáticas y se acentúa la tendencia a la concentración de la tierra y el capital.

Incidencia de las políticas macroeconómicas y de los factores externos

El incremento del tipo de cambio verificado entre 1980 y 1983 por las devaluaciones hechas, más que compensó la caída de los precios internacionales para los productos de exportación. Por su parte los precios internos de los productos exportables crecieron en términos constantes respecto de los internacionales.

En 1984 la baja del tipo de cambio fue mayor que la recuperación de los precios internacionales, mientras que en 1985 la subida del tipo de cambio fue anulada por la caída de los precios internacionales. Por su parte los precios internos cayeron más aún aumentando los costos de los servicios de comercialización.

Entre 1980/81 y en 1983/84 se dieron aumentos de producción, los que se concentraron en los rubros exportables mientras que la fracción destinada al mercado interno permaneció estancada. La devaluación mejoró la situación de los exportables pero perjudicó a los cultivos de mercado interno por aumento de los costos.

Al examinar lo ocurrido con los aumentos de producción, se aprecia que este fenómeno se dá con cultivos cuya productividad venía incrementándose desde los setenta. Es el caso del trigo, sorgo, soya, girasol y el maíz. A los aumentos de la productividad se sumó entonces el efecto de la devaluación y ambos factores más que compensaron la caída de los precios internacionales hasta 1983/84.

Dentro de los granos se dan cambios en la estructura relativa; crecen las oleaginosas y el maíz y disminuyen el sorgo y el trigo.

La ganadería por su parte es afectada por la caída de los precios internacionales que anulan completamente los efectos de las devaluaciones, y por la desmonetización de la economía. A ello se agregan las necesidades de autofinanciamiento, todo lo cual incide negativamente en la

rentabilidad y en las expectativas de rentabilidad de la ganadería.

A consecuencias de lo anterior se reducen las áreas con pastos perennes en favor de la agricultura, la que se hace intensiva gracias a las técnicas de dobles cultivos, mientras que la ganadería ocupa extensivamente suelos de calidad inferior.

La caída de la rentabilidad sugiere la idea que han salido recursos desde el sector agrícola hacia otras actividades de mayor rentabilidad.

En 1985/86 debido a condiciones climáticas adversas, cae la producción nuevamente.

Políticas adoptadas para restablecer equilibrios

Política fiscal

Derechos de exportación; Son siempre inflexibles a la baja cuando caen los precios y suelen aplicarse con retrasos. Por Ej. reducir los derechos para el trigo después de agosto, no tiene ningún efecto sobre el área de ese periodo. En el caso de la avena y cebada se mantuvieron derechos altos durante los periodos de siembra y cosecha en 1984/85, lo que tuvo un efecto negativo en la producción e hizo necesario importar para cumplir compromisos de exportación.

Tarifas de empresas públicas

La política al respecto incluye a los combustibles. Estos mantuvieron precios altos cuando en el mercado internacional estaban de baja lo que incrementó los costos.

Inversión pública

Hay un estancamiento a largo plazo; falta inversión en puertos y vías de comunicación lo que incide en un aumento de los costos de comercialización

Política monetaria

A partir de 1977 se liberan las tasas de interés y se eliminan los subsidios a los créditos. A consecuencias de esto cae la inversión en tractores, crece el endeudamiento de las empresas, se liquidan existencias ganaderas para autofinanciamiento, en cuanto que en las economías regionales deben condonarse y/o refinanciarse deudas. Las áreas cultivadas se mantienen gracias al autofinanciamiento y se expanden en 1981/82 por el ingreso de recursos externos.

En ese periodo, la devaluación más la mejoría de los precios internacionales y la licuación de las deudas, mejoran la rentabilidad y permiten una recuperación de la inversión en

tractores y cosechadoras, situación que se revierte en 1984 por el aumento de las tasas de interés y la nueva caída de los precios internacionales.

En 1985/86 hay una pérdida parcial de las cosechas lo que reduce la capacidad de autofinanciamiento. En virtud de ello se continúan retirando recursos del sector y aparece un sistema financiero informal a partir de los acopiadores y proveedores de insumos, lo que da paso a una nueva situación de endeudamiento que es particularmente fuerte en los años 1985/86

Política salarial

Las variaciones del salario real no tienen mayor incidencia sobre el sector dada la baja elasticidad ingreso-demanda, pero por el hecho de que hay una estrecha relación con el precio de los bienes no comercializables, los incrementos de salarios tienden a deteriorar el precio relativo del sector agropecuario exportador mediante el retraso del tipo de cambio real.

Política antiinflacionaria

El principal aspecto se refiere a la política de abastecimiento de trigo. Este se asegura limitando las exportaciones de acuerdo a las necesidades del mercado interno. Otro aspecto de interés son los derechos de exportación los que funcionan como subsidios al consumo. En el marco de una política antiinflacionaria, éste hecho introduce una rigidez para considerar su baja, lo que afecta a los exportadores.

Un aspecto a destacar es la incidencia de la carne y las hortalizas en el índice de precios al consumidor; a partir del congelamiento de precios de junio de 1985, estos rubros fueron responsables de dos tercios del aumento del IPC.

Políticas específicas

Subsidios; Existen para la lana en la patagonia a través de la devolución de impuestos a las exportaciones y para algunos productos en forma eventual como el caso del algodón debido a pérdidas de tres años en las cosechas.

Precios de sostén; para el trigo y el girasol producidos en el NEA, el que se fija a partir de los precios internacionales y del tipo de cambio con el objetivo de reducir los riesgos.

Abastecimiento de insumos; A partir de 1984 se opera un programa para estimular el uso de fertilizantes mediante un canje por producto a una tasa reducida. La Junta Nacional de Granos compró los fertilizantes en el mercado interno asumiendo los costos de intereses y las pérdidas. La baja rentabilidad del cultivo ha conspirado contra la continuidad del programa.

Perspectivas y restricciones futuras

La situación a fines de 1985 se caracteriza por la caída de la producción y del áreas cultivada por tercer año consecutivo. En total desde 1982 se ha acumulado una caída de 1,6 millones de hectáreas de las cuales la mayor parte corresponde a granos de invierno en especial de trigo.

Lo anterior obedece al hecho de que cayeron tanto los precios internos como los externos para estos productos - 22% en el caso de los primeros entre 1984 y 1985-. A raíz de lo anterior caen los ingresos de los agricultores.

En el caso de la ganadería, las existencias comienzan a reducirse dados los bajos precios, las necesidades de autofinanciamiento y los desvios de recursos hacia fuera del sector.

Frente a esto se hacen sentir las restricciones externas que son crecientemente fuertes. En los últimos años los pagos al exterior por concepto de intereses ascienden a los 5000 millones de dolares anuales, cifra que representa alrededor de dos tercios del valor de las exportaciones. Otro indicador de esta situación es la relación deuda total/exportaciones, la que alcanza a 5,8.

De otro lado a pesar de las renegociaciones, el vencimiento de la deuda se concentra en los años que restan de la década.

Es importante considerar que la agricultura es el sector generador de exedentes y que dadas las restricciones anotadas, experimenta mayores exigencias que en el pasado en condiciones de mayor adversidad. En efecto, cualquier programa de reactivación deberá pasar por las actividades urbanas que son las generadoras de empleo, hecho que implica un crecimiento de la demanda por importaciones en circunstancias que las exportaciones necesarias para financiarlas se enfrentan a tendencias de deterioro de los términos de intercambio.

Resumen provisional,
para discusión

BRASIL: LA CRISIS EXTERNA, LAS POLITICAS DE AJUSTE Y
EL DESARROLLO AGRICOLA

Fernando Homen de Melo

Resumen del documento preliminar preparado por el señor Homen de Melo para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Situación hasta fines de la década de los setenta

Comportamiento global

La economía brasilera experimentó un sostenido proceso de crecimiento desde el término de la segunda guerra mundial hasta fines de la década de los setenta. En efecto, entre 1950 y 1980, el PIB global creció en promedio a una tasa del 6,8% anual. Dentro de ello, el sector industrial lo hizo al 7,9% y la agricultura, al 4,7%. Estos ritmos de crecimiento permitieron que el PIB per-cápita creciera a su vez al 3,9% en el período anotado.

Los resultados antes indicados, son consecuencia entre otros factores de la estrategia seguida por el Brasil, la que se fundamentó en la sustitución de importaciones de bienes industriales primero, y luego más tarde a fines de los sesenta, en la promoción de exportaciones.

En el período anterior pueden identificarse dos fases, que son las siguientes:

- La llamada fase del "Milagro", en donde el PIB crece a tasas entre el 8.3% y el 14.0% anual. (1968-74)

- la fase Post-milagro, que se caracteriza por una sensible disminución del ritmo de crecimiento observándose tasas del 4.8% al 9.7%. Ello ocurre en los años 1975-1980 y obedece a la pérdida de dinamismo de sector industrial. Las cifras para S. Paulo muestran la declinación de las tasas de crecimiento del empleo industrial; 10% entre 1970-73, plena época del milagro, 3% entre 1973-76, para finalmente caer al 2.5% en los años 1977-1980.

Por otra parte, entre los años 1970/80, la población creció a un ritmo del 2,5% anual, pero el crecimiento urbano alcanzó al 4,5%. La población trabajadora por su parte, que era el 31,7% del total, pasó a representar el 36,8% en 1980.

Los cambios registrados en su distribución sectorial, son consecuencia del dinamismo de la actividad industrial y de la modernización de un segmento importante de la agricultura.

Los antecedentes que aparecen a continuación ilustran la situación señalada para los años 1970- 1980.

Distribucion de PEA (%)

	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Agricultura	44.3	29.9
Industria manufacturera	11.0	15.7
Construccion	5.8	7.2
Comercio	7.6	9.2
Transporte-comunicacion	4.0	4.1
Administracion publica	3.9	4.1
Otras actividades	23.5	29.5

Por su parte los aportes sectoriales a la formación del PIB evolucionaron como sigue;

	<u>1970</u>	<u>1980</u>
Agricultura	10.2	13.0
Industria	35.8	34.0
Servicios	54.0	53.0

Como se aprecia la industria es el sector más importante, a pesar de lo cual la agricultura muestra una evolución favorable.

Durante la fase de mayor crecimiento, años 1968 y 1974, la inflación declinó desde 24.8% a 14.8%. Debe mencionarse sin embargo que en el período inmediatamente anterior, el país había experimentado un severo ajuste económico. En los años que siguieron, la capacidad ociosa de la industria se comenzó a agotar y se experimentó además el impacto de los aumentos del precio del petróleo.

Como consecuencia de ello, la inflación se acelera entre 1974-78 pasando del 27.8% al 42.7% respectivamente. En 1979 se llega al 53.9% y en 1980 el proceso se hace difícilmente controlable registrándose el 100.2%. A pesar de lo elevado de estas cifras, aún faltaba lo peor. El segundo shock de los precios del petróleo, una economía muy próxima al pleno empleo, pérdidas importantes de cosechas y una maxidevaluación, hicieron que la tasa inflacionaria creciera en 1981 al 109.9% y luego en 1983 por sobre el 200% anual.

La cuestión del endeudamiento externo juega un papel de gran importancia en la génesis de la crisis que se expresaría a comienzos de los ochenta. Ello se inicia en verdad antes del primer gran aumento de los precios del petróleo y se asocia a la estrategia seguida por el Brasil en términos de endeudarse en el mercado financiero internacional para cubrir las necesidades del crecimiento, manteniendo simultáneamente un nivel de reservas elevado. La garantía para un flujo adecuado de recursos en el futuro, lo constituía de acuerdo a esta visión, el

incremento de las exportaciones y del propio nivel de reservas.

En 1973, Brasil tenía sus cuentas externas balanceadas y su deuda externa era de US\$ 12.000 millones. En 1978 ésta había subido a US\$ 43.510 millones, como consecuencia en buena medida de los aumentos del precio del petróleo. El país se comenzó a hacer progresivamente más vulnerable al aumento de los precios petroleros y de las tasas de interés que debía pagar al exterior.

1979 marca el comienzo de un período muy desfavorable para el Brasil. Se dá el segundo shock del petróleo, aumentan significativamente las tasas de interés en el mercado internacional y se deterioran fuertemente los términos de intercambio. En efecto, la tasa prime rate en los EE.UU pasa desde 11,75% en diciembre de 1978, a 15,25% un año después y finalmente a 21,50% en diciembre de 1980. Por su parte el precio del barril de petróleo aumenta desde US\$ 12 a US\$ 34, y los términos de intercambio declinan en un 38% entre los años 1978 y 1982, como consecuencia de la contracción del comercio mundial.

El impacto de estos cambios se reflejaron en que los pagos en intereses al exterior aumentaron desde US\$ 2.700 millones en 1978 a US\$ 9.160 en 1981 y US\$ 11.360 millones en 1982. A fines de este año la deuda externa se encontraba en torno a los US\$ 70.000 millones.

Evolución de la agricultura

La agricultura brasilera experimentó cambios drásticos en su estructura productiva debido a los distintos ritmos con que crecieron los cultivos para exportación y los dedicados a atender la demanda interna de alimentos esenciales.

Hasta los años sesenta, la agricultura mostraba un razonable balance entre la producción de ambos rubros. A fines de esa década, la situación comenzó a modificarse sensiblemente al privilegiarse un patrón de crecimiento basado principalmente en los cultivos de exportación. En este contexto, se otorga prioridad a las políticas de apoyo a la modernización de la agricultura, proceso que por sus conocidas características se concentra en los cultivos de exportación en detrimento de los cultivos para consumo doméstico.

Destaca en este cuadro el rápido crecimiento de la producción de soya en la región sur, y en el otro extremo el estancamiento del arroz y maíz conjuntamente con la declinación de la yuca y el frejol. En términos per-cápita, las más altas tasas de crecimiento, correspondieron a la soya, el jugo de naranjas, el azúcar de caña, el tabaco y el cacao.

Los factores identificados como determinantes en la reasignación de recursos en favor de los cultivos de exportación, fueron;

- La política cambiaria basada en frecuentes minidevaluaciones que alteraron favorablemente los precios reales de estos productos.

- Un período de precios internacionales muy favorables que duró hasta mediados de los setenta.

- El patrón tecnológico modernizante que se difundió con gran rapidez en los cultivos de exportación.

Como se señaló anteriormente, la expansión más importante fue la de la soya, cultivo que pasó de las 748.000 Hás promedio entre los años 1967/70 a las 8.548.000 Hás en 1979/80. Un crecimiento de esta naturaleza provocó una intensa competencia por el uso del suelo. La alta rentabilidad de esta actividad, significó el desplazamiento de los cultivos tradicionales, particularmente de los alimentos básicos.

Explican la alta rentabilidad de la soya los precios internacionales, la alta demanda, y la tecnología moderna empleada en su cultivo, la que permitió aumentar la productividad y disminuir los costos marginales.

Del examen de la experiencia vivida por el país, se desprende que la única forma mediante la cual podría restablecerse un equilibrio entre los cultivos de exportación y los dedicados a atender la demanda interna, sería incrementando el precio de los alimentos a una tasa que permitiera equiparar sus rentabilidades.

De otro lado, los drásticos cambios ocurridos en la estructura productiva son un ejemplo de la adaptabilidad mostrada históricamente por los grandes propietarios en función de la maximización de sus ganancias.

Los antecedentes disponibles revelan que como resultado de este proceso, el PIB per-cápita sectorial creció en 6,2%. Los cambios registrados implicaron que aumentara el peso relativo de las exportaciones agropecuarias en el producto del sector al siguiente ritmo: 10.7% en 1960, 13.3% en 1970, un 20.2% en 1975 y un 20.2% en el año 1980.

También se verificó un cambio importante en la composición de las exportaciones. Antes éstas se basaban principalmente en el café, azúcar, algodón, tabaco, y cacao. En la actualidad existe una diversificación mayor debido a la incorporación de la soya, el jugo naranjas y más recientemente el pollo y la carne de res.

Como contrapartida de lo anterior, es importante destacar, el insatisfactorio balance en la disponibilidad per-cápita de alimentos. Entre 1967 y 1979 las calorías crecieron al 0,83% promedio anual. Este promedio resulta del aumento en la

disponibilidad de azúcar - 2,54% - pero esconde la disminución del aporte de los alimentos básicos en un 1,34% anual.

Al tomar en cuenta los cinco principales cultivos alimentarios, arroz, maíz, yuca, frejol y papas, se tiene la siguiente situación. El aporte en calorías se redujo en -2,06%, mientras que el aporte de proteínas lo hizo en -1,49%.

Coherente con lo anterior se observa una disminución del aporte de los pequeños propietarios a la producción total; en 1970 esta proporción fue de un 52% y en 1980 se redujo al 43%. De igual forma el número de pequeños productores que había crecido entre 1940 y 1970, se reduce en la década de los setenta aumentando en consecuencia el tamaño promedio de 60 a 72 hás.

Problemas al final de la década

La situación económica y social del Brasil, no era fácil a fines de los setenta. Los principales problemas enfrentados tenían que ver con el estilo de desarrollo seguido por el Brasil. En efecto, el crecimiento basado en el desarrollo industrial acelerado sobre la base de la sustitución de importaciones y la generación de nuevas exportaciones, y el crecimiento de la agricultura centrado en la expansión del segmento moderno, se había vuelto altamente vulnerable y al mismo tiempo había dejado sin resolver graves problemas.

Algunos indicadores permiten ilustrar rápidamente la situación existente a fines de la década de los setenta:

Deuda externa: 1973 - US\$ 12.600 millones
 1978 - 43.510 "
 1982 - 69.650 "

Tasas "prime": Diciembre 1978 - 11.75%
 1979 - 15.25%
 1980 - 21.50%

Terminos de intercambio: Deterioro del 38% entre 1978 y 1982.

Inflacion: Aumenta 1979 - 77.2%
 1980 - 100.2%
 1981 - 109.9%

Balanza comercial: Deficit de US\$ 3.000 millones 1978 y 1979

Reservas: Caen en 1978 - US\$ 11.895 millones
 1979 - 9.689 millones
 1980 - 6.192 millones

Balanza de pagos: Deficit se incrementa

Pobreza: 31.8% de las familias rurales en 1974/78
28.2% " urbanas

Desbalances regionales:

Nordeste	45.1%	familias pobres
Sur	14.7%	" "
Sao Paulo	22.7%	" "

En este cuadro, el nuevo gobierno que asume en 1979 adopta una política altamente expansiva. A consecuencia de ello, rápidamente se desata un proceso inflacionario que llega al 100% en 1980. A lo anterior se suma el incremento del déficit comercial y un panorama externo extremadamente adverso.

Los programas y políticas de ajuste

En virtud de la situación antes señalada, Brasil implementa un ajuste "voluntario", cuyos objetivos apuntaban al restablecimiento de los equilibrios internos y externos. Las medidas implementadas, particularmente la contracción monetaria apoyada por una política de devaluación "suave", apuntaron esencialmente al control de la demanda agregada. En síntesis ellas fueron las siguientes.

1. Reducción de stock monetario. Entre abril 1979/abril 1980, en un 3% y entre mayo 1979/mayo 1980, un 29%.
2. Contracción de créditos a sector privado
3. Devaluaciones. Al respecto la política es poco clara, pero apunta a estimular las exportaciones, y a encarecer las importaciones, restringiendo particularmente los derivados del petróleo. A la maxidevaluación del 30% de diciembre de 1979, se agrega otra en febrero de 1983 por un 30,0%.
4. Se establecen medidas específicas para restringir las importaciones y estimular las exportaciones.

Los resultados de la aplicación del programa de ajuste, fueron en síntesis los siguientes;

- 1.-El PIB cayó un 1.6% en 1981, un 0.9% en 1982 y un 3.2% en 1983. Ello llevó también a una reducción del PIB per-capita.
- 2.- La inflación experimenta una pequeña

reduccion al pasar del 121.2% a 91.2% entre mayo 1981 y 1982.

3.- Las exportaciones aumentan entre 1980 y 1981, pasando de US\$ 20.132 millones a US\$ 23.680 millones. Las importaciones por su parte disminuyen ligeramente desde US\$ 22.955 millones a US\$ 22.086 millones. Como consecuencia de ello mejora la balanza comercial. A fines de 1982 la situación se complica nuevamente y se reducen las exportaciones en el año siguiente en un 14,7%.

4.- Balanza de pagos. El deficit en cuenta corriente pasa de US\$ 12.8 mil millones 1980 a 11.7 en 1981 y 16.3 en 1982.

5.- Intereses de la deuda; Aumentan desde 10.3 mil millones 1981 a 12.6 en 1982.

El agravamiento de la situación económica muestra que el ajuste voluntario que el Brasil intentaba realizar, resulta inviable. A partir del segundo semestre de 1982, se constata que la política cambiaria debe ser más consistente con los desequilibrios externos. Ello debido a que a pesar de las devaluaciones realizadas, el cruzeiro se había revaluado debido a la fuerte inflación y los cambios de valor experimentados por el dólar.

En noviembre de 1982 se resuelve iniciar las negociaciones con el FMI en un momento en que el peso de la deuda impide la recuperación.

El año 1983 fue el peor en términos de actividad económica; El PIB cayó un 3,2% y la inflación creció hasta el cerca del 200%. En este cuadro se intentó desplegar una política cambiaria más agresiva que permitiera recuperar el control de las cuentas externas.

El programa acordado con el FMI contempló las siguientes medidas;

- Devaluacion mensual del 1% sobre la inflacion doméstica, a lo que posteriormente se agregó una maxidevaluación del 23% mas ajustes mensuales.
- Eliminacion de subsidios a las exportaciones y los creditos.
- Reduccion de los impuestos a las importaciones.
- Reduccion de salarios (por Decreto julio, 1983)

Los resultados obtenidos pueden sintetizarse de la siguiente manera;

Globales

-Mejora de la balanza comercial:

	1.594 millones en 1981
	817 " " 1982
	6.472 " " 1983

Ello gracias a una fuerte reducción en 1983 de las importaciones en un 20.5% y aumento de las exportaciones en un 8.3%. En 1984 se genera un saldo de US\$ 13.068 millones gracias a la recuperación de la economía de EE.UU.

Balanza de pagos en cuenta corriente; En dos años pasa de un deficit de US\$ 16.310 millones a un superavit de 44.8 millones.

Relacion Tipo de cambio/salarios; Aumenta de 60% 1982 a 75% 1983.

PIB industrial (Sao Paulo); Cae en 15.8% entre 1980-83

Empleo (Sao Paulo); Cae en 22.1% entre 1980-84

Salarios (Sao Paulo); Caen un 35.8% 1980-84 a pesar de que tuvieron fuerte crecimiento en 1981, primer año de la recesion.

Sobre la agricultura y alimentacion

Produccion de alimentos basicos; Cae en el periodo 1977-84. En los años 1978, 1979 y 1983 hay factores climaticos que explican este comportamiento. El maiz, arroz, yuca, frejol, papa disminuyen su producción en términos per-cápita en un 1,94% anual entre 1977/84 sin que se recuperen mas niveles alcanzados en 1977.

La disponibilidad aparente, esto es el VBP más las importaciones y menos las exportaciones, cayó para los mismos productos en un 1.73%. Agregando trigo y carne la caída es de 1.66%.

Los precios a productor de los cultivos basicos se incrementaron sólo en 1980; un 13.7% respecto 1977 en términos reales.

Los Precios a consumidor de alimentos básicos subieron en 1983 y 1984 por a consecuencia de las bajas cosechas locales y de EE.UU.

Los precios internacionales de los transables caen también aunque se recuperan después en parte.

Los salarios rurales experimentan una caída real ya sea al deflactar por el IPC o por el IPA de S. Paulo. Los mejores años para los asalariados son 1981 y 1982 por la caída de los precios de los alimentos. Curiosamente en medio de la recesión mejora el poder de compra de alimentos de los trabajadores empleados. Esta situación se revierte en 1983 y 1984 por la caída en disponibilidad de alimentos y por el aumento de precios internacionales.

Efectos de la política de ajustes sobre la agricultura

Como ya se ha señalado, la agricultura brasilera presenta una marcada segmentación entre un sector moderno vinculado al mercado externo y un sector productor de alimentos para el mercado interno. Los cambios ocurridos en las variables económicas internacionales por su parte, influenciaron esta realidad. En virtud de ello se analiza el comportamiento de la agricultura desagregando por tipos de cultivos en el período 1977/85.

Se consideran cinco grupos para el análisis. Los cultivos domésticos, los de exportación con dos subgrupos, la caña de azúcar y las carnes. La información disponible muestra lo siguiente:

Un crecimiento espectacular de la caña de azúcar gracias a los incentivos establecidos en el programa PROALCOL. Este alcanzó al 7.48% anual.

Un crecimiento modesto e irregular de los cultivos exportables - 2,5%. Ello es resultado de un aumento en 1980, caídas en los dos años siguientes, y un nuevo incremento en 1983 y 1985 gracias a la recuperación de la soya.

Un aumento importante en la producción de pollos para consumo interno y exportación (9,28%).

Un estancamiento y leve caída en otras carnes y en el trigo.

Una importante caída en la producción de alimentos básicos que tiene su inicio ya durante los setenta. Las caídas más importantes corresponden a la yuca y las papas.

En términos del área, se dió un pequeño

crecimiento - 0.91% acumulativo anual. Si se toma en cuenta el periodo 1940/80, el crecimiento fué de un 3.46% anual. Es importante destacar que la caña es practicamente la unica fuente de expansion del area - 2.100.000 has de las cuales aproximadamente el 63% se localiza en Sao Paulo. Debe recordarse que este cultivo ha sido objeto de uno de los mayores programas implementados en el Brasil, y que cuenta con significativos subsidios, tanto a la fase agricola como de transformaci3n. En los alimentos b3sicos se dá un crecimiento sólo en 1982, siendo el resto de los años inferiores al nivel logrado en 1977. En los cultivos de exportaci3n en cambio se dió un crecimiento del 14,1% entre 1980 y 1977, pero luego se registraron caídas en los años siguientes.

En cuanto a los rendimientos, hubo un crecimiento en los cultivos de exportacion, particularmente en la region sur y centro sur, y un estancamiento en los cultivos basicos. En estos últimos, los niveles mas bajos corresponden a los del nordeste y los mejores resultados, al maíz y arroz de riego en el sur conjuntamente con la papa y el tomate. En el caso de la caña de azúcar, los incrementos logrados son atribuibles a la política altamente favorable para este cultivo.

Con relación a los insumos, la evidencia disponible revela que cayó el uso de fertilizantes, en un 46% entre 1980 y 1983. La produccion tractores por su parte disminuyó en un 61% recuperandose luego en 1984, pero sin alcanzar los niveles de 1979/80.

La política de contracci3n monetaria seguida, implicó disminuir severamente el financiamiento para la agricultura. En efecto entre los años 1979/84, disminuyeron en un 59% los recursos para créditos a los productores, lo que sólo fue revertido parcialmente en 1985. Conjuntamente con ello, disminuyeron sensiblemente los subsidios a las tasas de interés. Se estima que la reducci3n del crédito disponible es una de las razones para explicar el pobre desempeño de la agricultura en el periodo.

En los cultivos de exportaci3n, los resultados más deficientes correspondieron al café, que mostró una fuerte declinaci3n de sus precios reales, como tambien en sus términos de intercambio, entre los años 1977 y 1982.

Entre los factores que afectaron la agricultura, pueden señalarse los siguientes:

Cultivos alimentarios;

Primer efecto: la recesion y los bajos ingresos per capita, determinan una caída de los precios relativos a los productores;

Segundo efecto: la recesion se agudiza, las importaciones caen por la crisis de la balanza de

pagos, lo que hace subir los precios. A esto se suman bajas cosechas en 1983.

Cultivos exportables;

Entre los factores adversos, se cuentan la caída de los precios internacionales en 1979-82, la disminución de los flujos de comercio, el aumento de las tasas de interés, la revalorización del dólar, y el exceso de oferta.

Entre los factores favorables, se encuentran la evolución de rendimientos, la maxidevaluación de 1983 y las siguientes, y la recuperación de los precios internacionales.

La agricultura en los años 1985/86

La recuperación del crecimiento económico, primero modestamente en 1984 y luego en forma más intensiva durante 1985, y que coincide con los cambios políticos verificados en 1985, fue uno de los factores más importantes que influenciaron la agricultura, debido a la recuperación de la demanda interna por alimentos. De otra parte, el incremento de los precios internacionales durante 1983/84 se detuvo en 1985 y se revirtió en 1986. Es importante destacar que a pesar de que 1985 fue un año particularmente favorable en términos de clima, la producción per capita de los alimentos básicos fue aún un 14,6% menor que la de 1977 y un 6% abajo de los niveles alcanzados en 1980. Por su parte, la disponibilidad de alimentos fue, en 1984, menor que en 1977 y en 1980 en un 10,5% y 9,9% respectivamente.

Mientras la economía crece gracias a las exportaciones y sus efectos multiplicadores y al mayor uso de capacidad instalada, (8.0% y entre 8 y 9% en 1985 y 1986 respectivamente), la inflación se incrementa severamente, alcanzando una tasa entre 217% y 235% en 1985 y 305% en 1986. Influyen en ello la sequía de fines de 1985 y comienzos de 1986. La reforma monetaria introducida en ese año permite reducir drásticamente la inflación.

Frente a este cuadro el nuevo gobierno implementa su Plan nacional de desarrollo, el que tiene por objetivos centrales, el crecimiento y la equidad y en donde la agricultura debe jugar un rol clave, particularmente lo que dice relación a la producción de alimentos básicos.

Otros objetivos señalados dicen relación con la recuperación del empleo y los salarios y de la balanza de pagos.

En este cuadro se pone en práctica la reforma monetaria, febrero de 1986, que dispone la congelación precios, la eliminación de la indexación en los contratos y el ahorro forzoso para financiar crecimiento.

Junto con la recuperación de la demanda interna que constituye un estímulo a la oferta, se da nuevamente una caída de los precios internacionales luego de la recuperación de 1983-84.

La producción de alimentos básicos sigue siendo un cuello de botella, a pesar de mostrar alguna mejoría. Por ello debe aumentarse las importaciones de alimentos para cubrir el déficit. Ello posible gracias a la balanza de pagos favorable.

El Gobierno prioriza agricultura básica y toma medidas para;

Estabilizar precios e ingresos a productores

Incrementar los rendimientos de los cultivos básicos y la formación de los recursos humanos

Para la expansión del área cultivada

Para el mejoramiento de la infraestructura

Para aplicar la Reforma agraria

Para aumentar los recursos destinados a créditos y seguros.

Adicionalmente se disponen las siguientes medidas específicas;

- Precios de garantía para los cinco productos básicos por tres años
- Aumento de los créditos (30% real) para inversión y gastos de operación y mercadeo
- Inversión pública en almacenaje, secado, transporte e irrigación.
- Creación de stocks de seguridad
- Menor intervención estatal en comercialización de los transables.

El objetivo de esta política es el de reducir variaciones de precios al productor para estimular inversión y conseguir de este modo incrementar la oferta, particularmente de alimentos. Ello en virtud de que se le asigna a la agricultura la responsabilidad de contribuir al restablecimiento de los equilibrios internos, vía producción suficiente de alimentos, y de los equilibrios externos a través del aumento de las exportaciones del sector.

Principales restricciones que se enfrentan

En primer término destaca la transferencia de recursos al exterior por el pago de la deuda. En 1984 salio al exterior el 2.4% del PIB, en 1985 el 5.2%, que representa US\$ 11.375 millones y en 1986 el 4.6%. Los recursos transferidos en 1985, equivalen a siete veces los programas sociales del gobierno.

El Plano de metas postula financiar la inversion publica con prestamos obligatorios al gobierno. Hay dudas en cuanto a la validez de las estimaciones de necesidades de ahorro.

La Balanza comercial con saldo positivo puede revertirse al financiar importaciones de alimentos para cubrir el abastecimiento interno, y por las necesidades de crecimiento. Parte del saldo debe destinarse al pago de la deuda.

En otro plano destacan los factores estructurales, entre los que pueden señalarse los siguientes;

1. Pobreza: en 1982 el 61.5% de la Fuerza de Trabajo ganaba menos de dos salarios minimos. En 1985, el 20% de la poblacion, estaba en estado de extrema pobreza.
2. Empleo: En la agricultura bajo en 1975-80 a una tasa del 1% acumulativo anual. Aumento además significativamente el empleo temporal.
3. La naturaleza segmentada de agricultura. Ello determina una penetracion tecnologica muy desigual entre alimentos basicos y exportacion.

En virtud de lo anterior el gran desafio que se presenta para la agricultura brasilera es el de incrementar la produccion de alimentos a bajo costo, lo que implica introducir mas tecnologia para beneficiar a los productores y consumidores.

Resumen provisional,
para discusión

CHILE: EFECTOS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE SOBRE EL
SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

Andrés Sanfuentes V.

Resumen del documento preliminar preparado por el señor Sanfuentes para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Introducción

El trabajo sobre Chile analiza dos momentos; El primero cubre desde fines de 1973 a mediados de 1981, y se caracteriza por el intento de rectificar las políticas macroeconómicas a través de mecanismos recesivos, y el segundo desde junio de 1981 en adelante, donde en el marco de la crisis económica se implementan diferentes políticas orientadas a corregir los desequilibrios existentes.

El modelo económico global

Uno de los criterios centrales que han guiado las acciones de las autoridades económicas, es la creencia de que el Estado no debe conducir ni orientar las actividades productivas, correspondiendo al sector privado la tarea de asignar los recursos de acuerdo a sus motivaciones y apreciaciones. Ello se traduce en que el Estado debe tener una actitud neutral, esto es no puede ni privilegiar ni castigar las actividades productivas.

En virtud de lo anterior deben suprimirse o limitarse considerablemente las políticas de fomento tanto sectoriales como regionales o por tipo de organización empresarial.

En este contexto al Estado le corresponde un rol de activador de las señales de precios a través de la operación de mercados competitivos, descentralizados y libres de ingerencia gubernamental. Las consecuencias de este planteamiento son que no es necesario implementar políticas de desarrollo sectoriales y que basta con la formulación de enunciados generales válidos para todas las actividades.

El estado subsidiario

Entre los principales objetivos del gobierno militar destaca la reducción del tamaño del Estado. La aplicación de sus políticas se traduce en la privatización de una serie de empresas de tamaño mediano, principalmente agroindustrias, que eran propiedad de la CORFO o de otros organismos como la ECA. Se traspasaron al sector privado plantas lecheras, deshidratadoras, faenadoras de aves y cerdos, olivares, pesqueras, centrales frutícolas, silos, frigoríficos, equipos seleccionadores de semillas, complejos agroindustriales y la empresa vitivinícola VINEX.

De igual forma se redujo el papel que cumplía la CONAF a un mínimo, reemplazándola por un sistema de subsidios al sector privado al que además se le traspasaron tierras forestadas - 60.000 has - conjuntamente con viveros y aserrios. De otra parte se vendieron grandes plantas de celulosa con sus bosques y

se licitaron numerosos predios forestales de propiedad fiscal o de las cajas de previsión.

De otra parte el proceso de Reforma Agraria fue drásticamente interrumpido, devolviéndose a sus antiguos propietarios parte importante de la tierra, mientras que el resto fué asignado en forma de parcelas individuales.

El abandono por parte del Estado de su papel de agente promotor del desarrollo significó la eliminación de medidas que fueron consideradas como selectivas y discriminatorias en favor del sector. Entre estas pueden destacarse la uniformidad de los aranceles, la eliminación de franquicias tributarias, la supresión del crédito selectivo y del subsidio a los insumos, la igualación de las tasas de interés y la liberalización de precios. A ello se sumaron los intentos de traspasar al sector privado las tareas de asistencia técnica mediante el subsidio a los pequeños propietarios para que contrataran servicios a través de este mecanismo.

La apertura al exterior

Para el gobierno, la economía chilena gozaba de una autarquía excesiva que era necesario reducir drásticamente, ya que ella era uno de los factores explicativos del lento proceso de desarrollo. En otras palabras el exagerado proteccionismo discriminatorio habría causado una ineficiente asignación de recursos. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno resuelve abrir al exterior la economía con el fin de permitir la expansión de las exportaciones y el abastecimiento mediante importaciones de aquellos bienes para los que el país no tiene ventajas comparativas.

Concordante con lo anterior y para mejorar los niveles de eficiencia interna, el gobierno estableció un tipo de cambio único que reflejara el valor social de la divisa, un arancel aduanero muy bajo y parejo y propendió a la eliminación de las trabas al comercio exterior al mismo tiempo que se suprimían las franquicias aduaneras que favorecían a algunas actividades productivas y al consumo de determinados productos. Estas medidas fueron aplicadas rápidamente y a junio de 1979 se estableció el tipo de cambio único a \$ 39 por dólar y se rebajó el arancel a un diez por ciento parejo, siendo raras las excepciones a esta regla.

Para el sector lo anterior implicó cambios importantes ya que las importaciones de bienes producidos internamente estaban prácticamente prohibidas y la Empresa Nacional de Comercio Agrícola, ECA, monopolizaba las compras al exterior cuando la producción nacional no cubría el consumo interno. A ello se sumaba el hecho de que la ECA actuaba como fondo compensatorio de las diferencias de precios internos y externos de los productos que importaba, ya que los más

importantes de éstos tenían precios fijados a niveles inferiores a sus costos de compra en el exterior. De acuerdo al diagnóstico del gobierno, se entregaba un subsidio al consumo y se establecía una carga a los productores. En el caso de los insumos existía una situación similar ya que la mayor parte de ellos y de los bienes de capital para el sector se importaban exentos de derechos aduaneros.

Con las medidas implementadas, el sector y los productores se ven enfrentados a la competencia con el exterior en forma cada vez más intensa.

Entre 1977 y 1979 el gobierno estableció bandas de precios a partir de las cotizaciones en el mercado externo en la temporada anterior. El sistema contemplaba el empleo de aranceles variables cuando las cotizaciones en el exterior descendían por debajo de la banda mínima. Este mecanismo funcionó para el trigo y las oleaginosas siendo suprimido a petición de los propios agricultores para la cosecha 1979/80, ya que éstos estimaban que podían obtener mejores precios sin las bandas.

Política de precios e intervención de mercados

El gobierno militar se planteó eliminar los controles de precios argumentando que el mercado era el mecanismo más eficiente para ello. Consecuentemente con este planteamiento, los precios se fueron liberalizando rápidamente, al tiempo que paralelamente se reducía la ingerencia gubernamental en la operación de los mercados.

Esta nueva política implicó para el sector profundos cambios, ya que anteriormente los precios se fijaban tradicionalmente a través de la Dirección de Industria y Comercio, acción que era complementada por la ECA a través de su participación en la operación de los mercados. No obstante sus planteamientos, el gobierno debió flexibilizar las liberalizaciones de precios. En efecto, luego de la primera liberalización masiva de precios se mantuvieron controles para el maíz, trigo y arroz.

En 1975 esta medida fue revertida, pero en 1976 las dramáticas consecuencias sobre el nivel de vida de la población a partir del tratamiento de shock llevado a cabo, hizo que se difundieran controles de precios a una gama de productos más amplia. En 1977 sin embargo se liberan nuevamente gran parte de los precios y la ECA solo abrió poderes compradores para trigo, maíz y arroz, oleaginosas y lanas, al tiempo que se permitía a las empresas privadas participar en la importación de alimentos. En la temporada 1977/78 se estableció el mecanismo de las bandas de precios, las que se fijaban antes del ciclo productivo con el fin de disminuir los riesgos para el productor.

La inestabilidad de los mercados internacionales hace que el gobierno finalmente opte por prescindir de actuar en

la operacion de los mercados tanto de productos como de insumos.

Creditos y tasas de interes

La politica economica del gobierno militar otorgo una gran importancia al mercado de capitales. Su diagnostico era de que en esta actividad se daban los mayores atrasos a causa de la excesiva ingerencia del Estado, razon por la cual se postulo su retirada y el fomento a la instalacion y operacion de empresas nuevas en el área, conjuntamente con la libertad para fijar las tasas de interes, la eliminacion de los créditos selectivos y la apertura a los flujos internacionales de capital.

Antes de la implementacion de estas medidas el sector habia operado tradicionalmente con un elevado nivel de endeudamiento en relacion al valor agregado generado, con una alta dependencia de fuentes crediticias estatales - Banco del Estado en los creditos de corto plazo, la Corfo para financiar las inversiones y la CORA y el INDAP para atender a los pequeños propietarios - y con la disponibilidad de lineas especiales de creditos subsidiados. No obstante ello el gobierno esperaba que con la apertura al exterior la rentabilidad deberia mejorar de modo tal que no se requerirían creditos especiales financiados por las instituciones antes mencionadas pasando estas a ser substituidas por el sistema bancario y financiero privado.

Entre 1975 y 1978 prevalecieron tasas de interés de corto plazo excesivamente altas, lo que afectó seriamente la agricultura. Las causas de esto fueron;

1. La brusca liberalización del mercado de capitales, especialmente de la tasa de interés en condiciones de alta inestabilidad económica derivada de la inflación.
2. La escasez de ahorro en el sector privado y de capital de trabajo en las empresas, situación agudizada por la inflación y por la recesión de 1975/76.
3. Las dificultades para obtener financiamiento externo debido a la baja oferta internacional y a las restricciones impuestas por el Banco Central hasta 1979.
4. El alto spread vigente que puede explicarse tanto por las tasas de encaje como por el comportamiento oligopólico mostrado por el sistema bancario.

El mercado de trabajo

La política implementada por el gobierno en esta área también implicó cambios de gran magnitud en relación al pasado. Las principales medidas adoptadas fueron las siguientes;

1. Liberalización del mercado de trabajo a través de la simplificación de las normas legales que reglamentaban las contrataciones y los despidos.

2. Cambios de las normas que regulaban las relaciones entre empresas y sindicatos a través de la disminución del poder supuestamente monopólico de la actividad sindical. En la práctica esto se tradujo en la disminución del poder político, financiero e institucional de los sindicatos y en la supresión del derecho a huelga.

3. Reducción de los "impuestos" al trabajo, esto es de los costos de la seguridad social que eran proporcionales al salario y alcanzaban una tasa del 60% en 1973, razón por la cual se consideraban un desestímulo al trabajo.

A lo anterior se agregó el hecho de que el desempleo se mantuvo elevado, colaborando de este modo a la caída real de los salarios.

El mercado de tierras

En el gobierno militar adquirió rápidamente fuerza la idea de que el recurso tierra debería ser considerado un bien de capital más y que por lo tanto deberían suprimirse las trabas para su libre transacción. Entre estas el diagnóstico oficial anotaba la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad derivados del proceso de reforma agraria y las ocupaciones de predios, a lo cual se sumaban una serie de disposiciones legales restrictivas. En virtud de lo anterior se implementan una serie de medidas entre las que se desatacan las siguientes;

1. Como primera prioridad se restituyó a sus antiguos propietarios alrededor de un 30% de la superficie física expropiada a septiembre de 1973, (casi 10 millones de hectáreas). Debe señalarse que de esta cifra, la mayor parte correspondió a las mejores tierras.

2. Del área efectivamente expropiada - alrededor de 7 millones de hectáreas - un 35% fué asignado a los campesinos, un 9% transferido a otras instituciones o rematado, y un 8% quedó pendiente.

3. Las asignaciones de tierra a los campesinos fueron hechas en forma de parcelas individuales a

excepcion de una pequeña parte del secano costero. Paralelo a ello se levantaron las restricciones para la venta de estas tierras estimandose que entre un 25 a 40% fué transferido a terceros.

4. Luego de sucesivas modificaciones a la ley de reforma agraria ésta fue definitivamente derogada en 1978.

5. Se otorgó libertad para la subdivisión de predios y para la venta de los derechos de agua.

La politica tributaria

La politica al respecto a tendido a establecer tasas únicas como es el caso del impuesto al valor agregado - 20% - y un arancel de las mismas características. Coincidente con lo anterior se redujeron drásticamente las franquicias tributarias tanto regionales como sectoriales y por productos.

También se disminuyó la progresividad del impuesto a la renta y su incidencia en el total de recaudaciones a objeto de incentivar el ahorro privado y reducir el tamaño del sector público de acuerdo a los planteamientos gubernamentales.

En el caso del sector, la politica tributaria no tuvo modificaciones de importancia. La mayoría de las empresas del sector continúan acogidas al sistema de renta presunta calculada como porcentaje del avalúo fiscal el que generalmente es inferior al valor comercial. El establecimiento del IVA implicó que se grabaran con impuestos productos que antes no lo estaban. A pesar de ello la carga tributaria que ha soportado el sector es inferior al promedio nacional, debido principalmente al sistema de renta presunta.

El sector forestal dispone de un tratamiento especial que contempla un subsidio equivalente al 75% de los costos de forestación el que se entrega por una sola vez y está además exento del impuesto territorial, de los gravámenes a la renta presunta, del impuesto global complementario y a los tributos sobre herencias, asignaciones y donaciones

Investigación y transferencia de tecnología

La política gubernamental en la materia está orientada a asegurar el financiamiento de la investigación básica y traspasar el costo de la investigación aplicada a los beneficiarios directos.

A pesar de que el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias es la principal entidad de investigación, se han implementado iniciativas para reducir su

influencia. La investigación forestal por otro lado compete al Instituto Forestal, a las universidades y la empresa privada.

La política de transferencia de tecnología ha experimentado un retroceso importante a partir de las disposiciones que dan término a la reforma agraria y a las labores de extensión y capacitación de la CORA e ICIRA traspasando sus funciones al SAG primero y luego al INDAF para que éste concentrara los servicios en alrededor de 300.000 familias de minifundistas. Esta tarea se tendió a realizar tratando individualmente a los campesinos sin reforzar sus organizaciones.

En 1978 recién se formula una política de transferencia de tecnología a través de la creación del Programa de Asistencia Técnico Empresarial, ATE, destinado a los pequeños productores. Se buscó fomentar la creación de Centros de Asistencia Técnica Empresarial, CATE, para prestar servicios a los productores que lo requirieran, financiando el estado vía subsidios del 56 al 70% del valor de las prestaciones. Este programa ha tenido un escaso éxito, pues en el mejor año atendió a 14.275 usuarios (1980), para luego decaer drásticamente los años siguientes

Tendencias y resultados

La producción:

Tomando los años 1974-1981, se aprecia que el PGB del sector agrícola-forestal, creció un 17,1% tasa que es inferior a la del PGB global y a la tasa de crecimiento demográfico, todo lo cual arroja un retroceso en términos per cápita del 1,2%.

Estas cifras esconden comportamientos muy disímiles a su interior. Los cultivos tradicionales que representan alrededor de un 30% del valor de la producción, experimentaron una caída a consecuencias de la reducción de la superficie sembrada - de 1.270.000 hectareas en promedio en los sesenta, a 1.012.000 en los años 1980/82. Los principales cultivos afectados fueron el trigo, la remolacha, el raps y la maravilla debido a que con la apertura al exterior salía más barato importarlos.

Hay algunos indicios de que la producción hortícola habría crecido en el período

El crecimiento de la producción frutal fué espectacular. Las razones de ello, se encuentran en el plan frutícola implementado en la segunda parte de la década de los sesenta y en los estímulos a las exportaciones que significó establecer un tipo de cambio alto y estable. En este contexto se favorecieron las inversiones y la incorporación de tecnología incrementándose sustancialmente la productividad. El área

plantada creció desde 63,9 miles de Hás en 1974 a 86,8 miles de Hás en 1981, en cuanto que la producción pasó de 545,9 miles de Ton. a 885,4 miles de Tons. La ganadería creció lenta pero sostenidamente. A su interior se aprecia que aumentó la producción de leche y carne de aves y que disminuyó la de ovinos y la de huevos.

Comercio exterior

Las exportaciones agropecuarias crecieron espectacularmente al pasar de 73,5 millones de US\$ en 1971 a 807,3 millones en 1981, aumentando así su participación en el total de un 7,6% a un 20,5% en el mismo período. Responsables de este aumento son principalmente las frutas frescas, las maderas y los derivados forestales. Excluyendo estos últimos bienes por tener un importante componente de carácter industrial, las cifras se reducen a 41,5 y 548,3 millones de US\$ en 1971 y 1981 respectivamente cayendo a un 13,9% la participación sobre el total (1981).

También las importaciones se incrementaron notablemente al pasar de 186,9 a 410,1 millones de US\$ en el mismo período. A pesar de ello su incidencia en el total se redujo desde el 16 % al 6,1% entre los mismos años. La misma tendencia se aprecia si se incorporan las importaciones de alimentos.

Como resultado de lo anterior, la balanza comercial del sector pasó de ser deficitaria a tener superávit.

Inversión y endeudamiento

A pesar de que no existe información cierta acerca de la inversión pública, estimaciones diversas señalan que esta habría disminuido en alrededor de un 53% (gasto público agrícola en capital), mientras que la inversión privada habría crecido entre 1965/69 y 1974/79 pasando de un promedio de 17 millones de US\$ anuales a los 36,3 millones.

En esta evolución se estima que disminuyó fuertemente la inversión en equipos y maquinarias y al mismo tiempo creció rápidamente en ganado y frutales. Estas cifras no son seguras y son objetos de críticas que señalan sobre la base de otros cálculos que en realidad la inversión privada en 1974/79 es igual o inferior a la de 1965/69.

En cuanto al sector forestal, hay indicios mejores que señalan que la inversión creció. Esto se comprueba al examinar la evolución de la superficie plantada, la que pasó de un promedio anual de 28.212 Hás a las 79.586 Hás en el período antes indicado. Influyen ciertamente aquí los subsidios otorgados para la actividad.

Respecto al endeudamiento, los créditos para el sector crecieron rápidamente, aunque a menor velocidad que en las otras actividades. Es importante destacar la concentración en obligaciones de corto plazo por un lado y por otro, la drástica reducción de recursos para los sectores campesinos.

La información disponible muestra que la relación entre monto de crédito y valor agregado sectorial subió desde un 35% a un 76% y luego a un 91% en 1965/70, 1981 y 1982 respectivamente. En este cuadro, los agricultores más fuertemente endeudados eran los medianos y pequeños, los que además tenían concentradas sus obligaciones en el corto plazo, sin liquidez y sin capital de trabajo.

Precios relativos y rentabilidad

Sin entrar a cuestionar la validez del IPC, se tiene que entre 1974 y 1981 los precios de los alimentos crecieron menos que el índice global (73 veces contra 85 veces) y que las tasas promedios anuales fueron inferiores en todo el período a excepción de 1976 y 1981. A pesar de ello la comparación de precios entre 1970 y 1981 muestra la disminución relativa de los alimentos, lo que contradice lo esperado por la política oficial.

Al examinar el Índice de precios al por Mayor, se tiene que los precios de los alimentos han crecido más que el índice global - 117 veces contra 112 - concentrándose dicho incremento entre 1975/76 e invirtiéndose esta relación entre 1977/81.

Ambos índices estarían reflejando que los márgenes de comercialización entre mayoristas y consumidores finales se habrían reducido con respecto a otras actividades. Ello podría ser consecuencia de la apertura frente al exterior, aunque dado lo vulnerable de los índices resulta difícil afirmarlo con seguridad. En todo caso sí se puede decir que no han mejorado los términos de intercambio para el conjunto del sector agropecuario.

En cuanto a los insumos, aumentaron los precios de aquellos que tenían subsidios y que se eliminaron como es el caso de los fertilizantes y las semillas. Aumentó también el precio del petróleo y de la energía eléctrica.

Como antes se señaló, aumentaron los costos financieros y se estima que el reavalúo de los predios puede haber llevado a un aumento de la tributación directa. De los otros componentes de los costos, lo único que disminuyó con certeza fueron los salarios.

De lo anterior se infiere que la rentabilidad de la agricultura para el período 1974/81 no habría mejorado sino que según la evidencia disponible, se habría reducido. Esto es en términos globales ya que por un lado hay actividades en una muy

buena situación como es el caso de los frutales y otros en los que claramente existió un deterioro. Esta situación de heterogeneidad tiene también expresión regional.

Empleo, salarios y distribución de ingresos

El empleo tuvo un leve incremento en términos absolutos; paso de 480.300 personas en 1973 a 511.400 en 1981. Ello implicaría un quiebre en la tendencia a la expulsión de mano de obra que venía mostrando el sector por aumento de la productividad. Se estima que entre 1960 y 1973 el empleo sectorial había disminuido en un 31%. Los cambios ocurridos en la tendencia obedecerían a las siguientes razones:

- La caída de los salarios, la disminución de los costos previsionales y el menor poder de negociación de los trabajadores, actuaron como un estímulo para las actividades intensivas en mano de obra.
- La elevada desocupación y los menores salarios reales existentes en las ciudades, desestimularon las migraciones campo - ciudad.
- La mayor subdivisión de los predios habría posibilitado una mayor retención de fuerza de trabajo aunque con baja productividad.

A pesar de lo anterior el empleo ha crecido a un ritmo inferior al de la población razón por la que la desocupación pasó del 2,0% de los años 1966/70, al 5,7% en el período 1974/81.

En cuanto a la distribución del ingreso, hay muy poca información que permita hacer comparaciones. A pesar de ello, la acentuación de la heterogeneidad en el sector y los antecedentes disponibles, permiten afirmar que en el medio rural se concentra la extrema pobreza. Refuerza lo anterior la existencia de un sector atrasado compuesto por minifundistas - alrededor de 180.000 predios - con escasa o nula atención gubernamental, a los que se suman los parceleros de la Reforma Agraria y por último una gran masa de trabajadores agrícolas sin empleo permanente que sobreviven en condiciones muy precarias.

Es importante destacar que en el caso de los parceleros, la información disponible muestra índices de eficiencia favorables para ellos, lo que está mostrando una capacidad empresarial desaprovechada.

La crisis y las políticas de ajuste

Luego de la recesión de 1975/76 el FGB creció a un ritmo alto durante cinco años seguidos, superando en 1980 y

1981 las marcas históricas. La inflación se redujo alcanzando menos del 10%, los salarios reales se incrementaron, se sobrepasaron las metas fiscales del propio gobierno obteniéndose superavits entre 1979 y 1981 y el B. Central acumuló reservas persistentemente.

En este contexto el Gobierno implementó las llamadas siete modernizaciones que consistieron entre otras en las reformas a las leyes laborales para flexibilizar el mercado del trabajo, la reforma previsional que privatizó esta actividad, una nueva ley minera para permitir cuantiosas inversiones extranjeras en esta área, y la reforma educacional. A pesar de este cuadro la economía tenía ocultos una serie de problemas muy serios entre los que se destacaban;

.- El desempleo había alcanzado el 11%, tasa extraordinariamente elevada en relación a las históricas. De agregar las personas adscritas al Programa de Empleo Mínimo, se alcanza sobre el 15%.

.- La baja tasa de inversión durante los setenta, y la baja tasa de ahorro nacional que descendió del 16,4% al 13,6% entre los períodos 1961/70 y 1974/81 respectivamente.

.- El empeoramiento en la distribución del ingreso. Las encuestas de hogares de 1969 y 1978 dan indicaciones al respecto; Mientras el 20% más pobre redujo su participación del 7,6% al sólo el 5,2%, el 20% de las familias de más altos ingresos mejoró su situación pasando del 44,5% al 51% del ingreso nacional.

.- El elevado endeudamiento del sector privado que permitió adquirir activos, se agudizó a causa de la estrecha relación entre los propietarios de las grandes empresas y los bancos. lo que hizo al sistema financiero particularmente vulnerable. Las colocaciones al sector privado pasaron del 6,9% del GPGB al 23,8% entre 1970 y 1981, mientras que las hechas en moneda extranjera crecieron explosivamente de US\$ 78 millones en 1970 a 5.549 millones en 1981, cifra que corresponde al 16,8% de GPGB.

A lo anterior se agregan una serie de desequilibrios macroeconómicos que son los detonadores de la crisis;

.- Un enorme déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Este pasó de 1.088 a 1.189, 1.971 y 4.814 millones de US\$ en los años 1978, 1979, 1980 y 1981 respectivamente. Estas cifras equivalen al 7,1%, 5,7%, 7,7%, y al 16,3% en los mismos años antes mencionados. Las causas de este

fenómeno son entre otras;

.- La fijación del tipo de cambio en 39 pesos por US\$ en junio de 1979 y su mantenimiento en los años siguientes a pesar de que la inflación continuó a tasas mayores que las internacionales; El IPC creció un 67% entre junio de 1979 y 1981 mientras que el IPC de los EE.UU lo hizo solo en 25,2%

.- El establecimiento de aranceles parejos al 10%, lo que contribuyó a abaratar los productos importados.

Ambas medidas conducen a cambios en los precios relativos entre transables y no transables. En virtud de ello las importaciones crecen de 4.190 millones de US\$ en 1979 a 6.558 millones en 1981, mientras que las exportaciones que venían creciendo rápidamente se estancaron en 3.835 y 3.960 millones en 1981.

A lo anterior se sumó el deterioro de los términos de intercambio a causa del crecimiento en un 5% de los precios de importación y la caída de un 10% de los precios de exportación. Ello agregó US\$ 780 millones al déficit de la balanza comercial.

El aumento de las tasas de interes en el mercado internacional agregó US\$ 200 millones. No obstante ello, los 980 millones no explican sino la cuarta parte del total de 4800 millones de déficit que registró la cuenta corriente en 1981.

La apertura financiera al exterior significó que la deuda externa creciera enormemente pasando el ahorro externo a sustituir el ahorro interno. El ahorro nacional se redujo del 15,5% del PGB al 8,5% entre 1980 y 1981, año este último en que el ahorro externo representó el 66% del ahorro total.

En resumen la economía presentaba un agudo desequilibrio entre el nivel de producto y el nivel de gasto, lo que fué financiado del exterior como lo muestra el hecho de que la deuda de largo y mediano plazo paso de 7.507 millones de US\$ en 1979 a 12.553 en 1981. Ello se hizo insostenible después de ese año al subir la tasa prime rate al 20% anual.

El ajuste automático (junio 1981-abril 1982)

El retraso cambiario provocaba serios problemas dado que la avalancha de importaciones desplazaba la producción nacional y desalentaba a los exportadores. Ello junto al violento incremento de la deuda exigía medidas.

Las autoridades gubernamentales sostuvieron que el modelo implementado poseía mecanismos para resolver esta situación razon por la cual no eran necesarias medidas a no ser

muy parciales. La concepción era que había exeso de demanda agregada pero que la devaluación no era el remedio puesto que no tendría efectos sobre la balanza de pagos, ni modificaría los precios relativos y que solo se traduciría en mayor inflación.

La idea era de que el B. Central mantuviera una política monetaria neutra y emitiera solo frente a un ingresos de divisas. Si tal cosa no ocurriera, habría pérdida de reservas internacionales, una contracción equivalente y un aumento de la tasa de interés, lo que llevaría a una disminución del gasto y las importaciones a un nivel compatible con la entrada de crédito externo permitiendo aumentar las exportaciones por la caída de la demanda interna.

Lo que ocurrió fué que cayó la inflación y se mantuvo la tasa de interés nominal por lo que en términos reales se incrementó hasta llegar al 38,7% mensual en 1981. Por otro lado, el dinero en manos privadas cayó el segundo semestre de 1981 a causa de la reducción de las reservas del B. Central

En el aumento de la tasa de interés habrían operado otros factores, entre los que se destacan;

- Las expectativas favorables para el futuro que aumentaron la demanda por crédito a niveles superiores a la oferta de crédito externo. A los requerimientos empresariales se sumaron los préstamos para consumo incentivados por los bajos precios de los productos importados.

- Una demanda adicional debido a la capitalización de intereses. Los bancos además evitaban declarar incobrables esos créditos para evitar la intervención administrativa del estado mientras se esperaba un "perdonazo"

- Un sistema tributario que incentivaba a las empresas a endeudarse y a no utilizar sus propios recursos.

El aumento de las tasas de interés y la competencia de los productos importados crearon efectos recesivos fuertes sobre la construcción y la industria manufacturera lo que se transmitió también sobre el comercio y los servicios. El sobreendeudamiento trajo serios problemas de liquidez los que obligaron a la intervención y liquidación de ocho entidades financieras.

De otro lado la reacción a la baja de los precios fué tardía. El IPC aumento a ritmo lento hasta enero de 1982 y se estabilizó en el primer semestre de ese año. Los precios al por mayor medidos a través del IPM muestran caídas pero menores de los requeridos para lograr el restablecimiento de los equilibrios. Las causas de ello son las siguientes;

-Las rigideces propias de la economía chilena y los rezagos con que operan las políticas.

- El acostumbramiento de los empresarios a la inflación, pero no a una deflación, razón por la cual no se comportaron como lo esperaban las autoridades.

- La imposibilidad de que los insumos importados bajaran de precio con un dolar a 39 pesos.

- El aumento de los costos financieros por el crecimiento de los intereses.

- La tributación que por ser indirecta era proporcional a los otros costos.

- Las disposiciones legales que obligaban a la reajustabilidad automática de acuerdo a la inflación pasada. En agosto de 1981 en pleno ajuste automático se otorgó un reajuste general de remuneraciones y los salarios sólo comenzaron a bajar a partir de mayo del 82.

El fracaso de la política de ajuste automático provocó una recesión de grandes efectos. Las empresas optaron por reducir su producción con los consiguientes efectos sobre el empleo.

La fase de la anarquía (abril de 1982 a marzo de 1983)

El nuevo equipo económico introdujo algunos cambios que no alteraron la esencia del modelo. Entre ellos se pueden destacar los siguientes;

- Devaluación en junio de 1982 y luego adopción del mecanismo de las minidevaluaciones. Control parcial de cambios en septiembre de 1982.

- Supresión de la reajustabilidad automática de acuerdo a la inflación dejando ello a la negociación voluntaria.

- Medidas tributarias para evitar la disminución de las recaudaciones; aumento de algunos impuestos como los de circulación de vehículos, gravámenes territoriales, anticipación del pago del impuesto global complementario, recargo al tributo al trabajo.

- Intervención de los principales y financieras para evitar su paralización. De este modo se controlaron indirectamente las mayores empresas relacionadas.

Los resultados económicos fueron los siguientes;

A pesar de que el dolar llegó a \$72,39 o sea tuvo un 85% de aumento, el gobierno no determinó de inmediato el control de cambios, con lo cual se desató la especulación y el B. Central perdió parte de sus reservas internacionales; Estas pasaron de US\$ 3775 millones a fines de 1981, a 2578 un año después y a 1486 millones en abril de 1983.

Hubo una violenta caída de las importaciones, una leve reducción de las exportaciones y un aumento del pago de intereses de la deuda externa a pesar de la baja de las tasas internacionales. El déficit de cuenta corriente que era de 2382 millones en 1983, fué cerrado con una nueva entrada de capitales - 1.304 millones - y el resto con recursos del B. Central.

Esta situación se hizo insostenible. El flujo de capitales desde el exterior se redujo drásticamente y las reservas estaban a niveles críticos, todo lo cual llevó al gobierno a solicitar la renegociación de la deuda mientras se suspendía su amortización al exterior.

A lo anterior se suman los siguientes hechos;

Una profunda recesión económica; El PGB cayó un 14,3% siendo la agricultura el sector menos afectado ya que a pesar de todo, creció un 3,3%. La industria cayó un 21,6% y la construcción un 29%. Por el lado de la demanda el consumo privado cayó un 14,4% y la inversión un 37,1% resultando una tasa de inversión del 9,6%.

La desocupación alcanzó en septiembre de 1982 al 23,7% y superó el 30% si se incluyen los programas de emergencia. Los salarios nominales siguieron creciendo hasta abril del 82 luego de lo cual iniciaron su descenso.

La inflación aumentó como consecuencia de las devaluaciones; el IPC creció un 21,1% entre mayo y diciembre de 1982, y el IFM lo hizo en un 45,7% mientras que la cantidad de dinero del sector privado disminuyó en un 1,4%.

Estos resultados agudizaron los problemas de distribución de ingresos y de extrema pobreza.

Las finanzas públicas tuvieron déficits por primera vez en tres años. El gasto fiscal real se mantuvo constante pero cayeron los ingresos tributarios en un 13,8%. El desequilibrio fiscal fué del 8,1%.

El programa con el FMI (marzo 1983 a diciembre de 1986)

Se firmó un acuerdo "Stand-by" para el período 1983/84, lo que se exigió como condición para la renegociación de

la deuda. Resalta el rápido consenso logrado entre las autoridades chilenas y las del FMI, tanto en el diagnóstico como en las medidas, el que no aprovecharan el hecho de que la mayor parte de la deuda era privada y la aceptación del empleo de mecanismos por los cuales se considera como nuevo deudor al Estado.

El Programa implementado contempló la disminución del déficit fiscal mediante la reducción del gasto público, disminución del tamaño del sector, apertura al exterior, uso de instrumentos neutros en el crédito, aranceles y tipo de cambio, libertad de precios y restricciones salariales. En definitiva se mantuvieron las políticas que habían estado vigentes hasta la crisis.

Esta política continúa hasta ahora. En 1985 se renegocia nuevamente la deuda externa y se llega a otro acuerdo con el FMI al que se incorpora al B. Mundial con un crédito "SAL".

El objetivo central de la estrategia ha sido lograr el equilibrio del sector externo y una inflación reducida. Las devaluaciones y la devolución de impuestos - 10% de su valor - han favorecido las exportaciones, mientras que las importaciones se han ajustado mediante el tipo de cambio alto y las restricciones al crecimiento del PGB y el ingreso nacional a niveles compatibles con las disponibilidades de divisas.

La política arancelaria ha experimentado pequeños cambios; subió en forma pareja al 35% en septiembre del 84 para luego bajar al 30% en febrero de 1985 y al 20% a partir de julio del mismo año. Se han introducido algunos aranceles diferenciados para los casos en que se ha comprobado el "dumping" y se han establecido algunos mecanismos de protección para algunos productos entre los cuales hay varios de origen agropecuario.

Se estableció un control parcial de cambios regulándose la adquisición de divisas para pagos al exterior previamente autorizados y se mantuvo el nivel de reservas a lo que era a fines de 1982 tratando de no incurrir en atrasos en los pagos al exterior.

La política fiscal busca la reducción del sector y junto a una política monetaria restringida mantiene deprimidos los niveles de producción e ingresos en forma compatible con los objetivos antiinflacionarios. También se procuró reducir las tasas de interés por la vía de un "nivel" sugerido periódicamente por el B. Central.

Se han implementado diversas medidas para resolver el problema del excesivo endeudamiento. Ellas son las siguientes;

.- Creación de un dólar preferencial para los deudores en moneda extranjera y posibilidades de convertir las deudas a moneda nacional en

condiciones ventajosas.

.-Reprogramación de las deudas en moneda nacional, transformandolas en préstamos a largo plazo con tasas de interés subsidiadas.

.- Reprogramaciones especiales para deudores hipotecarios y transportistas.

Por otro lado los bancos también recibieron una serie de ayudas consistentes en la compra por parte del B. Central de la cartera vencida y difícilmente recuperable a cambio de pagarés cancelables con futuros excedentes; subsidios directos vía diferenciales entre las tasas de interés en la compra y venta de pagarés, y por último créditos para evitar la cesación de pagos por iliquidez. Estas medidas han sido la principal fuente de expansión del crédito y de la emisión.

Conjuntamente con lo anterior, se han disminuído las remuneraciones a los trabajadores públicos y las pensiones otorgadas por la seguridad social.

Dada la mayor participación del Estado por las intervenciones, se han tomado medidas para la reprivatización de los bancos y principales conglomerados. Estas son subsidios en favor de los nuevos propietarios, dividendos preferenciales, préstamos sin interés, rebajas tributarias, utilización de pagarés de la deuda externa etc.

En cuanto al empleo, la política se ha dirigido a asegurar un bajo costo de la mano de obra, pasando a ser cubiertos parte de los beneficios de la seguridad social por el gobierno, y poniéndose en marcha nuevos programas de emergencia

Resultados económicos

Luego de la gran caída del FGB, éste se ha recuperado lentamente pero sin alcanzar los niveles precrisis. En 1985 el FGB absoluto aún estuvo un 7,1% por debajo de 1981 y en terminos per-cápita fué un 13,1% inferior encontrándose niveles similares a los de 1968.

El desempleo en el período de crisis se agudizó gravemente aumentando la desocupación abierta de 420.400 personas a 923.900 entre marzo de 1981 y septiembre 1982. La tasa de desempleo pasó del 11,0% al 23,7% en el mismo lapso, y si se toman en cuenta los programas especiales de empleo, ésta llega al 35% de la fuerza de trabajo. Esta situación comenzó a mejorar a mediados de 1983, alcanzando la desocupación abierta al 13,9%, (lo que aumenta al 19,0% si se consideran los programas de emergencia). Son causas de ello la recuperación de la producción, la proliferación de los empleos informales de baja productividad y la mantención de salarios a niveles reducidos.

Las remuneraciones crecieron hasta mayo de 1982 a partir de lo cual caen llegando a su nivel más bajo a mediados de 1985 donde se registra una disminución del 21,8%. A partir de allí se observa una lenta recuperación sin alcanzar los niveles preexistentes antes de la crisis.

Para la distribución del ingreso hay indicadores muy escasos, los que indican obviamente un deterioro de la situación

La inflación se aceleró como consecuencia de las devaluaciones alcanzando tasas del 27,3% en 1983, 19,9% en 1984 y 30,7% en 1985, año a partir del cual el ritmo comienza a disminuir.

La balanza de pagos se equilibró en 1982 gracias a la caída de las importaciones. Los años siguientes se han reducido nuevamente las compras al exterior mientras el valor de las exportaciones se estancó. Para cubrir los déficits en cuenta corriente, fué necesario recurrir a nuevos endeudamientos externos y a pérdida de reservas, lo que agudizó la salida de recursos al exterior por concepto de pagos de servicios. Estos llegaron a representar el 51% del valor de las exportaciones los años 1982/85. En estas condiciones la deuda externa creció aceleradamente, pasando de 11.207 millones de US\$ en 1980 a 15.591 en 1981 y 20.842 a fines de 1985.

Las políticas agropecuarias durante la crisis

Las bandas de precios;

Este es el cambio más significativo ocurrido y corresponde a la intervención gubernamental en algunos productos como el trigo, oleaginosas, remolacha y en menor medida la leche y sus derivados. En abril de 1982 se determinó que la IANSA iniciara la contratación de siembras de remolacha por un período de 4 a 5 cosechas con el objetivo de absorber mano de obra. En abril de 1983 se anunció un precio mínimo para el trigo el que se aseguraba mediante aranceles específicos en caso de que el costo de importación fuera inferior al precio estipulado.

En la temporada 1984/85, se establecieron bandas de precios para el trigo, y las oleaginosas anunciándose en marzo o abril de cada año el precio para el período que va del primero de noviembre al 30 de octubre siguiente.

En junio de 1984 se determinó una sobretasa arancelaria para el azúcar importado, la que fué reemplazada por una banda de precios para la temporada 1985/86.

En septiembre de 1983 se fijaron precios

referenciales mínimos para la leche y derivados y para la harina estableciéndose posteriormente sobretasas aduaneras para la leche.

Estas medidas tuvieron un gran impacto en la superficie sembrada y en el nivel de autoabastecimiento del país; entre 1982/83 y 1985/86 la superficie de cultivos anuales subió desde 872.647 Hás. a 1.138.770 Hás., - un 30,5% con respecto a 1981/82 - dentro de lo que se destaca el caso del trigo, 58,5%, las oleaginosas y la remolacha. La mejoría en los rendimientos permitió avances significativos en la producción, aunque en el caso del trigo están lejos de los niveles tradicionales.

Las causas de estas mejorías se encuentran en las devaluaciones que han encarecido las importaciones, las alzas de los aranceles y las bandas de precios que han permitido reducir la incertidumbre a los productores.

En cuanto a los márgenes de comercialización, estos se han reducido apreciablemente, gracias en parte a la contracción de los salarios y la existencia de una política nueva.

En el caso del azúcar IANSA trabajó de 1982 a 1984 sin otra protección que la generada por las devaluaciones y la alza general de los aranceles. Las oleaginosas por su parte han operado con bandas que han fluctuado entre el 41 y el 44% sin necesidad de sobretasas dado que el precio internacional se ha mantenido elevado. Para la leche y derivados ha sido necesaria una sobretasa para contrarrestar los subsidios a las exportaciones establecidos por los países de la CEE.

Se estima que en la cosecha de la temporada 1986/87 se producirán exedentes de cereales y remolacha, los que no pueden ser colocados en el mercado externo por sus bajos precios. Ello sería consecuencia de que las estimaciones para las bandas de precios no han reflejado las tendencias a largo plazo de los productos en el mercado internacional.

Creditos especiales para la agricultura

A pesar del criterio de neutralidad de la política crediticia, se han adoptado acciones para financiar el proceso productivo -vía Banco del Estado y IANSA en el caso específico de la remolacha - exigiendo solo garantía prendaria sobre las cosechas y no sobre los activos. Adicionalmente se establecieron créditos de guarda con el producto como garantía -"warrants"- para estabilizar los precios entre cosechas.

A lo anterior se agrega la condonación en noviembre de 1984 del 70% de los compromisos pendientes de los ex-parceleros CORA y el cobro del 30% restante con reajustes pero sin intereses. A los pequeños productores atendidos por INDAP, se les reprogramaron sus deudas mediante financiamiento del B. del Estado.

La política forestal

A fines de 1982 se creó un programa especial de desarrollo forestal y otros para dar ocupación temporal. El promedio mensual en el mejor momento fué de 15.584 operarios en 1985, para caer a solo 5.916 personas en 1986. La medida más importante ha sido el aumento del 75% al 90% del subsidio a los costos de la forestación realizada por el sector privado.

Política de riego

En enero de 1986 se estableció por 8 años un programa que bonifica el 75% de los costos de las obras de riego y drenaje y los equipos necesarios siempre que no sobrepasen las 12.000 UF (aprox. US\$ 192.000).

Efectos de las políticas de ajuste sobre el sector

Tomando como referencia el año 1981 se tiene que el sector ha presentado una evolución más favorable que el conjunto de la economía; En efecto, mientras el PGB global cayó un 14,7% en 1983, el del sector lo hizo sólo en un 5,7%. Su recuperación ha sido también más rápida ya que en 1985 el PGB sectorial fué un 6,7% superior mientras que la economía global registró una caída del 7,1%. Como consecuencia de lo anterior, la contribución de las actividades agropecuarias y forestales al producto global ha crecido del 7,5% en 1981 al 8,8% en 1986.

En esta evolución ha sido decisivo el comportamiento de los cultivos. Su recuperación ha tenido que ver también con la existencia de un amplio margen para sustituir importaciones de alimentos cuyo consumo como consecuencia de la crisis estaba deprimido. Ello se aprecia claramente al examinar la composición de la oferta en los cultivos protegidos.

En contraste con lo anterior, los rubros pecuarios muestran una disminución del 8,9% entre 1981 y 1985.

Las actividades frutícolas son las que más se han beneficiado de las políticas macroeconómicas implementadas desde 1982. En este caso se han conjugado las devaluaciones con la disminución de los costos por concepto de salarios y gastos financieros. Dado que esta actividad tiene rezagos en su reacción frente a los estímulos económicos, es necesario relativizar las cifras; Entre 1974 y 1981 la tasa de crecimiento del área plantada fué del 4,7% la que aumentó al 6,8% entre 1982 y 1985. Por su parte el crecimiento de la superficie total de frutales creció desde las 65.630 Hás en 1973, a las 116.650 Hás en 1985.

Por otro lado las actividades forestales tuvieron una rápida expansión hasta 1980 y luego una fuerte caída en 1981

y 1982 - 26,6% de reducción - para posteriormente comenzar una recuperación alcanzando en 1985 casi el mismo nivel de 1980

Gasto público

El gasto público ha experimentado una fuerte caída desde antes de las restricciones impuestas por la crisis; un descenso real del 44% entre 1979 y 1981. En 1982 disminuyen aún más los recursos públicos para esta actividad y a partir de 1983 se empiezan a recuperar pero por aumento del servicio de la deuda pública efectuado por INDAP. Descontando este factor se tiene que el presupuesto para el ministerio de agricultura en 1986 es inferior en un 10% al del 1981.

Rentabilidad y precios relativos

Al comparar la evolución del IPM general con el correspondiente para los productos agropecuarios, se tiene que entre 1979 y 1982 los primeros crecen un 63,3% y los segundos solo un 39,8%, lo que muestra la pérdida en los términos de intercambio de la agricultura por la apertura externa y las importaciones baratas. Esta tendencia se revierte en 1983 para volver a deteriorarse en 1984/85. Esto implica que las mejoras en los precios del trigo y oleaginosas no fueron situaciones generalizables para el resto del sector. Conclusiones similares surgen al examinar la evolución del IPC.

En virtud de lo anterior, puede concluirse que se han verificado cambios drásticos en la estructura de precios en favor del trigo, las oleaginosas y la remolacha.

En cuanto a los cultivos de exportación se tiene que entre 1981 y 1985 el IPC creció un 119,2% y el IPM un 178% mientras que el valor del dolar oficial lo hizo en un 312,5%, lo que refleja la mejoría relativa de estas actividades.

Balanza comercial

Importaciones; éstas experimentaron una sustancial disminución. Considerando el total de bienes intermedios y de consumo agrícolas y alimenticios, en 1980 alcanzaron a los US\$ 1.024 millones para descender en 250 millones en 1985.

Exportaciones; Son más influenciadas por factores exógenos que por las políticas adoptadas. Considerando los productos primarios se tiene un incremento desde US\$ 283 millones en 1980 a US\$ 452 millones en 1985. El aumento corresponde casi exclusivamente a fruta fresca. Los productos agroindustriales se mantuvieron o descendieron, en cuanto que los derivados forestales, que son difícilmente asimilables al sector, se situaron en torno a los US\$ 224 millones.

El saldo al considerar la totalidad de las importaciones de bienes agrícolas y alimentos versus las exportaciones de productos primarios, arroja un déficit de US\$ 741 y 515 millones en 1980 y 1981, situación que pasa a ser exedentaria con un superavit de US\$ 202 millones

Empleo y salario

Durante 1981 y hasta marzo de 1982, la ocupación creció a un ritmo superior al nacional. En septiembre del 82 y marzo y septiembre del 83 se observan caídas apreciables en el empleo, coincidiendo con lo que sucedía en el resto de las actividades económicas. La recuperación posterior ha sido más lenta que la de los otros sectores, lo que queda en evidencia al constatar que para el sector, el crecimiento del número de empleados fué del 2,4% entre 1981 y 1986, mientras que para el resto del país fué de un 11,2%.

No obstante lo anterior el número de desempleados, ha crecido a un ritmo inferior - 6,7% - que lo ocurrido en el resto del país - 45,2% - en el mismo período. Ello tiene que ver con los diferentes crecimientos de la fuerza de trabajo; a nivel nacional se incrementa en un 14,1% mientras que en las actividades agrícolas y forestales lo hace en un 2,7%.

No se dispone de un índice adecuado para examinar lo sucedido con los salarios agrícolas. Si se asume que corresponden en general al salario mínimo legal, se tiene que entre 1982 y 1985 se ha verificado una reducción del 34,7%.

Resumen provisional,
para discusión

COLOMBIA: EFECTOS DE LA POLITICA DE AJUSTE EN
EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Astrid Martínez

Resumen del documento preliminar preparado por la señora Martínez con la colaboración del señor Rudolf Hommes para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. La autora posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Situación hasta la década de los setenta

Entre 1960 y 1981 el PIB global creció a una tasa promedio del 6% anual en términos reales mientras que el PIB per cápita lo hizo a una tasa del 3%, llegando a alcanzar los US\$ 1380 a fines del período.

El empleo por su parte creció a una tasa del 6% anual entre 1973 y 1978 a pesar de las presiones sobre el mercado laboral derivadas de una mayor participación femenina.

En relación a la inflación, ésta se aceleró entre 1970 y 1975, llegando a alcanzar tasas del 21 al 25%, lo que duplica el promedio de la década pasada. Entre las causas de este fenómeno se citan el déficit fiscal, las presiones del lado de la oferta de alimentos y la monetización de los crecientes ingresos externos.

A partir de 1967, Colombia experimentó un inesperado "boom" de los precios del café, su principal producto de exportación, y una bonanza de los productos ilegales, lo que junto a una mayor entrada de recursos externos, fortalecieron la posición de reservas internacionales del país. En 1981 en cambio, la caída de los precios del café, la recesión mundial y el atraso cambiario, dan lugar a un resurgimiento del déficit comercial.

En cuanto a la oferta agregada, la mayor fuente de crecimiento para la agricultura en los setenta es el café, mientras que en la manufactura que crece hasta 1974, son las exportaciones. Esta actividad sin embargo perdió dinamismo desde 1978.

Por el lado de la demanda se expandieron el consumo e inversión privadas. El aumento de las existencias de capital contribuyó a la mitad del crecimiento del producto entre 1963 y 1980, para lo cual la construcción aportó la tercera parte y más de la mitad de la formación de capital.

Evolución de la agricultura

En los años cuarenta la agricultura participó con el 40% a la formación del PIB y en los setenta con el 25%, con lo cual a pesar de la disminución, esta actividad continuó siendo la más importante. Por otro lado, en el sector rural se ubicaba el 32% de la fuerza de trabajo y siete cultivos, el arroz, yuca, plátano, tomate, maíz, azúcar para panela y el frijol, representaban la mitad de las cosechas.

Entre 1970 y 1975 la tasa de crecimiento del sector fué del 4,3% anual, la que descendió en la segunda mitad

de la década al 3,7%. Más de la mitad de los aumentos registrados en la producción, obedecen a la expansión del café para exportación. Ello se explica en un 90% por los incrementos en la productividad obtenidos gracias a la expansión de la variedad caturra.

En los otros cultivos, el área es responsable del 56% de los aumentos de producción. En éste último grupo, las oleaginosas, los cereales y el azúcar, acompañaron la tendencia antes indicada; crecieron el primer quinquenio y cayeron moderadamente en el segundo. En los ochenta, las tasas se volvieron negativas, siendo el caso más dramático, el de las oleaginosas que habían triplicado la media de crecimiento a comienzos de los 70 para caer drásticamente en los últimos diez años.

La bonanza del café en los años 1976-78, permitió ampliar la producción de un promedio en 1966/75 de 7,8 millones de sacos de 60 Kg, a 13 millones. Es importante destacar que no existen evidencias que permitan afirmar que la expansión cafetera en este período haya significado desplazamiento para otros cultivos.

En términos globales, el crecimiento fué mayor en los cultivos comerciales, tanto para el mercado interno como para la exportación y la industria, que en los alimentos cuya producción quedó rezagada. Ello se refleja en el aumento al triple de las importaciones de alimentos, lo que permitió también aumentar en un 5% las disponibilidades para el consumo y en un 2,7% el consumo per-cápita.

Las exportaciones agrícolas representaron entre el 68 y el 75% del total siendo como se ha señalado, el café el producto más importante con un aporte que fluctuó entre el 60 y el 48% del total entre los años 1977/80, y 1981. Por su parte las exportaciones no tradicionales, experimentaron un notable crecimiento, ya que en 1955 representaban sólo el 7% de las ventas externas totales y en los setenta alcanzaron cerca del 40%.

Problemas estructurales latentes o manifiestos

En el largo plazo la política externa seguida facilitó la reducción de la dependencia energética de importados, modernizó el sector cafetero y ofreció la alternativa del carbón como fuente de divisas. No obstante lo anterior, la bonanza cafetera de fines de los setenta, el rezago cambiario y la inflación, contribuyeron a disminuir la competitividad del país frente al exterior

La liberalización de las importaciones en los setenta, debilitó la industrialización sustitutiva de importaciones y los avances logrados en la diversificación de exportaciones. La reducción de la demanda externa y la caída de

los precios internacionales conjuntamente con el fin de la bonanza cafetera, pusieron de manifiesto a comienzos de los ochenta la magnitud de la debilidad industrial y exportadora de Colombia.

A fines de la década de los setenta, el impacto de la recesión internacional, las rigideces de la estructura productiva y del mercado fueron factores que incidieron notoriamente en la desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía. En la agricultura, a la caída de los precios internacionales del café, algodón y el ajonjolí, se sumó el agotamiento del modelo de modernización hecho que se reflejó en un estancamiento de los rendimientos. Ambos efectos determinaron a su vez un bajo ritmo de crecimiento para la actividad, - 1% anual entre 1980 y 1984,- luego de haber crecido a tasas sustantivamente mayores en el pasado inmediato.

Por otra parte, la apertura al exterior que facilitó la entrada de productos agropecuarios importados más baratos que los locales y la reducción de la demanda externa, determinaron la reaparición del déficit comercial. La inflación como se indicó anteriormente, se aceleró llegando a duplicar las tasas de la década anterior. La rigidez de la oferta agrícola de alimentos, el déficit fiscal y anomalías financieras derivadas de las restricciones monetarias y crediticias, fueron las causas principales.

Las políticas de ajuste

El gobierno de Betancourt (1982-86) atribuyó a la caída de los precios internacionales de los productos de exportación, la principal responsabilidad en los desequilibrios que se habían generado, mencionando entre los factores internos causantes, la poca importancia de la inversión pública en el gasto.

No obstante lo anterior, el país disfrutaba de una relativamente sólida posición de reservas, lo que unido a la recuperación de la demanda externa de productos diferentes del café, permitió que el ajuste fuera paulatino y voluntario, sin sujetarse a las normas del FMI, situación que no fué del agrado de la banca internacional acreedora.

Esta redujo en los préstamos al gobierno y en particular el financiamiento de corto plazo a fin de obtener el aval de la Nación para el refinanciamiento de la deuda externa privada. Ello en la práctica era poco defendible dada la estructura de la deuda externa de Colombia. Sólo el 40% de la deuda del sector público era con la banca privada y el monto del servicio era sustantivamente inferior al caso de otros países a pesar que entre 1982 y 1984, se había duplicado. De otro lado la magnitud de los desequilibrios no habían desembocado aún en una crisis cambiaria.

A pesar de ello la banca condicionó el financiamiento de los nuevos proyectos energéticos de exportación que eran cruciales para el país, a la exigencia de supervisión del FMI. El resultado final fué que el gobierno quedaba sujeto a una monitoría del FMI, alternativa que le daba una mayor autonomía, le permitía obtener nuevos recursos y le evitaba los costos de una reestructuración de la deuda pública.

El programa de ajuste formulado, buscaba mantener constante la inversión pública en el PIB en 1985, priorizar los proyectos de exportación de petróleo y carbón, frenar el crecimiento desordenado de algunos proyectos públicos en el área de la energía eléctrica, reducir los salarios reales tratando de afectar menos a los estratos más pobres, mantener el ingreso real de los productores cafeteros, restringir al 10% el crecimiento de las importaciones, buscar un nivel competitivo para la tasa de cambio en forma gradual y evitar una devaluación masiva.

En 1985 se adoptó un severo programa de ajuste frente a una inminente crisis cambiaria. Las metas fueron la reducción del déficit comercial y fiscal para frenar la caída de las reservas, acceder al crédito de la banca mundial por US\$ 1000 millones y reducir las presiones inflacionarias.

Para lo anterior se aceleró la devaluación, se redujeron los subsidios, las barreras arancelarias y los controles cuantitativos a las exportaciones y el gobierno se comprometió a la reducción del déficit fiscal y de los salarios reales manteniéndolos rezagados respecto de la inflación. En concreto ocurrió lo siguiente:

-La devaluación fué del 25% real en 1985. Con ello se frenó la salida de capitales y se possibilitó el ingreso de otros, lo que dió como resultado un superávit en la cuenta de capital que permitió cubrir los déficits en cuenta corriente. También aumentaron las reservas, cosa que no ocurría desde 1982.

-Se redujo el déficit comercial a US\$ 417 millones gracias al crecimiento de las exportaciones, - principalmente de café, carbón, ferroníquel, oro y flores -, y a la caída de las importaciones, proceso que ya venían en curso desde 1983.

No obstante lo anterior, se estima que el efecto de las devaluaciones no explica por sí solo el aumento de las exportaciones, - también influenciada por la recuperación de los precios internacionales, - ni la disminución de las importaciones ya que para lograr su reducción a los niveles deseados, fué necesario crear un impuesto del 8% y ampliar el control cuantitativo sobre ellas.

Para controlar la expansión monetaria, se realizaron operaciones de mercado abierto que permitieron captar \$ 60.000 millones. Ello junto a la devaluación hizo que las tasas de interés permanecieran elevadas.

El ahorro logrado se destinó en su mayor parte a aumentar el pago de los intereses derivados de la deuda, la que había aumentado durante 1985 por nuevos compromisos oficiales con el exterior. A pesar de ello, la relación deuda externa - exportaciones se mantuvo constante gracias al aumento de éstas últimas.

Por otro lado el gobierno aumentó la cobertura al impuesto al valor agregado a varios productos de consumo masivo y restringió el gasto reajustando los salarios públicos en un 8,3% menos que el IPC de 1984. Con ello los ingresos fiscales crecieron en un 47%, los gastos de funcionamiento en un 16% solamente y los de inversión en un 47%. El déficit fiscal se redujo de un 35% a un 22% de los gastos totales del gobierno entre 1984 y 1985.

Las manifestaciones generales de la crisis y de las políticas de ajuste

En síntesis los resultados del ajuste en 1985 fueron exitosos al lograrse las metas externas y fiscales previstas, aún cuando ello significó una tasa de crecimiento sólo del 2,5% anual, la reducción de los salarios reales, el aumento de las transferencias al exterior, y la socialización de las pérdidas de los grupos privados. Una apretada síntesis de lo ocurrido revela lo siguiente;

La inflación llegó al 22% a pesar de que no se reajustaron las tarifas públicas ni el precio de la gasolina y de que los salarios se redujeron en 1985. Ello se debió principalmente al efecto de las devaluaciones sobre los precios, y a la deficiente oferta de alimentos, lo que fué posteriormente subsanado mediante importaciones y administración de precios.

Como consecuencia de las políticas de ajuste, los salarios reales cayeron entre 3 y 5% en 1985, buscándose con ello compensar los aumentos de precios de los insumos originados por la devaluación. A pesar de ello sin embargo, el patrón de demanda no experimentó cambios significativos entre 1983 y 1985.

Los cambios en los precios relativos de bienes e insumos afectaron de diversa forma los ingresos salariales y no salariales. Los salarios rurales se deterioraron en relación a los salarios urbanos y del sector público. Los ingresos campesinos y de los productores, habrían experimentado una mejoría según algunos estudios. En el caso de los primeros, por el aumento del precio del café en una mayor proporción que los otros costos, y en los segundos debido al crecimiento de los precios internos de los alimentos y las materias primas (a

pesar que los precios internacionales caían), y adicionalmente, gracias a la disminución de los salarios reales.

De acuerdo a los mismos estudios, los productores capitalistas habrían sido afectados negativamente por el ajuste en la medida que aumentaron los precios de los insumos, y los impuestos. Esto no es tan claro por cuanto algunos tipos de productores consiguen traspasar a los consumidores los aumentos de precios y conocen de antemano las medidas de devaluación, pudiendo por tanto tomar las medidas del caso para protegerse de ello.

Conforme a otras evaluaciones realizadas, el ingreso global real de los trabajadores rurales se habría mantenido más o menos constante en los cinco primeros años de la década como resultado de un moderado crecimiento en el empleo y una caída en los salarios reales.

De acuerdo a estas fuentes, el peso del ajuste habría caído principalmente sobre los capitalistas, los que estarían perdiendo ingreso desde 1981, mientras que los campesinos y productores rurales tradicionales, se habrían beneficiado obteniendo mejores entradas en términos reales.

Incidencia de las políticas de ajuste en la agricultura

Aspectos generales

Entre 1980 y 1984 la agricultura creció a una tasas de apenas el 1%. La participación en la formación del PIB descendió del 23,9% al 22% entre 1975 y 1985. El crecimiento de los cultivos comerciales se estancó al igual que la diversificación de la producción para exportación. La capacidad de autoabastecimiento de alimentos del país se resintió, hecho que tiene que ver con la apertura al exterior y el aumento de las importaciones de productos primarios provenientes de los países desarrollados.

Entre las causas explicativas del bajo desempeño del sector, se mencionan;

- El alto costo de los insumos que estaría afectando su rentabilidad
- La deficiente estructura de comercialización
- La crisis social en el campo
- El desequilibrio externo

Por tras de ésto existen razones de orden estructural que tienen que ver con las rigideces de la oferta de alimentos ya que buena parte de su producción se realiza en

tierras de calidad secundaria, destinándose las mejores a los cultivos de exportación. También por el lado de la demanda, el hecho de que el gasto en alimentos represente entre el 84 y el 91% de los gastos totales de los hogares, introduce rigideces.

La estructura concentrada del ingreso, el reducido mercado interno y el patrón tecnológico adoptado, definen el actual perfil del sector. La política de desarrollo agropecuario muestra sesgos en favor de las actividades más rentables que son las que más atención han recibido y que en general no corresponden a la producción de alimentos. En virtud de lo anterior se ha profundizado la brecha entre el sector moderno y el tradicional y campesino.

Una rápida revisión de lo ocurrido muestra lo siguiente;

Comportamiento productivo

Entre 1980 y 1985, se observa una sustancial caída de la producción de los principales veinte cultivos - excepto café - sustrayéndose de esta tendencia sólo la caña de azúcar y la palma africana.

El área sembrada y cosechada se estancó o disminuyó, y los aumentos de producción cuando hubieron en algunos rubros, fueron pequeños y respondieron a incrementos en los rendimientos.

La producción pecuaria por su parte mostró el siguiente comportamiento en los ochenta; la carne de vacuno cayó en 1,5% promedio anual, mientras que la de porcino aumentó en un 0,6% y la de huevos en 1,6%.

En 1986 se da una recuperación caracterizada por un ligero incremento de los ingresos reales de los cafeteros. Se prevee sin embargo una reducción de las cosechas de café como consecuencia del envejecimiento de los cafetales tecnificados. Ello se reflejará necesariamente en una disminución de la demanda de 16.000 trabajadores permanentes y 65.000 estacionales para 1987/88, lo que se sumará a la reducción de 35,6 mil y 139 mil respectivamente que se registró en 1983 y 1985.

Los factores que explicarían esta evolución del sector, serían los siguientes;

Por el lado de la oferta;

-.El impacto que las medidas de ajuste habrían tenido sobre el sector campesino, puesto que estos contribuyen con un 35 a 43% de la producción pecuaria, entre un 27 a 42% de los alimentos para consumo humano directo y de un 19 a 23% de las materias primas para la industria.

-.El agotamiento del patrón tecnológico modernizante

basado en la utilización intensiva de capital e insumos importados, lo que se habría traducido en un estancamiento de los rendimientos.

-.La disminución de la rentabilidad agropecuaria debido al encarecimiento de los insumos, la entrada masiva de productos importados competitivos y el aumento de los tributos para el sector.

Por el lado de la demanda;

-.La caída de la demanda externa diferente del café y el lento crecimiento de la demanda interna. Esta creció apenas un 1,9% anual entre 1980 y 1984.

La evolución del comercio exterior agropecuario muestra por otro lado la pérdida de dinamismo del sector en los últimos quince años. Entre 1970 y 1980, el valor de las importaciones agropecuarias creció alrededor de un 25% anual para caer a sólo un 2,5% entre 1980 y 1983. En volúmenes la tendencia fué diferente; un crecimiento de sólo 1,2% promedio anual en la primera mitad de la década, 20,5% en la segunda y 16,7% entre 1980 y 1984.

Las exportaciones diferentes de café por su parte, crecieron en valor un 26,0% anual en 1970/75, un 11,2% entre 1975-80, para caer a un 1,5% entre 1980 y 1984. El buen nivel de los precios internacionales en los setenta, explican el alto ritmo de crecimiento de las exportaciones y la caída de los mismos aparece claramente reflejada en los ochenta, donde a pesar de que los volúmenes exportados crecieron en un 2% anual, en términos de valores se aprecia un descenso.

Las ventas externas de materias primas son las que más se deterioraron después del café, a pesar de que en los años setenta habían resultado ser las más dinámicas con un ritmo de crecimiento del 28% anual, que resulta similar al de su posterior caída en los ochenta.

Es importante destacar que a pesar del aumento de las importaciones de alimentos y materias primas, el impacto sobre las condiciones de la oferta interna ha sido mayor que sobre la balanza de pagos, ya que los precios internacionales descendieron. Ello afectó negativamente la producción interna dada su desprotección relativa a pesar de las devaluaciones.

Un factor explicativo del bajo ritmo de crecimiento del sector se puede encontrar en el pobre desempeño del mercado interno determinado en alta medida por el consumo asalariado

Los precios

Estimaciones de las elasticidades de oferta

muestran que en el largo plazo la producción agropecuaria es sensible a los precios. En el caso de los alimentos sin embargo, particularmente aquellos producidos con bajo nivel de tecnificación, la producción es poco elástica a las variaciones reales de los precios de los insumos. En virtud de ello, es posible concluir que existirían otros factores relacionados con la disminución del riesgo en el mediano plazo tales como la estabilidad de la demanda, las políticas de sustento y los subsidios.

Entre 1975 y 1985, cayeron de un 15 a un 20% los precios implícitos del valor agregado agropecuario. Ello habría obedecido a;

-.La sobrevaluación del peso corregida solamente en 1985

-.La política arancelaria que desprotegió el sector al permitir la entrada masiva de importaciones.

-.Las prácticas proteccionistas de los países compradores de productos colombianos

-.Los ajustes cambiarios y sectoriales en los países vecinos, los que acentuaron la pérdida de competitividad de Colombia e incentivaron el contrabando.

La aceleración de la devaluación y la corrección de la política arancelaria y comercial en 1985/86, podría contrarrestar los efectos negativos antes indicados.

A pesar de que los precios relativos evolucionaron favorablemente a la agricultura en el periodo 1970-1985, ello no se manifestó en una mayor producción debido a que la evolución de los precios a nivel de los productores fué diferente.

En un comienzo los precios al productor se redujeron debido a los incrementos de productividad alcanzados gracias al proceso de modernización. Cuando éste se agota, los rendimientos dejan de crecer y se hace necesario recurrir a la importación masiva de alimentos con fines de estabilización, lo que indujo a los intermediarios a reducir los precios pagados a los productores.

En otros casos, la existencia de precios administrados, las características de la demanda, la deficiente infraestructura de comercialización y el carácter no competitivo de la intermediación comercial, hizo que se estancaran los precios a nivel del productor o bien que los incrementos se tradujeran en mayores márgenes de comercialización.

Una excepción a lo anterior, lo constituye el IDEMA, organismo estatal de comercialización que en 1982 destinaba la mayor parte de sus compras (82% del total adquirido)

a los productos comerciales y que subsidiaba a los productores de arroz a través de un precio de sustentación superior al precio internacional.

Por otro lado, el valor de las exportaciones agropecuarias, excluido el café, creció entre 1970 y 1980 por efecto de los mejores precios internacionales. De 1980 en adelante, al caer los precios internacionales, crece el volumen exportado, pero el valor se reduce en un 1,5% anual promedio.

De acuerdo a lo anterior, evolución de los precios a productor y de los insumos, la rentabilidad de la actividad agropecuaria habría disminuido.

Los costos agropecuarios

Dado que el patrón tecnológico dominante posee un elevado coeficiente de componentes importados, sus costos se alteraron como consecuencia de las medidas de devaluación y de rebaja de los aranceles. De acuerdo a los antecedentes disponibles para 1978-1985, el consumo intermedio aumentó su participación en la actividad agropecuaria en detrimento del valor agregado, ello como consecuencia de la evolución del costo de los insumos.

En el caso de los fertilizantes, su demanda se concentra en pocos cultivos. En 1982 por ejemplo, el café, arroz, caña de azúcar y la papa consumieron el 82% del total de fertilizantes compuestos. Estos rubros más el sorgo, algodón y banana, utilizaron el 84% de la tierra total disponible ese año, y con la excepción del sorgo emplearon una alta proporción de los fertilizantes simples.

Dado que el 75% de las materias primas para producir fertilizantes compuestos es importada y que en los de tipo simple esta proporción alcanza al 64%, las devaluaciones implementadas significaron importantes presiones de costos para este producto. De otra parte en 1985 se estableció una sobretasa del 8% a las importaciones de materias primas lo que implicó aumentos de precios que posteriormente fueron eliminados mediante la exención.

Los plaguicidas por su parte, se producen a partir de mezclas de componentes importados, razón por la cual sus precios de venta se vieron afectados por la política cambiaria y por los manejos oligopólicos de las empresas que controlan su producción. En 1985 los costos de estos productos, se incrementaron en un 3,4% en razón de la sobretasa a la importación establecida al igual que para el caso de los fertilizantes.

En relación a la maquinaria y equipos agrícolas, sus costos se han incrementado notablemente en virtud de las devaluaciones, los nuevos impuestos a las importaciones, los

gravámenes adicionales del 10% al valor agregado y los aumentos de precios verificados en los países de origen. En el caso de los tractores, los precios crecieron a una tasa anual de 31,2% entre 1981 y 1985, mientras que en las combinadas éstos pasaron de algo más de US\$ cuatro mil en 1976 a cerca de US\$ 40.000 en 1980 y finalmente US\$ 165.000 en 1985. Lo anterior se ha reflejado en una sensible disminución de la compra de tractores y combinadas

Respecto de los salarios rurales, éstos se han movido de acuerdo con el ciclo agrícola; crecieron notoriamente entre 1958 y 1962, se mantuvieron estables hasta 1976, luego se incrementaron con la bonanza cafetera de 1977 y cayeron una vez que ella acabó. Los antecedentes disponibles muestran que en los últimos veinticinco años, los salarios rurales crecieron a una tasa del 1,3% anual.

El empleo

Como es natural, la participación del empleo agropecuario en el total se ha venido reduciendo en el tiempo. En 1938 era del 59,2%, en 1964 del 49% y en 1984 del 32,7%. En cuanto a la creación de nuevos empleos, el sector participaba con el 18% entre 1951 y 1984, lo que en la actual década se redujo al 12%.

El crecimiento simétrico entre el aporte de la agricultura a la creación de nuevos empleos y el aporte de esta misma actividad al PIB, sugiere una estabilidad en el crecimiento de la productividad sectorial, lo que a su vez revelaría el grado de modernización alcanzado.

De otro lado la pérdida de dinamismo también ha afectado a la industria, la que luego de aportar el 21,3% de los nuevos empleos entre 1951/80, redujo su participación a sólo un 4,8% en 1980/84. Este proceso va a la par con la terciarización de la economía, lo que esconde diversas formas de subempleo.

Entre 1960 y 1980, los cultivos comerciales fueron los más dinámicos en la generación de empleo, hecho reforzado por la bonanza cafetera de fines de los setenta. La agricultura tradicional por su parte redujo su importancia en el mercado de trabajo.

En la caficultura tecnificada, la demanda de trabajo que en la década pasada había crecido, disminuyó a partir de 1980 tanto por concepto de siembra de nuevos árboles e inversión, como también en sostenimiento y cosecha. En realidad la caficultura no tuvo un incremento sustancial en la demanda de trabajo como para compensar la pérdida de dinamismo del sector no cafetero. De otro lado, buena parte de los aumentos en la demanda de trabajo se concentran en el período de la cosecha, esto es en los meses de octubre y noviembre.

En el sector no cafetero en la actual década, son los cultivos mixtos los que determinaron el ciclo del empleo

agrícola, en cuanto que los cultivos comerciales demandaron cada vez menos jornales por hectárea. La expansión registrada en el banano, la caña de azúcar, la palma africana y el sorgo, no logró compensar la caída en la demanda de trabajo en el algodón y el arroz.

En 1985, se registra un desempleo del 14%, - era del 10% en 1980 - lo que ha llevado al gobierno a centrar su preocupación en reactivar la economía privilegiando la generación de empleo.

El gasto público agropecuario

Entre 1975 y 1982 la participación del presupuesto del Ministerio de agricultura en el total, fué del 2,96% en 1975, del 1,58% en 1982, recuperándose en 1984 para alcanzar el 3,4%, para volver a caer en 1985 al 2,39%.

En la distribución del gasto se observa un sostenido crecimiento de los gastos de funcionamiento presupuestados y ejecutados, los que pasaron de representar el 8% en 1975, a un 15% en 1985. La participación de los gastos de inversión en el total era del 85% en 1975, se redujo en cinco puntos en 1983, y volvió a recuperarse en 1985 alcanzando el 83%.

Los gastos en adecuación de tierras, obras de riego y conservación de los distritos de riego, se redujeron sensiblemente hasta casi desaparecer midiéndolos en relación al PIB sectorial.

Los gastos en investigación se mantuvieron entre 1975 y 1985 en alrededor del 0,4% del PIB sectorial, pero si se toman conjuntamente con los asignados a desarrollo, se aprecia una caída del 6,51% en 1970 a un 0,25% en 1981/82.

Las asignaciones de recursos a las instituciones que atienden al sector comercial y de exportación, como el HIMAT y el ICA, crecieron mucho más que los destinados al INCORA que opera con los sectores campesinos, mostrando una vez más el sesgo de la política agropecuaria.

Se aprecia un significativo crecimiento de la deuda externa de las instituciones descentralizadas, modalidad utilizada frecuentemente para paliar la reducción de sus ingresos corrientes y los déficits que enfrentan.

El crédito agropecuario

La participación del sector en el crédito total, ha sido levemente mayor que su contribución al producto y su crecimiento a sido paralelo al del sector y al del crédito total.

Las políticas de ajuste han encarecido el costo del crédito al eliminarse los subsidios, hecho claramente apreciable en La Caja Agraria, ente especializado en la atención de los pequeños y medianos ahorristas, y con los trámites para los créditos del Fondo Financiero Agropecuario, el que discrimina en contra de quienes no cuentan con la ayuda de los intermediarios bancarios.

El financiamiento de la deuda externa del IDEMA por otro lado, dificulta la atención crediticia de las actividades agropecuarias.

La depresión de las actividades agropecuarias, el encarecimiento de la maquinaria agrícola y del crédito, se han traducido en una disminución de los préstamos para obras de infraestructura y maquinarias a partir de 1982.

Las perspectivas futuras

El elevado desempleo registrado en 1985, constituye un elemento de gran importancia para el diseño de las políticas de reactivación económica. La experiencia reciente muestra por otro lado, la importancia de que el Estado participe activamente en el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones no tradicionales, complementariamente con la sustitución de importaciones .

La posibilidad de utilizar capacidad actualmente ociosa, permite ampliar la producción hasta 1990 sin que las inversiones constituyan una restricción insalvable. De allí en adelante se hará necesario reanimar el ahorro y promover la inversión, en particular en los sectores exportadores primarios, esto es café, carbón y petróleo.

En cuanto al gasto público, los recursos que se requieran deberán provenir de los mayores ingresos tributarios provenientes de la recuperación de la economía, donde la agricultura deberá jugar un papel de gran importancia en razón de su capacidad generadora de divisas y de empleo. Se considera además necesario reorientar el gasto para darle un mayor contenido redistributivo

Resumen provisional,
para discusión

COSTA RICA: CRISIS, POLITICAS DE AJUSTE Y
DESARROLLO RURAL

Juan Manuel Villasuso

Resumen del documento preliminar preparado por el señor Villasuso para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Situación hasta la década de los setenta

Hasta fines de los 50, C. Rica era un país donde el sector agropecuario absorbía alrededor del 55% de la PEA, generaba cerca del 90% de los ingresos por exportaciones y aportaba el 40% del PIB nacional. El sector público de tamaño relativamente pequeño, se ocupaba principalmente de la prestación de servicios y de la creación de infraestructura. La población y la mayor parte de las actividades se concentraban en la zona central.

A partir de los años 60, y mediante la acción deliberada del Estado, se da un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Se participa activamente en los acuerdos de integración para constituir el Mercado Común Centroamericano, a objeto de contar con un mercado protegido y ampliado. Se esperaban obtener altas tasas de crecimiento a partir del desarrollo de la industria, y con ello, aumentar el empleo, mejorar los ingresos y eliminar la pobreza. También se esperaba reducir la vulnerabilidad del país cuyo comercio exterior era enteramente dependiente de la agricultura.

En cuanto a medidas, se dicta la Ley de Protección Industrial en 1959 y se establece el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, las que tienen un impacto casi inmediato.

Entre 1965 y 1973, la industria crece al 9,4% promedio anual, aumentando su participación en el PIB del 16 al 20%. El empleo industrial también crece, llegando al 12% del total en 1963 y al 15% en 1978, proporción que después se ha mantenido.

La agricultura por su parte redujo su participación en el empleo desde el 50% en 1963 al 30% en 1983 y además expulsó mano de obra. La fuerza de trabajo que salió de la agricultura y la nueva que se incorporaba, fueron en gran parte absorbidos por el creciente sector industrial y por el sector público que experimentó una significativa expansión. En efecto en 1950 éste participaba con apenas el 6% del empleo, proporción que aumenta al 19% en 1983.

El nuevo modelo de desarrollo, permitió modernizar la economía del país, crear una extensa red de comunicaciones, infraestructura de transporte, sistemas de capacitación de la mano de obra y una extensa gama de servicios comerciales y financieros.

Problemas estructurales

El patron de desarrollo seguido, mostró al poco una serie de rasgos no deseables entre los que pueden destacarse los siguientes;

- Los patrones de consumo que se generaron, tienen un alto componente importado.

- El ahorro ha sido muy bajo, 6 a 7% del ingreso nacional. Ello ha significado tener que recurrir al endeudamiento externo para financiar la acumulación de capital.

- El sector industrial altamente protegido y el primario por su parte, no han sido capaces de colocar una parte importante de su producción más allá del mercado centroamericano.

- Se adoptaron políticas específicas que incentivaron un patron tecnológico altamente dependiente

En virtud de lo anterior se implementaron una serie de medidas, entre las que destacan la creación del Centro para Promoción de Exportaciones y las Inversiones, la conceción de exenciones impositivas para las exportaciones no tradicionales a mercados fuera de centroamérica, los incentivos a las exportaciones y la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo que con sus empresas subsidiarias pretendía diversificar la estructura productiva y estimular el aprovechamiento de materias primas nacionales.

La crisis

A fines de los setenta se produce la peor crisis que haya experimentado el país. Uno de los principales factores externos que influyó en ello fué el aumento de los precios del petróleo y su impacto en los precios internos. El primer aumento de 1973, no tuvo consecuencias severas, dado que encontró el país con una adecuada disponibilidad de financiamiento externo y en un momento en que los precios del café, principal producto de exportación, tenían un alto nivel en el mercado internacional. Ello ocultó los desequilibrios que se estaban produciendo.

En el periodo 1970/76 las relaciones de intercambio de C. Rica con el exterior mostraron un sostenido deterioro. En 1974 ésta era sólo de un 78,6% del valor 100 que tenía en 1970. Ello obedeció a que a pesar de que los precios de las exportaciones crecieron casi todos los años, los de las importaciones lo hicieron a un ritmo superior aún.

Entre 1970 y 1978, el Estado asume un rol muy activo en especial respecto de las inversiones, las que se

financiaron con endeudamiento externo en condiciones por lo general ventajosas. Ello con el propósito de introducir cambios en la estructura productiva que posibilitaran aumentar las exportaciones de bienes manufacturados con un elevado componente nacional. Se realizan inversiones en plantas productoras de cemento, aluminio y derivados, y alcohol anhidro entre otras.

En el sector rural se establecen por otra parte una serie de incentivos para las empresas que se instalen en el medio rural y se construyó infraestructura de comunicaciones y transporte. El Estado intervino también en la instalación de plantas procesadoras de productos primarios como el algodón.

Estas medidas y otras amortiguaron el efecto de la pérdida de los términos de intercambio. El ingreso de capitales para financiar la inversión pública, evitó recurrir a la devaluación para solventar el creciente desequilibrio externo. La producción creció estimulada por las inversiones a una tasa del 6%, manteniéndose en consecuencia bajas las tasas de desempleo - (menos del 5%).

El ingreso de divisas permite contrarrestar las presiones inflacionarias al posibilitar las mayores importaciones que el crecimiento de la demanda requería.

Una espectacular recuperación de la economía a consecuencia de un aumento de los precios de exportación en 1977, se reflejó en una significativa mejoría de las cuentas externas del país, lo que hizo aparecer como innecesarios los ajustes al tipo de cambio. En este cuadro de buenos precios del café, el gobierno contrata más préstamos externos para financiar nuevas inversiones públicas.

En 1978 con el cambio de gobierno, se establecen como objetivos el énfasis a la iniciativa privada en la asignación de recursos y un rol marginal al Estado.

Ese año caen los precios del café en un 6,7% dando fin al periodo de bonanza y la situación se complica severamente. A pesar de los objetivos declarados, el gasto público crece un 52% entre 1978 y 1979 mientras que los ingresos sólo lo hicieron un 28%. Como consecuencia de ello la inversión se redujo y el déficit debió ser financiado vía endeudamiento externo de corto plazo.

La mantención del tipo de cambio, fué una meta que se cuidó lograr aún sacrificando otras variables. El endeudamiento logrado y el uso de las reservas internacionales, permiten mantener el colón a 8,60 por US\$.

Los términos de intercambio continuaron decayendo, las reservas monetarias se agotaron y pasaron a ser negativas en 1980, y la deuda externa implica un peso difícil de sostener. El desencadenamiento de la crisis financiera internacional implicó una menor disponibilidad de recursos para préstamos y mayores

tasas de interés.

La situación se hizo crítica y se procedió a devaluar. En 1981 el PIB tuvo una tasa negativa por primera vez, -4,6%. A pesar de ello, el gasto público continuó creciendo en ese año a una tasa del 10%. El déficit fiscal llegó a representar el 41,8% de los ingresos y el 21,8% del PIB. La caída del PIB continuó en 1982, con un -8,9%.

En virtud del adverso panorama, se implementaron dos medidas importantes;

Se gravaron las actividades exportadoras

Se recurrió al endeudamiento interno

Los impuestos al comercio exterior llegaron a representar el 66% de los nuevos ingresos tributarios, y el sector público pasó a absorber el 44,7% del crédito del sistema bancario nacional.

En marzo de 1980 se acordó un programa de estabilización con el FMI por dos años, orientado a reducir los déficits fiscales y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Del monto aprobado, 60,5 millones de DEG, sólo se giraron por incumplimientos del acuerdo, 15,4 millones.

En junio de 1981 un acuerdo de "facilidad ampliada" con el FMI reemplaza al convenio anterior y pone a disposición del país un monto de 276,8 millones de DEG por un período de tres años. De esta cantidad se giraron efectivamente sólo 22,5 millones nuevamente por incumplimientos de las metas acordadas.

En agosto de 1981, el servicio de la deuda se hizo insostenible y el país se declara en moratoria. Entre 1981 y 82 la moneda se devalúa en un 600% y la urgencia de financiar las importaciones esenciales hizo que la deuda externa se concentrara en compromisos a corto plazo. Entre 1980 - 1982, el PIB cayó en cerca de un 10% y el nivel de producción alcanzó el que existía en 1977, mientras que el ingreso per-cápita descendió en un 25%. Se estima que entre el pago de intereses de la deuda, la pérdida de los términos de intercambio, y la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras, alcanzó al 24% del ingreso nacional.

La inflación, proceso prácticamente desconocido en el país, se desencadena alcanzando el IPC a más del 100% en 1982. Ello trae como consecuencia que se alteraran profundamente las estructuras de costos en la producción de bienes y que los ingresos reales de los trabajadores disminuyeran en alrededor del 45% entre 1979 y 1982.

En este cuadro el desempleo abierto crece abruptamente afectando en particular a los asalariados del sector

moderno y los pobladores rurales, en especial los más jóvenes. En 1982 la desocupación entre los 15 y los 19 años alcanzó al 18%.

El deterioro de la situación se aprecia al considerar que en 1980 el costo de la canasta básica absorbía alrededor del 60% del salario promedio y que esa proporción subió al 86% en 1982.

Las manifestaciones de la crisis

En primer término se pueden señalar la caída de la producción, los desajustes externos y el déficit fiscal;

La caída de la producción:

A partir de 1977 en adelante decrece el ritmo del PIB, llegando en 1980 a una tasa del 0,8%. En 1981 por primera vez en muchas décadas el PIB decrece en términos absolutos, -4,6%. En 1982 la caída es de 8,9%, tendencia que se revierte de 1983 pero sin recuperar los niveles preexistentes. Las causas de este fenómeno son entre otras las siguientes:

- Disminución del crédito al sector privado. El crédito interno por el fuerte incremento de los recursos destinados al sector público, y el crédito externo por las dificultades derivadas del endurecimiento de los mercados financieros internacionales.
- Aumento de los costos de producción debido a la inflación, la devaluación y el crecimiento de las tasas de interés.
- Contracción de la demanda agregada debido a la reducción de los salarios reales y estancamiento de la demanda externa.
- Clima de incertidumbre en el medio empresarial, lo que se traduce en una caída de la inversión privada y en la salida de capitales al exterior.
- Desarrollo de actividades especulativas de carácter financiero más atractivas en rentabilidad que la producción de bienes.

El sector externo:

Los problemas del sector externo se pueden resumir en el déficit de la balanza comercial y en el elevado endeudamiento externo;

El déficit de la balanza comercial:

Este se arrastra desde mediados de la década de los 50 y responde al mayor crecimiento que han tenido las importaciones respecto de las exportaciones. En 1970 las exportaciones representaban el 23% del PIB y en 1980, el 30%, mientras que las importaciones pasaron del 25% al 40%. En estas circunstancias el déficit comercial se elevó de un 40% de las exportaciones en 1970, a un 60% en 1980. Las razones de ello son las siguientes:

- Alta dependencia de materias primas y de bienes de capital importados.
- Estructura del consumo con un alto componente importado.
- Deterioro sostenido de los términos de intercambio.
- Escaso desarrollo de las exportaciones, particularmente a las no tradicionales, debido a la alta protección interna y del MCCA y al comportamiento muy conservador de los empresarios.

El endeudamiento externo:

Junto a la inversión extranjera, han sido los mecanismos empleados para cubrir los déficits de la balanza comercial. De ellos el primero es el más importante. En efecto la deuda externa pública pasó de 900 millones de US\$ en 1978, a más de 3000 millones en 1982. En ese lapso la estructura de la deuda se hizo más desfavorable al concentrarse los pagos en el corto plazo. El servicio de la deuda por otra parte alcanzó al 60% del valor de las exportaciones.

Distribución del ingreso y pobreza

En 1977 el 25% de las familias del país tenían algún grado de insatisfacción de sus necesidades básicas y un 13% correspondía a situaciones de extrema pobreza. En el área rural se concentraba el 34% de las familias pobres y el 19% de las que estaban en extrema pobreza. Esta situación no experimenta grandes variaciones hasta el desencadenamiento de la crisis y la implementación de las políticas de ajuste.

Al comparar antecedentes de 1970 y de 1983, se observa que los estratos pobres disminuyen su participación en el ingreso en favor de los grupos de mayor renta, cuestión que corresponde esencialmente a un fenómeno urbano. De otra parte un estudio de Mideplan revela que en 1980 los pobres eran el 41,7% de los asalariados, proporción que en 1981 llegó al 56,4% y en 1982 al 70,7% mostrando el empobrecimiento de los sectores asalariados con la crisis y el ajuste.

Las causas de este fenómeno se encuentran en la

caída de las remuneraciones reales, del empleo, en el aumento de las tarifas públicas y en la reducción de los programas asistenciales del gobierno.

El mismo estudio de Mideplan muestra resultados más dramáticos para el sector rural. En 1980 las familias pobres rurales eran el 57,7% del total, proporción que sube al 72,1% en 1981 y al 82,3% en 1982. La desnutrición infantil en las familias pobres rurales, fué más del doble del promedio nacional.

En relación a la disponibilidad de alimentos, no existen desde 1971 investigaciones específicas que den cuenta de este fenómeno. A pesar de ello, se examina la evolución de la disponibilidad aparente, encontrándose que en términos agregados ésta no experimentó reducciones de importancia para los principales alimentos que componen la canasta básica. En otras palabras, se continuó asegurando un abastecimiento "normal" de arroz, frejol, maíz, carne, leche y huevos no obstante existía una menor disponibilidad de divisas. Estos antecedentes no permiten llegar a conclusiones definitivas dado que se trata de agregados y no dan cuenta de los efectos por cambios en la distribución del ingreso.

Las principales políticas de ajuste

Con el cambio de gobierno en 1982, se implementan una serie de medidas que apuntan a reducir el déficit fiscal - por considerarlo el principal factor generador de inflación -, y por otro lado reorganizar el mercado cambiario para reducir el exagerado nivel de gastos y para desalentar expectativas de devaluación. Las medidas fueron las siguientes:

Régimen cambiario: Se limitó la compraventa de monedas extranjeras al B. Central y sus agentes autorizados miembros del sistema bancario. De este modo se frenaron las actividades especulativas y las expectativas en torno a la devaluación.

Déficit fiscal: Dadas las rigideces por el lado del gasto, se resolvió ajustar por el lado de los ingresos mediante el reajuste de las tarifas públicas, aumento de los precios de los combustibles, incremento del impuesto a la renta, gravámenes adicionales a las exportaciones basadas en el diferencial cambiario, gravámenes a las importaciones y disminución de determinados subsidios. Adicionalmente se promovió la venta de empresas de CODESA y se aumentaron las cuotas del sistema de seguro social.

El importante aumento de los ingresos fiscales que se logró, permitió reducir el déficit fiscal no financiero de un 8,6% en 1982, a un 3,7% en 1983, ello a pesar de que en términos nominales el gasto público creció en un 44,5%

El reordenamiento logrado mediante los mecanismos antes indicados, permitieron a C. Rica volver a negociar con el FMI y renegociar su deuda externa y por esta vía acceder al financiamiento internacional que requería.

En diciembre de 1982 se aprueba un nuevo convenio "Stand By" con el FMI por un monto de 92,25 millones de DEG y por un periodo de tres años. Los giros del mismo quedaron supeditados al cumplimiento de las metas que en esencia consistían en la reducción del déficit fiscal a un 4,5% del PIB, en el ordenamiento del mercado cambiario y en la contención del proceso inflacionario. El programa fué esta vez llevado a cabo y se efectuaron los desembolsos según lo previsto, consiguiéndose en general las metas y aún resultados mejores. Con relación a la deuda externa, se llegó a un acuerdo con la banca acreedora que permitió reprogramar los pagos, al igual que en el Club de París para lo relativo a la deuda pública externa.

Para compensar los costos sociales derivados del ajuste, el gobierno implementó algunas medidas específicas tales como un "Plan de salvamento de empresas debilitadas por la crisis", y un "Plan de compensación social" que contemplaba entrega de alimentos a las familias en extrema pobreza, reajustes semestrales de los salarios de acuerdo a la evolución de los precios de los artículos de la canasta básica, regulación de esos precios, un programa de generación de empleo vía subsidios, un programa de viviendas de interés social y un programa de entrega de tierras.

Debe necesariamente destacarse el rol de las ayudas extranjeras para superar la crisis. Los EE.UU aportaron en 1983 y 1984 a través de la AID, más del 25% de los recursos externos que llegaron a C. Rica. Si se incluyen los aportes de los organismos en los cuales la influencia del gobierno de los EE.UU es decisiva, el monto total llega al 83% de los recursos externos en 1983 y al 65% en 1984. En los tres primeros años del gobierno de Monge, la asistencia norteamericana a través de la AID, llegó a los US\$ 634 millones. Es claro que el éxito del programa de estabilidad tiene que ver con estos montos de ayuda, lo que ha restado autonomía a las autoridades nacionales.

En virtud de lo anterior, el FMI y la AID han impuesto sus criterios respecto del manejo económico. Este último organismo por ejemplo puso como condición para dar un préstamo en 1984, la modificación de la ley orgánica del B. Central, para permitir el acceso a la banca privada a los recursos de éste.

Impacto de las políticas de ajuste en la agricultura

La agricultura muestra desde 1975 en adelante, excepto 1983 y 1984, síntomas de estancamiento, y aproximadamente cada tres años, tasas de crecimiento negativas debidas principalmente a la evolución del café, banano y de los otros

principales cultivos.

En 1985 el PIB agropecuario, cae en un 8,5% luego que en los dos años anteriores había experimentado crecimientos del 9,2% y del 8.0%. Las causas de este fenómeno fueron las fluctuaciones del volumen y del valor del café y del banano. Luego de aumentos anteriores, la producción de café experimenta una fuerte caída en 1985 y otro tanto sucede con la de banano que venía mostrando un estancamiento.

Destaca la influencia del comportamiento del café en el total agropecuario. En 1977 era casi de un 50% y desciende al 37% en 1985. El resto de los cultivos no presentan grandes variaciones, salvo las debidas a factores climáticos.

En virtud de lo anterior se desprende que las políticas de ajuste no han tenido efectos de importancia al menos sobre los volúmenes producidos.

Una explicación de esto vendría por el lado de la acción estatal para compensar a la agricultura mediante subsidios y exoneraciones del empobrecimiento generado por la crisis.

Las devaluaciones por su parte, no han tenido efecto alguno sobre las cantidades exportadas. El café, banano, y la caña de azúcar que representan más del 54% de las exportaciones totales del país, están sujetos a cuotas de exportación, de modo que el impacto de las devaluaciones ha sido aumentar el ingreso de los exportadores pero no necesariamente el volumen. En los otros productos como los cereales, las devaluaciones tampoco han tenido mayores efectos dado que el precio interno ha sido muy superior al internacional (90% en el arroz, 102% en el maíz y 50% en el frejol para la cosecha 1984/85.

Las políticas específicas para la agricultura

El plan "Volvamos a la tierra" del gobierno de Monge, aspiraba a poner como eje del proceso de desarrollo a la agricultura y la agroindustria. Para ello definió cinco grandes áreas de acción: la producción agropecuaria, la integración agroindustrial, la cuestión agraria, el sistema de apoyo y los recursos naturales.

Para lo anterior se procedió a reestructurar el sector público agropecuario fortaleciendo el sistema de planificación, creando un servicio especializado de riego y avenamiento que reuniera recursos dispersos en varios organismos, reestructurando el Ministerio de agricultura para darle una mayor y mejor expresión regional y para evitar duplicidad de labores.

Las principales medidas en el período 1982-86, fueron las siguientes:

-Política de precios para incentivar la producción y

luego estabilizarla favoreciendo de este modo al productor y al consumidor. Entre 1982 y 1983 hubieron aumentos de precios superiores al 100% para los productores de arroz, frejol y sorgo y algo menores en maíz y huevos. Durante 1984 y 1985 los aumentos de precios fueron conservadores, debido a la reducción de la inflación y a la estabilidad de los precios de los insumos.

-Política de apoyo a la producción bananera mediante un plan de incentivos que contemplaba compensación de precios, ayuda al control de enfermedades y estímulos de producción. Con esto se pretendió recuperar condiciones de competitividad para el banano por la incidencia de enfermedades, caída de precios y otros.

-Búsqueda de nuevas alternativas para la producción de caña. Se procuró dar una salida a través de la producción de alcohol tanto para el mercado interno como para la exportación. Esta actividad se ha visto afectada por los bajos precios internacionales, pese a lo cual el área y los rendimientos y por tanto la producción.

-Política de apoyo a la producción de cacao. Mediante un mayor apoyo estatal, Programa de fomento cacaotero, se consiguió aumentar el área sembrada y revertir una tendencia descendente.

-Política crediticia y de seguro agrícola para los cultivos alimentarios más importantes.

Los resultados de la aplicación de estas medidas más los efectos de factores externos e imponderables, dieron como resultado que;

-La producción de banano subió en 1983 y 1984 para caer luego en 1985 por problemas de precios y fitosanitarios.

-La caña aumentó su producción, pero enfrenta problemas de sobreproducción y bajos precios internacionales.

-La producción pecuaria aumentó a tasas entre el 6 y el 10% luego después de 1982, año que había experimentado una fuerte caída.

-La producción de arroz, maíz y frejol ha experimentado aumentos que permiten cubrir las necesidades nacionales - excepto en el maíz duro - e incluso realizar exportaciones aunque a precios subsidiados que han debido ser asumidos por el ente oficial encargado de la comercialización.

Resumen provisional,
para discusión

ECUADOR: CRISIS Y POLITICAS DE AJUSTE.
SU EFECTO SOBRE LA AGRICULTURA

Germánico Salgado

Resumen del documento preliminar preparado por el señor Salgado y sus colaboradores para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

I. TENDENCIAS DEL DESARROLLO EN EL PERIODO PREVIO A LA CRISIS

Hasta la década del cincuenta, Ecuador era uno de los tres países más pobres de América Latina. El desarrollo de las exportaciones del banano -desde fines de la década del cuarenta- y su expansión durante la década del cincuenta y la primera mitad de la década del sesenta, contribuye a cambiar esta situación.

De las 100 000 toneladas métricas exportadas en 1948 se llega a sobrepasar el millón y se convierte en el mayor exportador del mundo.

Este desarrollo hizo posible:

- que el PIB por habitante creciera en 2.3% del promedio anual (1950-60); 5.5% total;
- la expansión de la frontera agrícola de la costa;
- la aceleración de las migraciones desde la Sierra y el crecimiento de los poblados;
- la realización de grandes programas de infraestructura vial.

El decenio del sesenta enfrenta:

- una modificación estructural con importancia creciente de la industria, y
- un debilitamiento económico en la segunda mitad por estancamiento de las exportaciones.

Desde 1966 las ventas del banano se deterioran por:

- la competencia centroamericana;
- el control de la comercialización en manos de dos o tres grandes transnacionales;
- la mayor distancia del Ecuador a los mercados.

El 50 o 60% de las exportaciones corresponden al banano; de ahí que éstas se estanquen:

- 1965: US\$ 226 millones
- 1970: US\$ 235 millones

Es el momento en que se presenta un creciente déficit en la balanza comercial (US\$ 15 millones en 1970).

En coincidencia con el estancamiento del banano se impone el modelo de sustitución de importaciones y se da el comienzo del desarrollo de la industria. En 1957 se dicta la Ley de Fomento Industrial que representa el comienzo de la planificación en Ecuador; luego vienen otras leyes de fomento.

Se inicia la década del setenta con una economía debilitada:

- su principal fuente de exportación estancada;
- devaluación de s/18 por dólar (1961) a s/25 (1970);
- establecimiento de un control de cambio, pero con completa estabilidad del valor del tipo de cambio (1970 a 1980);

- sistema de arancel aduanero difícil de modificar y del cual depende el 45% de los ingresos públicos, con tasas que van del 18% del valor FOB (banano) hasta aproximadamente el 10% para el cacao y el café.

Esta situación negativa cambia abruptamente con el desarrollo de la producción petrolera. En 1970 el 90% de las exportaciones provienen del sector agrícola; en 1979 sólo una cuarta parte, y el 50% estaba representado por el petróleo.

En el primer quinquenio, las exportaciones crecen violentamente -especialmente entre 1972 y 1974- y pasan de 190 millones de dólares anuales a 1 122 millones en 1974.

Este crecimiento se traduce en:

- aumento del PIB con tasas que van del 14% en 1977 a un 25% en 1984, y con expansión de la producción, los ingresos y también la demanda;
- fuerte incremento de la formación de capitales;
- aumento del consumo público, beneficiario principal de la producción petrolera;
- aumento de las importaciones de bienes y servicios y de la vulnerabilidad de la balanza de pagos. En 1975 la baja de las exportaciones petroleras se traduce, automáticamente, en un desequilibrio controlado en forma rápida.

La irregular expansión -luego de la época dinámica que termina en 1974- se extiende hasta 1978 y hace percible el riesgo de un agravamiento de los desequilibrios. En 1979 el aumento del precio del petróleo incrementa el valor de las exportaciones.

En concordancia con estas fluctuaciones, el crecimiento notable del PIB se debilita progresivamente.

Aun cuando la importación de bienes crece en términos semejantes a las exportaciones (28% para el periodo) no debe relacionarse causalmente con el crecimiento del desequilibrio reflejado en el marcado aumento del saldo de la cuenta corriente que se presenta, especialmente a partir de 1977. Hay que tener presente que el fenómeno se da sin que existan problemas reales de liquidez internacional ni una brecha -en esta década- de recursos externos.

Se acelera el endeudamiento desde 1977 y en 1979 casi dobla el de los años anteriores.

Los pagos aumentaron en 1978. En 1979 representan el 65% de las exportaciones, alza en concordancia con el precio del petróleo.

El origen de este desequilibrio no debe buscarse en el sector exterior, sino esencialmente en las finanzas del sector público, pues aunque el sector privado contribuye con su propio desequilibrio, es el sector público el principal desencadenante del endeudamiento.

Cuando se produce el rápido crecimiento del déficit, a partir de 1975, se hace necesario un aumento del financiamiento externo, lo que genera el consiguiente crecimiento de las amortizaciones. Desde este momento, la deuda aumenta impulsada no sólo por el déficit, sino también por la amortización. Al inicio de 1980, tanto el déficit como el financiamiento, alcanzan cifras importantes.

II. POLITICA MACROECONOMICA

1. Políticas comerciales

Poco a poco, la economía ecuatoriana, bastante abierta, empieza a adoptar medidas proteccionistas.

La reforma de aranceles de 1962 y, especialmente la de 1965, lo hacen para favorecer preferentemente el desarrollo industrial: reducción de impuestos a insumos y bienes de capital, gravámenes a productos finales competitivos, etc.

Esta orientación continúa en la década de los setenta:

En 1971 se modifica su estructura para darle mayor flexibilidad administrativa.

En 1974 se modera un poco el carácter restrictivo en materia de importaciones:

- materia prima con un máximo de 30%, según el grado de elaboración;
- bienes de consumo entre un 50 y un 150%;
- bienes de capital con niveles generales bajos; la mayoría de 0 a 5%.

En 1975 se recarga en un 30% el arancel para desalentar las importaciones por las primeras dificultades presentadas por la balanza de pagos.

Las leyes de fomento y la práctica de exoneración de gravámenes redujo el impacto del arancel.

Un estudio ordenado por el gobierno a la Universidad de Boston identifica la siguiente situación:

- 5 sectores desprotegidos;
- 9 super protegidos;
- el resto con protección positiva; 4 sobre el 100%.

No existen estudios para el agro. Según un análisis reciente del Banco Mundial, la protección en este sector representa el 65% de la brindada al industrial.

En materia de exportación se contaba con:

Impuestos a la exportación sólo del café y del cacao, que a fines de la década del setenta fluctuaba entre el 26.5 y el 35% para el café y del 25% sobre el valor FOB, para el cacao.

El Certificado de Abono Tributario (CAT) creado en 1970 para impulsar las exportaciones no tradicionales y que a fines de 1979 representa, en promedio, un 15% del valor FOB.

El crédito se canaliza a través de dos canales:

- operaciones sui generis del Banco Central para las exportaciones tradicionales; a 180 días;
 - el FOPEX para las no tradicionales, a un año plazo.
- Ambas con tasas de interés inferiores a la legal.

2. Política cambiaria

Ya se destacó que el tipo de cambio -s/25 por dólar- se mantiene sin modificaciones hasta mayo de 1982, en que sube a s/33. Cuando se produce el crecimiento de la afluencia de divisas, esta estabilidad del valor del cambio contribuye a la apreciación real del tipo de cambio, llegando incluso a proponerse la revaluación del sucre.

Esta divergencia entre el tipo de cambio nominal, de mercado libre y del índice de precios llega incluso a producir la paradoja de un cambio libre inferior al oficial (en 1973 y 1974).

Si en 1979 el tipo de cambio hubiera sido igual al real (s/35.65 por dólar), el valor de las exportaciones en sucres habría tenido un 43% de incremento y se habría podido conseguir:

- una mayor diversificación de las exportaciones junto con un crecimiento, también mayor, de las exportaciones menores;
- una posible disminución del rápido ritmo de crecimiento de las importaciones.

La política de cambio fue relativamente desfavorable para la producción de bienes comerciables (exportables o de sustitución). En el caso de los agropecuarios, el CAT no fue suficiente para contrarrestar el efecto. Peor fue la situación de los productos tradicionales que estaban además gravados.

3. Política de monetaria

La irrupción de las exportaciones petroleras crean demandas que conducen a la aceleración de la inflación. En 1974 llega al 23% anual, pero se reduce en 1975 al 14.3% debido a:

- las políticas que contrarrestan en la emisión el efecto del incremento de las reservas;
- la liberalización de las importaciones;
- el uso de las reservas para el pago anticipado de préstamo y la compra y venta de divisas.

Así, la inflación alcanza a bajar al 10% anual en 1979, aunque con posterioridad no ha podido descender de este punto.

Durante la década del sesenta, con una inflación baja, la tasa de interés de un 10% lograba atraer parte del ahorro nacional. La aceleración de la inflación en la década del setenta introduce cambios:

- incremento de la tasa de interés al 12%;
- existencia de tasas reales negativas dominantes en la década;
- existencia de tasas pasivas negativas desde 1971.

Esta situación conlleva:

- lento crecimiento de los depósitos a plazo;
- limitada actividad del mercado de valores;
- tendencia a la fuga de capitales cuando se produce (1980) el alza de los intereses internacionales.

Se produce, además, un incremento de la inversión y del crecimiento -resultado de las tasas de interés unidas al tratamiento arancelario para los bienes de capital- pero con bajo empleo de mano de obra y alta densidad de capital y tecnología.

4. Política de precios y salarios

Desde el comienzo de la década se establece una política de precios antiinflacionaria (en 1973 se crea la Superintendencia de Precios).

Para la fijación de precios se establecen tres categorías de artículos (bienes con precios máximos, libertad regulada, con precios mínimos al productor). Como no da resultado, se cambia con uno que flexibiliza la administración (1977) al establecer únicamente dos listas -que sólo se confeccionan en 1980- con artículos con precios máximos al consumidor y mínimos al productor.

El resultado vuelve a ser negativo, pues:

- funcionó en la lista de precios máximos, solamente con pocos productos;

- fue poco eficaz en los artículos de alto consumo cuyo control era, además, imposible.

Por otra parte, un estudio de la misión CLADS (Universidad de Boston) establece que el control de precios:

- contribuyó a frenar el alza en sólo unos pocos productos;
- en determinados productos no tiene incidencia en la protección o promoción que surge del mismo producto. Es el caso del azúcar, que se relaciona con el retiro de productores.

En el sector agropecuario, la mayor ganancia producida por el crecimiento de la demanda favorece a los intermediarios: el índice de precios al consumidor crece más rápidamente que el de los precios recibidos por el productor.

Existe una ventaja para los productores agropecuarios cuyos precios crecen más que los del resto de la producción (sin petróleo), a partir de 1973.

A pesar de la escasez de datos sobre los salarios, se puede concluir que las remuneraciones mínimas han crecido menos que el PIB (más del 9% anual).

En relación al crecimiento del Vital General (6%) existe una diferencia negativa de la tasa de los trabajadores agrícolas:

- Sierra: 3.2%
- Costa: 1%

Por más de nueve años permanecen estancadas las remuneraciones en la Costa.

III. TENDENCIAS DE LA PRODUCCION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Se pueden señalar las siguientes características generales:

- a) Lento crecimiento de la producción de bienes de consumo interno y de productos tradicionales de exportación, que marcan una depresión del crecimiento global:
 - la tasa de crecimiento del PIB en la década del setenta (28%) es la misma de la década del sesenta;
 - la participación del sector en el PIB cae del 25% en 1970 al 14.3 en 1979.

El resto de la producción del sector se comportó dinámicamente.

- b) Importancia de la agroindustria, que es decisiva en el proceso de diversificación de las exportaciones. No obstante, con inestabilidades y dependencia del exterior, pues su demanda de materias primas, contribuye al rápido crecimiento de las importaciones.
- c) Situación estacionaria del proceso de sustitución de importaciones de productos agroindustriales, que había tenido gran avance:
 - descenso del crecimiento de importaciones de materias primas no alimentarias;
 - detención de la producción nacional de materias primas agropecuarias.
- d) Rápido desarrollo de la producción y exportación de productos de la silvicultura y pesca, que cuentan con vigorosa demanda.

1. Cambios en la estructura de producción

Se altera completamente la importancia relativa de la producción para el consumo interno -que disminuye- y la producción animal que aumenta.

Disminuye enormemente la superficie sembrada de cultivos para el consumo interno de clima templado (maíz suave, trigo, cebada, papas y arroz). También de la producción con la excepción de la papa.

El rendimiento por hectárea se mantiene estacionario:

- aumento en el caso del trigo en los últimos años de la década del setenta;
- descenso leve en el maíz suave;
- aumento de la cebada y, en especial, en el arroz.

Según el BID, la expansión del arroz:

- es netamente de la década del setenta;
- el 53% fue sembrado con variedades de alto rendimiento (VAR).

Ha disminuido, asimismo, la superficie de los cultivos tradicionales de exportación:

- cacao;
- banano, si bien la merma es grande, aparece compensada con la introducción de nuevas especies.

Los rendimientos del café -con ligero aumento de la superficie y del cacao- permanecen estacionarios.

Contrasta esta situación con los rubros relacionados con la producción pecuaria:

- maíz y sorgo, con el mayor crecimiento:

	Sorgo	Maíz duro
1970	600 TM	102 000 TM
1979	30 000	182 000

- Se duplicó la superficie de pastos (20 800), con un aumento acelerado hasta 1985 (4.5 millones de hectáreas). La expansión se hace fundamentalmente en la Costa y en el Oriente, pero también en la Sierra, por el incremento de su producción de leche y carne.

El acentuado crecimiento de estos rubros está marcando el cambio de la estructura productiva cuya transformación radica en el incremento de las producciones ganadera y avícola y de los piensos y alimentos por ella requeridos.

El crecimiento más fuerte en la década es el de la producción avícola:

- 18.13% de aves;
- 17.64% de carnes;
- 13.04% de huevos.

Las cifras de carne bovina y leche son algo más bajas: 7.8% y 2.06%, respectivamente.

La demanda no es la única causa de este cambio en la estructura productiva:

- desciende el consumo aparente de cereales con un aumento de la demanda de carne, huevos, leche, pescado y mariscos.
- el aumento del minifundio y de las fincas medianas que reducen la superficie sembrada de trigo y cebada para reemplazarla con cultivos de subsistencia;

- la política de precios y subsidios del Estado.

Puede que este último factor haya sido el de mayor peso, pues aunque los precios favorecen en general la producción de alimentos, existen:

- disminución en algunos productos;
- cambios muy profundos entre los precios y los gastos de los agricultores;
- grandes diferencias regionales de precios y comportamiento errático de ellos.

Los recursos adicionales producidos por las exportaciones de petróleo reducen la presión sobre la agricultura como proveedora de divisas y fuente de ingresos del Estado. Así, las exportaciones que aportan el 15.6% del total de ingresos del Estado en 1973, bajan al 5.5% en 1977. Los impuestos a las exportaciones agrícolas también bajan en su importancia relativa desde un 13.5% (1965) al 8.6 de promedio entre 1975-77.

Como sólo quedan los impuestos de exportación al café y cacao, el sector tiene una incidencia, a fines de la década, bastante menor.

La inversión estatal favorece claramente al sector agrícola, aunque pueda ponerse en duda su eficacia:

- incapacidad para absorber y utilizar los recursos;
- ineficiencia, pues la mayor parte de los recursos se destina a costos burocráticos -entre 1970 y 1975- se incrementan en un 112.5% los funcionarios, instalaciones y edificios.

El crédito es otro elemento favorable al sector. Se canaliza a través del BNF:

- 1973 y 1974 crece en 3.5 veces;
- 1977-83, se reduce;
- 1985 y 1986, alcanza los valores de mediados de la década del setenta.

El principal período de inversión crediticia es de 1973 a 1976 y se concentra en:

- arroz y maíz duro (especialmente en 1975);
- algodón (especialmente en 1976);
- pastos y ganadería, con aumento más moderado, pero cuantioso; de s/454 millones en 1972 a s/1 104 millones en 1975.

En los tres cultivos el aumento entre 1972 y 1973 multiplica varias veces las cifras del crédito concedido. Esta situación, más la de los pastos y ganado, muestra la relación entre el crédito con las cifras de superficie cosechada y producción.

Entre 1972 y 1976 hay un aumento significativo del crédito para casi todos los productos de consumo interno, seguido por un descenso generalizado que se recupera en 1984 y 1985.

Mejora el acceso de los pequeños productores al crédito, aun cuando el total sigue beneficiando a los grandes. En la Sierra -afirma Commander y Peck- sólo el 4.5% de las familias con 5 hectáreas o menos ha tenido acceso al crédito; pero no es la situación general, como puede desprenderse del desarrollo de las cooperativas arroceras que fueron sujeto privilegiado del crédito.

La importancia asignada al pequeño agricultor, lleva a crear el Fondo para el Desarrollo Rural de Sectores Marginados (FODERUMA) que otorga pequeños créditos y asistencia técnica.

El hecho que el BNF deba regirse por criterios bancarios explica que favoreciera a los campesinos "más capitalizados", pero ello no contradice la intención del gasto público y del crédito de fomento, de favorecer al sector más necesitado. Mientras la política económica de los años 1973-76 muestra un sesgo contrario al sector, y discrimina especialmente contra el campesino y el pequeño productor, el crédito de fomento aparece claramente como una excepción.

IV. CRISIS FINANCIERA Y POLITICA DE AJUSTE

1. Deuda externa y desequilibrio de la balanza de pagos

En 1979 se había triplicado el valor del servicio de la deuda externa que representaba ya el 64.5% de las exportaciones.

Las bajas tasas de interés internacional hizo que para solucionar el creciente déficit fiscal se recurriera al endeudamiento externo. Esta situación cambia por:

- la segunda alza del petróleo;
- la política de contracción de los países industriales.
- la aguda elevación del tipo de interés.

Este último aspecto es el más importante. La tasa LIBOR crece:

- 1976-79: 8% de promedio nominal;
- 1980-81: 14.7% de promedio nominal;
9.4 tasa real promedio para la OECD;
20 a 24% tasa real para los países en vías de desarrollo.

El efecto fue muy severo, en especial, con el aumento vertiginoso del déficit de la cuenta corriente:

Entre 1980-81 se financia con nueva deuda externa y con pérdidas importantes de reserva internacional.

En 1982 ya no se cubre el saldo con la nueva deuda y se recurre masivamente a las reservas que se reduce a 210 millones de dólares, algo más que el equivalente a un mes de importaciones (1982).

Se toman las primeras medidas de ajuste:

- deprimen las importaciones que disminuyen en 35% (1983 con respecto a 1982);
- devalúan el sucre, aunque un tanto tarde.

1983 constituye el año más crítico por:

- las dificultades de la deuda;
- la catástrofe de las inundaciones;
- ser Ecuador un exportador neto de capitales.

En 1981-82 la situación es la siguiente:

- más del 70% de las exportaciones se dedica al servicio de la deuda; mitad del PIB;
- comienzan las políticas de ajuste y las gestiones de refinanciación (1982);
- continúa creciendo la deuda y disminuyendo el porcentaje disponible del crédito para el desarrollo.

El déficit del sector público sigue exigiendo financiamiento externo pero éste representa una cantidad cada vez menor: 1982 aporta s/3 572 millones contra los s/5 494 millones de financiamiento interno; en 1983 el financiamiento externo se tornó negativo por:

- la amortización supera los desembolsos;
- se genera superávit del sector público por la imposibilidad de incrementar el financiamiento interno ante las políticas de ajuste. Parte sustancial va a la amortización de la deuda.

Para producir el superávit se aumentan los impuestos, los precios (gasolina) y se reduce el gasto.

2. La evolución del producto y los agregados nacionales

La economía mantiene su dinamismo hasta 1980. La inversión muestra ya cierta debilidad pero el consumo se incrementa hasta en un 9%. Este crecimiento se debe a:

- reajuste de sueldos y salarios; del mínimo al doble;
- presiones sociales por la restauración de la democracia.

La crisis comienza en 1981 con:

- la caída de la inversión y el menor crecimiento del consumo;
- leve aumento de la demanda global y debilitamiento del PIB.

Se acentúa la tendencia en 1982:

- elevado incremento de la inversión por la acumulación desproporcionada de existencias que revelan la anormalidad de la situación;
- descenso de exportaciones e importaciones;
- se abre plenamente la crisis de liquidez externa.

En 1983:

- ninguna de las variables macroeconómicas aumentó;
- se reduce en forma acelerada la oferta y la demanda global;
- el PIB por primera vez, desciende en 2.8%; 5.6 por habitante.

El origen del déficit del sector público debe buscarse en:

- la revolución de las expectativas de poblaciones marginales y regiones postergadas;
- las deformaciones del desarrollo industrial dependiente de una holgura de importaciones;
- la implementación de políticas complejass e ineficientes.

A partir de la crisis de 1983 el desarrollo se caracteriza en la siguiente forma:

1984:

- medidas de ajuste;
- reducción del consumo público y lento crecimiento del resto de la demanda interna;
- crecimiento de las exportaciones, que provoca un incremento de la demanda global y del PIB por habitante 4%).

1985:

- atenuación del ajuste;
- crecimiento de la inversión y consumo público;
- incremento de la importación por el aumento de la demanda global.

Las políticas de ajuste se encaminan esencialmente a generar excedentes para servir la deuda. Colaboran en esta tarea:

- el incremento de exportaciones en 1985;
- la renegociación de la deuda.

V. EL PERIODO DE AJUSTE (1982-85)

Conviene distinguir tres etapas en el período de ajuste:

- En la primera (1982 a comienzos de 1983), las medidas se adoptan sin condicionamientos externos.

- A partir de la segunda (1983 a agosto de 1984), adquiere una influencia decisiva el Fondo Monetario Internacional.

- La tercera etapa va desde septiembre 1984 hasta el presente.

1. El ajuste en 1982

Se incrementan las tasas de interés legal del 12 al 15% y las del ahorro, del 8 al 12% (enero).

En marzo se modifica el sistema cambiario y se crean dos mercados: el libre del Banco Central con un dólar a s/30 y recursos de las exportaciones privadas y, el oficial con dólar a s/25 y recursos provenientes del petróleo. Ambos operan con un sistema de lista de cambios para la asignación de prioridades.

El continuo deterioro de la balanza de pagos obliga (mayo) a una segunda devaluación:

- s/33 por dólar para todas las transacciones de bienes y buena parte de servicios;
- s/35 para el mercado libre del Banco Central;
- a pesar del grado de devaluación (32%), no se llega al tipo de cambio real (s/38.10).

Continuando con la política de desincentivación de importaciones se toman una serie de medidas -prohibiciones (suntuarios) y limitaciones (vehículos), obligaciones de trueque, de pago con créditos, depósitos previos según el monto del crédito, cambios en las listas de importaciones- hasta llegar en noviembre a prohibir las importaciones de la Lista II y suspender la de bienes de capital y transporte, por más de un año.

Estos mecanismos y el debilitamiento de la demanda explican la caída de las exportaciones durante 1983.

Paralelamente, se estimulan las exportaciones. Además del Certificado de Abono Tributario, contribuyen a incentivar:

- las devaluaciones y el mecanismo de trueque;
- la fijación de precios mínimos internos a productos de exportación;
- las mayores facilidades de crédito y los montos de los mismos.

También el crédito se emplea para mantener el nivel de actividad:

- se crea un fondo para el fomento de la exportación (s/2 000 millones);
- se crea un Fondo de Regulación de Valores para la inversión privada, con crédito a largo plazo;
- se simplifica el sistema de Fondos Financieros del Banco Central en varios fondos (agropecuario, pequeña industria-artesanía, turismo y pesca, etc.) y se crea uno especial para la construcción.

Para el control de la inflación:

- se limita el crédito del Banco Central y se eleva (1%), el encaje bancario que queda en el 23%;
- se intensifican las operaciones de mercado abierto aumentando la rentabilidad de los Bonos de Estabilización.

A pesar de todo, la inflación alcanza el 24.4%, influida por: el segundo aumento de la gasolina y, el aumento de los precios del trigo por la suspensión de la subvención a la importación.

Estas dos medidas se inscriben dentro de la línea prioritaria de la política económica, la reducción del déficit fiscal. También contribuye a esta política:

- la revalorización del oro monetario;
- el aumento considerable del incremento del valor de la participación estatal en las ventas del petróleo.

Como resultado de la política implementada durante 1983:

- el déficit del sector público se redujo (menor al de 1980 y 1981);
- el déficit presupuestario estatal se mantuvo en términos reales.

2. El ajuste en el período 1983 y agosto 1984

Tres son las medidas básicas de la política de ajuste tomadas en marzo: a) devaluación y adopción del sistema de minidevaluaciones programadas; b) tres alzas del tipo de interés y, c) Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

La nueva devaluación se hace imprescindible, pues la inflación llega al 52.5% en 1983 (diciembre a diciembre):

- s/42 por dólar con minidevaluaciones de 0.04 centavos de sucre por día laboral;
- a pesar del 27% de aumento, no se llega al valor real (s/50 por dólar).

La flexibilidad es la tónica de las medidas:

- del tipo de cambio fijo se pasa a las minidevaluaciones;
- sistema de doble mercado y de listas de cambio.

Así, en junio se suben las minidevaluaciones a 0.05 centavos por día calendario. En febrero de 1984 se modifica la asignación de listas a los dos mercados para: favorecer exportaciones distintas al petróleo y, para encarecer algunas importaciones.

El aumento de las tasas de interés constituye el núcleo del ajuste en esta etapa:

- se da en combinación las minidevaluaciones para evitar especulaciones;
- se pretende evitar la fuga de capitales más que incrementar el ahorro nacional;
- se producen las alzas en marzo y septiembre de 1983 y junio de 1984;
- el máximo alcanzado por la tasa comercial es del 21% (1984) que es inferior a la inflación de ese año (25%).

La Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público (marzo de 1983) se inscribe dentro de la política de austeridad fiscal y de aumento de los ingresos:

- amplía las funciones del Banco Central, Superintendencia de Bancos, etc.
- reduce o elimina ciertos gastos (en mobiliario, vehículo, transporte, etc.) y se congelan las remuneraciones adicionales;
- se restablecen los recargos arancelarios (desde un 5%, Lista I-a, a un 15% Lista II);
- se elevan los precios de combustibles no alzados en 1982; Diesel, fuel-oil, kerosene;
- se recortan en 35% todas las exoneraciones arancelarias -al crearse el Fondo Nacional de Emergencia en junio de 1983- con lo que se disminuyen, por primera vez, los incentivos de las leyes de fomento.

Entre los resultados:

- se eliminó el déficit del sector público -primera vez desde 1974- a pesar del gasto debido a las inundaciones;
- el superávit (s/2 408 millones) casi compensa el financiamiento externo (s/-2 993 millones);
- el déficit del presupuesto del Estado se mantuvo, aunque se redujo significativamente.

El agudo desequilibrio en la Balanza de Pagos exige nuevos controles en la importación: en marzo (1983) se transfieren importaciones de la Lista I-b a la Lista II y se suspenden otros bienes y se mantienen las numerosas prohibiciones.

La mejoría de la situación hace que se restituya (febrero, 1984) el 75% de las importaciones prohibidas o suspendidas.

Varias son las medidas para estimular las exportaciones y la actividad económica:

- se transfiere al mercado libre (septiembre, 1983) el 10% de las divisas de las exportaciones tradicionales (sin petróleo);
- los productos de las exportaciones no tradicionales se agregan al financiamiento de los Bonos de Fomento (marzo, 1983);
- el Banco Central establece en marzo una línea de crédito pesquero;
- permisos globales de exportación se establecen en agosto para facilitar las exportaciones perecederas.

También hay medidas dictadas con carácter selectivo para favorecer las empresas afectadas por la crisis:

- Los bonos de fomento;
- Los Fondos de Electrificación Rural (abril), de Emergencias Nacionales (junio), de Riego y Drenaje (junio);
- Ley de Desarrollo de Vialidad Agropecuaria y Fomento de la Mano de Obra con parte del incremento petrolero (junio);
- Línea especial de refinanciamiento para el "Sistema Mutualista" (julio);
- Se autoriza al Banco Central a descontar o redescantar los créditos de empresas financieras con problemas (septiembre);
- en 1984 se establecen los Fondos de Capitalización de Empresas (febrero) y de Forestación y Reforestación (agosto).

El crédito del BNF aumentó (1982-83) un 30% en general y un 45% el destinado a cultivo de alimentos.

El valor de las exportaciones aumentó en un 18% respecto 1982.

3. El ajuste de 1984 a 1986

El cambio de gobierno coincide con una política que se orienta gradualmente hacia transformaciones de corte neoliberal:

- prioridad fundamental de la política de ajuste es el sistema cambiario y el manejo de la tasa de interés orientada a superar la brecha de ahorros como apoyo a la política cambiaria;
- preferencia, por los mecanismos de mercado y reducción de los controles directos y selectivos en el manejo de la economía.

Se fija como prioridades de la política de ajuste:-las finanzas públicas;

- la implementación de nuevos programas de desarrollo;
- el control de la inflación.

Se renegocia la deuda (diciembre, 1985) pero la caída del precio del petróleo (1986) y el corte de las exportaciones (1987) por los daños al oleoducto causados por el terremoto obligan a plantear una nueva renegociación.

Las medidas de tipo cambiario se toman desde el inicio del gobierno, en septiembre de 1984. Se elimina el sistema de minidevaluaciones.

Se establece s/95 por dólar para el mercado libre del Banco Central al que se destinan todas las transacciones, salvo petróleo y la Lista Especial atendidas con s/66.50 por dólar.

Se completa el proceso de liberalización excluyendo el 25% restante de los productos con prohibiciones o suspensiones.

En marzo de 1985 comienza una serie de transferencias al mercado libre del Banco Central con lo que se trata de llegar a la unificación del cambio a un nivel más alto.

En noviembre de 1985 casi todas las transacciones quedan en el mercado libre del Banco Central con un tipo de cambio de s/95 por dólar.

Se realiza la devaluación formal del tipo de cambio:

- el de exportación aumenta de s/68.29 a s/89.62 (32%);
- el tipo de importación de s/62.79 a s/93.51 (29%);
- el tipo de cambio promedio se aproxima al real;
- en el mercado libre alcanza a s/123 con tendencia alcista.

Pareciera ser que la unificación de los mercados fue sólo para los propósitos de devaluar la moneda. En enero de 1986 se vuelve al doble mercado con cambio oficial: a s/95 compra y s/96.5 venta; s/110 para el mercado libre de intervención.

Este tipo oficial queda solamente para propósitos contables, pues en el mercado intervenido se transan casi todas las exportaciones y los importadores adquieren en el mercado libre (s/132 a s/136.4 por dólar). En el mercado libre "privado" (con divisas del arroz y maíz) en el que el dólar oscila en s/160, se transan las exportaciones ocasionales.

Se adoptan algunas medidas de liberación: en febrero de 1986 se reduce la lista de productos con licencia previa y se autoriza la importación de vehículo prohibida o sujeta a cupos desde los setenta.

En marzo de 1986 la balanza comercial registra un déficit de 32 millones de dólares.

Gradualmente se ha ido desmantelando los controles directos con la intención de regular el comercio fundamentalmente con el tipo de cambio. Salvo dos excepciones de exigencias de depósitos previos y las subvenciones de exportaciones, las devaluaciones constituyen el mecanismo esencial para enfrentar el problema de la balanza de pago.

La caída del precio del petróleo provocó el establecimiento de un sistema de flotación para el cambio y las tasas de interés (agosto, 1986).

Se establece:

- un mercado de transacciones privadas llamado libre o privado, porque el cambio obedece a la ley de oferta y demanda: s/140 por dólar (27 a 30% de devaluación de las exportaciones);
- un mercado oficial para los gastos del Estado con las divisas del petróleo con un tipo de cambio que ha seguido al de flotación, de modo que, en la práctica se ha establecido un tipo de cambio único.

Después de marzo de 1987 la cotización ha subido sobrepasando los s/160 por dólar (abril).

La tendencia es el de estimular las exportaciones mediante la eliminación de las medidas discriminatorias y haciendo todo el proceso más fácil y expedito. La disminución de la protección es marcada sin que se corresponda totalmente con los modelos típicos de las tesis neoliberal.

Las tasas de interés fueron el otro elemento esencial de la política de ajuste.

En diciembre de 1984:

- se elevan las tasas de interés comercial del 21 al 23%, de ahorro al 20%, de papeles financieros al 25%;
- se crean las Cédulas de Acumulación con plazo no inferior a 90 días y, monto mínimo de 1 millón de sucres, e interés flotante según mercado (variaron de 24 a 36 o 37%). Hacia fines de 1985 habían captado s/34 mil millones (1/4 de la oferta monetaria).

Con las reformas de 1986 se logran las metas pensadas por el gobierno para los mercados de cambio y financiero. Frente a otros aspectos, la acción no es tan directa.

Por omisión administrativa de los precios al consumidor, esta política del control directo, es suprimida.

Aun cuando se toman medidas para impulsar la inversión extranjera -eliminación de la mayoría de condiciones de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, convenio con la Overseas Private Investment Corporation- los resultados no se alcanzan.

Se limitan los beneficios otorgados por las leyes de fomento, pero paralelamente el gobierno propicia otras leyes de iguales características (artesanal, pequeña industria, agroindustria).

En materia de privatización, salvo la comercialización agropecuaria, todo ha quedado en frases retóricas.

En contraste tuvo que impulsar el robustecimiento financiero del Estado:

- se aumenta el precio de los combustibles en diciembre de 1984 y marzo de 1987;
- se eleva el impuesto a las transacciones mercantiles del 6 al 10%;
- se crearon o aumentaron una serie de impuestos.

A pesar del enorme incremento de ingresos corrientes y transferencias (83% sobre 1984 en sucres corrientes), los egresos crecieron de tal manera que el déficit aumenta en 58% respecto del año anterior.

VI. EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA POLITICA DE AJUSTE

Aún en la presente década prevalecen graves problemas en el sector rural:

Arrastres de problemas estructurales en el área

a) Imposibilidad de solventar el subempleo que afectaría a más del 50% de la PEA nacional.

b) Descenso de los índices de crecimiento de los sectores productivos básicos (especialmente agricultura y construcción).

Marginación del sector por efecto de las políticas económicas a favor de la actividad urbana

El gasto del Estado, el crédito de fomento y otras acciones de la era petrolera mostraron interés por favorecer el sector, pero los instrumentos macroeconómicos más importantes (arancel y otros) estaban sesgados hacia las actividades urbanas.

En los ochenta parecería haber un cambio que abandona ese sesgo y se adopta un patrón favorable especialmente a la exportación de productos primarios.

La situación de la producción agrícola de consumo interno es compleja: las políticas de precios y otros instrumentos parecen favorecerla; la contracción de la demanda de los grupos populares y otros elementos de la política de ajuste pueden afectarla negativamente.

Las dificultades se perciben más claramente en relación a lo siguiente:

- se trata de favorecer una agricultura "moderna de finca media y grande";
- en los primeros años de los ochenta se siguió con reforma agraria y desarrollo rural integral, pero en los últimos tres años casi ha cesado la reforma y ha bajado notablemente el programa de desarrollo rural;
- se ha estimulado al sector moderno vinculado a la exportación.

1. La producción agropecuaria 1980-85

Los productos de exportación tradicional (banano, café y cacao) sufren variaciones extremas:

1980:	8.3%
1983:	-35.4%

"Otras producciones agrícolas" para consumo interno directo y agroindustrial, muestran graves contracciones en 1982, 1983 y 1985.

La producción animal se muestra estable, excepto en 1983.

El ítem "caza y pesca" muestra tasas espectaculares de crecimiento.

El año 1983 es un año completamente anormal por los destrozos de las inundaciones de 1982-83. Todos los rubros muestran tasas de crecimiento negativas.

a) Efectos de la caída de la producción en 1983

Alrededor de 950 000 personas (11.8% de la población del país) fueron directa o indirectamente afectadas por pérdidas de viviendas, cosechas o ingresos de subsistencia.

La superficie afectada fluctuó entre el 12 y el 15% del territorio nacional, según CONADE.

Hubo gran escasez y carestía de productos básicos (difícil abastecimiento, especulación, acaparamiento).

El CONADE estimó los prejuicios sufridos en 641 millones de dólares.

b) Algunas comparaciones de la producciones agropecuarias en el período 1970-85

- Productos alimenticios básicos: las superficies cultivadas disminuyen en 32.5% (258 000 hectáreas).
- Productos agrícolas para la industria: crecieron en un 125% (175 000 hectáreas).
- Pastizales: crecimiento espectacular de un 135% (2.5 millones de hectáreas). Por consiguiente, se produjo un notable cambio en el uso de la tierra, cediendo superficie de banano de exportación y alimentos tradicionales en favor de uso extensivo para producción agropecuaria, nuevos cultivos para agroindustria (especialmente palma africana) y agroexportación (abacá, camarones, etc.).
- Importaciones de alimentos: subieron en 10 veces

entre 1968 y 1985 (de 11.3 millones de dólares a 119 millones).

- Las compras más importantes: azúcar, cereales (trigo y cebada), aceites y grasas comestibles y lácteos.

Lo expuesto demuestra que: a) la superficie para el subsector agrícola ha disminuido mientras la población crecía un 3.4% entre 1962 y 1974 y un 2.8% entre 1974 y 1982; b) los rendimientos por unidad de superficie siguen bajos; c) sólo el 31% (537 000 hectáreas) de la superficie total dedicada a producción agrícola (1.73 millones de hectáreas) está dedicada a producción de alimentos básicos, notándose incluso, tendencias a disminuir; d) hay más pasturas, pero el manejo del hato ganadero parece insuficiente (relación cabeza por ha/año sería de 1.2 en 1972 y de 0.84 en 1985). El consumo real anual de leche per cápita era de 231 cm³ diarios (recomendación del Instituto Nacional de Nutrición: 350 cm³).

c) Cambios de la producción agropecuaria

El crecimiento de la superficie dedicada al cultivo de productos alimenticios básicos -entre 1980 y 1985- del orden del 6.9% (35 mil hectáreas) puede estar indicando una reversión de la tendencia general entre 1970-85, producto de los estímulos estatales.

El crédito del BNF creció con una tasa anual del 8.9% (1979-85), inferior sólo a la destinada a pastos y ganado.

Convencimiento de que es indispensable disminuir la dependencia externa de los alimentos y que frente a la crisis internacional, una de las salidas es el desarrollo agropecuario orientado al consumo directo industrial y de exportación.

La recuperación en el rubro alimenticio (502 mil hectáreas en 1980), está lejos de alcanzar la superficie cultivada de 1970 (795 mil hectáreas). Su productividad ha aumentado, pero es aún más baja que la conseguida en los destinados a la industria y a la exportación o en otros países latinoamericanos.

El crecimiento de la superficie de materias primas industriales es bastante menor (5 000 hectáreas entre 1980-85) al período anterior (15 000 hectáreas).

La marcada preferencia de las políticas agropecuarias por el desarrollo de las exportaciones explican el gran aumento de la superficie cultivada; 150 000 hectáreas en el año 1985, 30 000 hectáreas en 1980 y sólo un promedio de 700 hectáreas en la década anterior.

Por carecer de importancia en el mercado externo o en el industrial, "otros productos agrícolas" disminuyen en casi 10 000 hectáreas su superficie en contraste con una expansión de 70 000 hectáreas de la década anterior.

El total nacional de cultivos en la década del setenta fue negativo en 64 000 hectáreas; en el primer quinquenio es positivo en casi 200 000 hectáreas y se debe fundamentalmente a los cultivos de exportación, especialmente el café.

El incremento de pasturas, aunque es importante (83 000 hectáreas) es marcadamente decreciente (230 000 hectáreas al año entre 1970-80); seguramente porque se hace cada vez más difícil el acceso o la conversión de tierras.

El incremento neto de las superficies agropecuarias es de 600 000 hectáreas (1980-85), mientras en la década anterior alcanzó a 2.2 millones. Las superficies globales pasaron de:

1970	=	3.5 millones de hectáreas	
1980	=	5.5	" "
1985	=	6.2	" "

La asignación del crédito es concordante con estas cifras:

	Total (Millones de sucres)		Porcentaje de crecimiento	
	1975	1985	Anual	Total
Pastos y ganadería	742	1 424	11.5	92
Producción de alimentos	845	1 411	8.9	67

Como existe una variedad de fuentes crediticias para los productos de exportación, el rubro específico disminuye un 10.3% anual.

El crédito para maquinaria agrícola crece un 9.2% anual, aunque se trate de cifras modestas (436 millones en 1985).

El crédito global del BNF pasa de s/2.4 mil millones (1975) a s/3.8 mil millones (1979/85) que significa un 60% de incremento global y 8.2% anual.

La productividad es muy variable. El arroz crece en la década del setenta, se mantiene en la del ochenta con tendencia al descenso por debajo de los 3 000 kilos/hectárea; 1985 cae un 11.8% en comparación con 1980. El incremento del 35.3% de la superficie en el período no tiene una correlación alta con el crecimiento de la producción; sólo un 4.4% en el período.

El trigo mantiene una productividad de 1 000 kilos/hectárea desde 1978. La superficie y la producción física siguen disminuyendo.

La cebada mejora su rendimiento de 600 kilos/hectárea en 1970 a 900 en los ochenta.

La productividad de la papa se ha mantenido estable en los 12 000 kilos/hectárea; sobre 11 000 kilos/hectárea en los ochenta. Creció la superficie (20.4%), la producción (30.9%) y el rendimiento de 8.7 indica que el aumento proviene de la expansión de la superficie.

Hay un aumento de la superficie (32.6%) de la palma africana tanto en la costa como en la región amazónica. También el rendimiento crece en un 40.2%.

También, asimismo, rendimientos notables en la presente década, el maíz duro (54.1%) y la soya (34.9%).

El cultivo del arroz depende del régimen de lluvia y de las preferencias del mercado.

Su productividad es muy variable: 1980 es de alta productividad (2 050 kilos/hectárea); 1983 es de 400 kilos/hectárea; y 1984 es de 600 kilos/hectárea.

La superficie cultivada del banano varía notablemente (de 190 mil hectáreas en 1970 a 70 mil en 1980 y 65 mil en 1985. Los rendimientos se incrementaron desde 12 800 kilos/hectárea a 32.200 kilos/hectáreas en 1980, disminuyendo ligeramente con posterioridad. Las exportaciones aparecen estancadas entre 1.4 y 1.6 millones de toneladas al año.

El café tiene baja productividad (sobre 300 kilos/hectárea en varios años de la década del setenta) que decrece en la década del ochenta. La superficie crece notablemente (desde 288 mil hectáreas en 1980 a 427 mil en 1985) y con ello la producción. De allí que los incrementos sean del 48% en superficie, 74% en la producción y sólo 17% en rendimientos unitarios.

En términos generales, la productividad del cacao es baja. Tiene un notable aumento de la superficie en 1978 (288 toneladas), pero luego sigue casi sin variaciones. La producción con grandes variaciones alcanzó las 131 mil toneladas en 1985, cifra que mejora la productividad en alrededor del 35%.

Hay un importante incremento del frejol y leguminosas, en general, con aumento de un 15% en la productividad (1980-85). Lo mismo que en el caso de hortalizas.

En cuanto a la ganadería:

- es de baja productividad (a excepción de algunos hatos de la sierra). En el caso de la leche, de sólo 4.5 litros por día y por vaca;

- ha crecido considerablemente junto con sus productos, aunque la producción de leche no abastece el mercado nacional completamente.

Es fácil deducir que se requiere impulsar una ganadería intensiva.

El consumo de leche de vaca puede ser sustituido en parte con una producción creciente de cultivos con rico contenido protéico; la soya, por ejemplo, que puede cultivarse en gran escala en la costa y determinadas áreas amazónicas.

Hay un notable crecimiento en la producción pecuaria (1980-85):

- bovino: 28%
- leche : 38%
- aves : 20% carne
25% población

El cambio de la estructura y el perfil de la demanda en la década del setenta favorecen los alimentos "superiores": sector pecuario y los que usan materia prima importada (pan y trigo).

Como la situación económica hoy es recesiva, con desocupación o subocupación creciente se comprime el consumo y convierte los productos pecuarios en artículos de lujo.

Esta situación se refleja en los últimos índices de desnutrición; 55.6% de los niños -entre 0 y 60 meses- sufren de desnutrición crónica y el 9.7% -entre 6 y 36 meses- de desnutrición aguda.

Resumen provisional,
para discusión

MEXICO: ESTUDIO SOBRE LA CRISIS FINANCIERA, LAS POLITICAS
DE AJUSTE Y EL DESARROLLO AGRICOLA

Jaime Ros
Gonzalo Rodríguez

Resumen del documento preliminar preparado por los señores Ros y Rodríguez para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Situación hasta la década de los setenta

El desarrollo de México se caracterizó desde la Segunda Guerra Mundial en adelante, por presentar altas tasas de crecimiento anual, 6 a 7%, conjuntamente con estabilidad cambiaria e inflación reducida similar a los niveles internacionales. Ello fué posible en un marco de estabilidad política e institucional que permitió implementar exitosamente estrategias de desarrollo basadas en la industria sustitutiva de importaciones apoyada por políticas de protección industrial, el financiamiento de la banca estatal de desarrollo y los incentivos fiscales.

Esta situación se deteriora a partir de la década de los setenta con una recesión económica en 1971 y una inflación de dos dígitos que condujo a la progresiva revaluación del tipo de cambio. En 1976-77 se produjo una nueva recesión y una crisis cambiaria a consecuencias del rápido deterioro de la balanza comercial y de las finanzas públicas y de la creciente fuga de capitales. La situación económica obliga a aplicar por primera vez desde 1954, un plan de estabilización y ajuste.

El origen de la crisis obedeció al deterioro de la producción industrial, el estancamiento de la producción agrícola que venía ya desde mediados de la década de lo sesenta, y el alza de los precios del petróleo en un momento en que Mexico era un importador neto.

Por su parte, la pérdida de dinamismo del sector industrial tiene por causa el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, la pérdida de competitividad relacionada con la creciente revaluación del tipo de cambio real, y la disminución del ritmo de crecimiento de la demanda mundial a partir de mediados de la década de los setenta.

El estancamiento de la agricultura contribuye a la aceleración del proceso inflacionario y a la disminución de los saldos positivos de la balanza comercial agropecuaria. Esto último implicó la progresiva disminución de las fuentes internas de financiamiento de los desequilibrios externos generados por el desarrollo industrial.

El rol desempeñado por el sector agropecuario, fué paulatinamente reemplazado por el endeudamiento externo. En efecto en 1961/65, el superávit de la balanza comercial del sector financiaba más de la mitad del déficit comercial externo de la industria, y en 1974 apenas cubría el 3% del mismo. Por otra parte el endeudamiento externo que solventaba apenas el 7% del déficit comercial industrial, aumentó su participación hasta llegar a constituir la principal fuente de financiamiento en el período indicado.

El crecimiento de la deuda externa para cubrir los déficits de la balanza comercial, terminó ocasionando un déficit equivalente en la balanza del ingreso neto pagado al exterior. Este pasó de representar menos del 30% del déficit en cuenta corriente en los años 1960/64, a más de la mitad en 1974/77. La dinámica del endeudamiento determinada por el déficit, enfrentó límites que se manifestaron por primera vez en forma aguda con la crisis económica y cambiaria de los años 1976/77.

En los años 1978/81, se produce una reactivación económica basada en el auge de la explotación petrolera. La producción de este rubro creció a una tasa del 119,4% anual y las exportaciones por este concepto, un 52,7% anual. Todo ello determinó que el PIB creciera a su vez en un 8 a 9% y que el Ingreso Nacional en un 9 a 10% anual.

A pesar de ello, la abundancia de los recursos petroleros no fué dirigida a sentar las bases para un crecimiento sostenido de los sectores industrial y agropecuario para cuando la bonanza terminara. Por el contrario, la creciente dependencia por los ingresos derivados de las exportaciones petroleras, aumentó significativamente la vulnerabilidad real y financiera del país.

Las necesidades de inversiones hacia esta actividad, determinaron un marcado sesgo en la utilización de los recursos y mayores demandas. Todo ello resultó en un dramático deterioro de la balanza comercial no petrolera y en un explosivo crecimiento de la deuda externa, proceso que sumado a la creciente inestabilidad de la economía internacional, desembocó en la crisis económica de 1982.

Políticas de ajuste

La primera reacción a los desequilibrios experimentados, es implementar una serie de políticas de ajuste, que no guardaban coherencia entre sí muchas veces. En la medida que la situación se ponía más difícil y se tomaba mayor conciencia de su magnitud, se formularon e implementaron conjuntos de medidas más definidos y armónicos. Las etapas que pueden señalarse, son las siguientes:

1.- Ajuste caótico;

Se dio en el gobierno de López Portillo, a comienzos de 1982 y se basó en la contracción fiscal, la devaluación (80%), y el ajuste de las tarifas públicas. En abril de ese año, se resolvió dar un aumento de salarios que iba desde el 30% al 20% y el 10% de acuerdo al nivel de remuneraciones. En agosto se produjo una nueva devaluación, y se estableció un sistema dual de cambios, procediéndose a suspender por 90 días del pago de la deuda. En el mes de septiembre se nacionalizó la

banca y se implementó un sistema de control integral de cambios.

En los meses de octubre y noviembre, la situación era sumamente compleja y el gobierno resuelve efectuar la preparación y negociación de un acuerdo con el FMI.

2.- Programa de ajuste 1983-1985;

En el período de gobierno siguiente que correspondió a De la Madrid, se formuló un programa que estipulaba dos fases definidas. En primera instancia un tratamiento de shock para restablecer los equilibrios esenciales, y luego una fase llamada gradualista en la que el producto debía comenzar a crecer. En síntesis, estas son las etapas.

a) Tratamiento de choque;

Consistía en esencia en una reducción drástica del déficit fiscal (aproximadamente en un 50%), una reducción también drástica de la inflación (de 100% a 55% en 1983), una reducción del déficit de la Balanza de Pagos en cuenta corriente (US\$ 2000 millones aproximadamente), y un crecimiento cero en 1983.

b) Fase gradualista;

Se estimaba que debería haber una recuperación del crecimiento del producto de un 5 a 6% desde 1985 en adelante, un cambio en la estructura productiva a largo plazo por la expansión de las exportaciones no petroleras, y un rol mayor del sector privado y del mercado.

.-Principales aspectos de las políticas implementadas

De acuerdo a la finalidad de las políticas implementadas, es posible hacer el siguiente ordenamiento;

Para alterar las relaciones de precios entre transables y no transables;

Ajustes cambiarios en los años 1982/83

Sustitución de impuestos a las importaciones por aranceles.

Para reducir el déficit fiscal;

Ajustes a las tarifas públicas.

Reducción de los subsidios.

Aumento del 2% de los impuestos indirectos netos

de subsidios.

Racionalización del aparato comercial y productivo público vía venta de 236 empresas pequeñas y medianas.

Drástica reducción de sueldos y salarios reales en el sector público.

Reducción de la inversión pública en un 32%

Aumento de ingresos petroleros públicos vía PEMEX por efectos de la devaluación.

Para crear una estructura de precios de factores adecuada a una eficiente asignación de recursos;

Reducción de los subsidios.

Ajuste de las tasas de interés real.

Reducción de la intervención del Estado y mayor rol del sector privado y de los mecanismos de mercado.

Para incentivar la participación del sector privado;

Incentivos fiscales a la inversión privada y altas tasas de depreciación acelerada.

.- Efectos de las medidas

En términos de las principales políticas implementadas en el período de análisis, los efectos fueron los siguientes;

Política fiscal;

El déficit fiscal disminuyó entre 1982 y 1983, a niveles muy próximos a lo planeado. De 17.9% a 8.8%. En cuanto a los ingresos fiscales, aumentaron por un lado los exedentes de las empresas públicas, pero por otro se redujeron las recaudaciones de impuestos por la inflación y por los rezagos en las recaudaciones.

Política cambiaria;

Entre febrero y diciembre de 1982 hubo una devaluación nominal de un 450% para el tipo de cambio libre y de un 250% para el tipo de cambio controlado a pesar de lo cual el tipo de cambio real fué bajo: En enero del 83, la mitad de lo

que era en enero del 82 y un 30% mas bajo que el promedio histórico a enero de 1978.

En septiembre se establece el sistema dual de cambios y en octubre-noviembre aparece el mercado negro en la frontera con USA.

En diciembre se establecen las minidevaluaciones diarias que son reajustadas luego en enero del 83. Se esperaba con esto tener tasas de devaluación compatibles con las metas de reducción de inflación.

Hubo un manejo cambiante de la politica cambiaria en cuya base se encuentra el conflicto entre los objetivos de corto y de largo plazo (control de la inflación versus cambios estructurales), los que se resolvieron en favor de los primeros dada la mejoría en la balanza de pagos, el mejor desempeño de las exportaciones no petroleras y, también las dificultades en regular otros precios claves de la economía.

En 1984 se vuelven a debilitar las exportaciones no petroleras y se intensifica la especulación a consecuencias de expectativas de inflación y de devaluación mucho mayores que las planeadas. Esto tiene su fundamento en un resultado menos favorable de la balanza de pagos y en la caída de los precios del petróleo. En virtud de ello el gobierno aumenta las tasas diarias de devaluación, medida que resulta insuficiente frente a la situación (marzo de 1985)

En 1985 se produce un colapso del mercado cambiario. Se vuelve a devaluar en un 20% el tipo de cambio oficial y se legaliza el tipo de cambio libre estableciendose en definitiva un nuevo régimen cambiario

Politica salarial;

Es pieza clave de la estrategia para controlar la inflación y para modificar la estructura de precios relativos. Como resultado de su aplicación los salarios experimentan una violenta erosión. A través de una comisión tripartita de gobierno, empresarios y trabajadores se establecen reajustes de salarios y ex-post se altera la estructura de precios en contra del salario real.

Los resultados de esto fueron una aceleración de la tasa de inflación, y una caída ex-post de los salarios reales mientras aumentan los otros precios relativos. La drástica caída de los salarios evitó que se desatara una explosiva inflación como sucedió en otros países de A. Latina.

En 1984 se "suelta" un poco la politica salarial y los reajustes retornan a sus valores normales.

Politica de comercio exterior;

En 1981 se restablecieron los controles a las importaciones. Esta política continuó en 1982 y parte de 1983, ya que los acuerdos con el FMI permitían controles no arancelarios en forma temporal.

En 1984 se disminuyó el control sobre las importaciones y se sustituyeron los permisos previos por tarifas del 15 al 20% del valor de las mercancías.

En 1985 se redujeron drásticamente las restricciones a las importaciones y se racionalizó la estructura arancelaria haciéndola más uniforme. Se estableció además un convenio comercial con los EE.UU. que liberalizó las importaciones y eliminó los subsidios a las exportaciones. Para compensar los efectos adversos, se ajustaron los aranceles fijando precios oficiales altos sobre los que éste se calculaba, lo que al mismo tiempo permitía estimular a los exportadores permitiéndoles importar sin permiso previo y con un arancel mínimo -10%- cuando había integración nacional de al menos un 30%.

.-Manifestaciones de la crisis y de las políticas de ajuste

Nivel de actividad, demanda agregada y empleo:

La producción global cayó un 0,5 % y 5,3% en 1982 y 1983 respectivamente. La inversión pública por su parte se contrajo un 14,2% y 32,5% respectivamente, en cuanto que la inversión privada cayó aun más. Las razones de ello fueron la disminución de la rentabilidad actual y futura, el aumento de los precios de los bienes de capital, el endeudamiento externo de las empresas y la caída del valor real de los activos en el mercado a causa de la masiva fuga de capitales. Esto último se relaciona con el aumento de la rentabilidad esperada en activos externos respecto de los internos. Los sectores más afectados fueron la industria de bienes de capital, la construcción y la industria de bienes de consumo durable

En 1984 y 1985 hubo una recuperación; el PIB creció un 3,7% y 2,7% respectivamente, la industria un 4,8% y 5,8% y la inversión privada al 9% y el 13% respectivamente. Las exportaciones no petroleras por otra parte crecieron un 18,4% en 1984 como consecuencias de la recuperación económica y del nuevo convenio con los EE.UU.

Los factores que explican este fenómeno son el aumento del empleo del gobierno general - a pesar de la reducción del deficit fiscal -, la reducción de la inflación y los incentivos a la inversión privada. A esto se suman los efectos de mediano plazo de la devaluación de 1982/83 y los efectos de corto plazo de la revaluación de 1984/85.

El consumo privado experimentó una desaceleración en 1982, y una fuerte contracción en 1983 - 7,5% -. Por tras de ello está la caída del consumo de bienes durables, no así en el

caso de los no durables, particularmente los alimentos, los que no se vieron afectados.

El aumento verificado en las exportaciones se vió compensado por el crecimiento de las importaciones en un 19,7% en 1984. En 1985 este crecimiento se detiene al agotarse las divisas.

La recuperación de 1984 se caracterizó por un repunte industrial concentrado en la industria automotriz la que tuvo un crecimiento del 26,6% en ese año. Ello se explica por el hecho de que las empresas privadas aprovecharon los incentivos a la inversión, esto es las altas tasas de depreciación acelerada, para renovar su equipo de transporte. Por ello es que aumenta la inversión privada. También hay una lenta recuperación de las industrias con capacidad ociosa tales como cemento y acero. A la par hay también un lento crecimiento de la industria de alimentos básicos

De lo anterior se infiere que ha resultado una recuperación de características extrañas; crecimiento de la industria automotriz simultáneamente con una reducción de la inversión en maquinarias equipos e instalaciones, principalmente en las empresas públicas.

Comportamiento de la agricultura

A nivel global:

En términos relativos el comportamiento de la agricultura fué bueno, puesto que a pesar de crecer a tasas inferiores a las históricas, esta actividad logró aislarse de la severa recesión que afectó a la economía en su conjunto. En efecto, mientras el PIB global crecía al 0,1% entre 1982 y 1985, la agricultura y la ganadería lo hicieron al 1,6 y 1,9% respectivamente, contribuyendo de este modo al ajuste.

Lo anterior sugiere que la agricultura tiene una gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, lo que le permitiría tener tasas de crecimiento superiores al resto en periodos de recesión y tasas inferiores en los periodos de expansión general.

No obstante lo anterior hay que destacar que en 1982 cayó la producción del sector y que ello se reflejó en un aumento de las importaciones que se expresó durante 1983/84 en un déficit de la balanza comercial que desapareció en 1985.

Entre 1983 y 1985 las exportaciones agrícolas aumentaron en US\$ 200 millones y las importaciones se redujeron en US\$ 500 millones, pero este efecto positivo fué contrarrestado por el deterioro de la ganadería.

El aumento de exportaciones es atribuible a los buenos resultados del algodón y jitomate. En el mercado interno

por su parte, las oleaginosas presentan una evolución favorable junto con otros alimentos básicos como maíz y trigo, lo que ayudó a disminuir las importaciones.

Se estima que el estancamiento y/o disminución del consumo aparente junto a una buena producción con buenos precios relativos, fueron los factores que más gravitaron en la recuperación de la agricultura.

Agricultura y crisis

Es posible distinguir dos periodos en la evolución reciente de la agricultura. En el primero, años 1982/83, el efecto de las devaluaciones se ve contrarrestado por la política de precios y el saldo resultante es un descenso de los precios relativos de la mayoría de los productos agrícolas. Es en esos años que se registran las más fuertes contracciones de la inversión pública agrícola, y de los créditos destinados al sector y en los que se realizan los principales ajustes a los precios de los insumos.

El segundo periodo, años 1984/85 en cambio, se caracteriza por una recuperación de los precios agrícolas, un aumento de los montos de créditos y la inversión pública agrícola no experimenta nuevas reducciones.

En los dos primeros años del ajuste, los cultivos campesinos de temporal que fueron muy afectados por factores climáticos, incidieron de manera importante en los resultados finales, tanto en 1982 cuando cayó la producción, como en 1983 cuando ésta se recuperó. En el primer año se destacó la influencia del sorgo y del arroz que disminuyeron, lo que fue compensado en parte por el trigo de riego y los cultivos de exportación.

En 1984/85 las condiciones climáticas mejoraron y la producción creció a tasas ligeramente superiores a las de la población. Este crecimiento fue encabezado por el alto dinamismo del trigo seguido por la soya y el arroz siendo los dos primeros cultivos de corte claramente empresarial.

Al examinar el conjunto del periodo 1982/85 se aprecia que el crecimiento moderado de la producción agrícola corresponde casi totalmente al dinamismo del trigo, soya arroz y sorgo lo que contrasta con el estancamiento del maíz y la notable declinación del frejol conjuntamente con la contracción de los cultivos de exportación a excepción del jitomate.

La política económica aplicada favoreció los cultivos más dinámicos gracias a la reducción de los salarios reales lo que más que compensó el aumento de precios de los insumos, y en el caso del arroz y del trigo, por la política de precios relativos. Además de ello, la contracción del crédito real no afectó estos cultivos sino que principalmente al maíz y

el frejol.

Por su parte los cultivos de caracter campesino, esto es maiz y frejol no se beneficiaron de la contracción de salarios. Los efectos favorables de la devaluación fueron contrarrestados por la politica de precios, que fue especialmente perjudicial para el frejol, cultivo que presentó la mayor caída en producción y superficie. Solo en 1985 se recuperaron los precios de garantía y se destinaron mayores recursos crediticios para estos cultivos los que experimentan un crecimiento significativo.

Los cultivos de exportación en cambio mostraron un comportamiento intermedio entre los dos grupos anteriores a causa de la caída de los precios en el mercado internacional, lo que contrarrestó los efectos favorables de las devaluaciones y de la reducción de los salarios.

En síntesis, puede decirse que con el proceso de ajuste la agricultura entró en un periodo en el que se redujeron simultáneamente las exigencias planteadas por el conjunto de la economía y las políticas de apoyo prestadas al sector. Los resultados de ello son claramente negativos para los cultivos campesinos de mayor importancia en la producción total y en el consumo interno de alimentos- maiz y frejol -, mientras que los beneficios se concentran fuertemente en la agricultura empresarial productora de trigo de riego, oleaginosas y forrajes.

Inflación y precios de los alimentos

Durante 1980/81 hay una inflación estable sin cambios de importancia en los precios relativos. Entre 1982 y mediados de 1983 la inflación se acelera por las continuas devaluaciones, los ajustes de las tarifas públicas y el aumento de los impuestos indirectos. En el caso de los dos primeros los ajustes fueron por sobre la inflación pasada, lo que dio como resultado ex-post un aceleramiento de la tasa de inflación.

En 1983 la alta inflación se frena parcialmente reduciendo en forma drástica los salarios. Esta es una etapa en la cual se alteran los precios relativos, los salarios reales se reducen en un 20%, el tipo de cambio real se devalúa cerca de un 40%, y las tarifas públicas aumentan un 90% respecto 1981.

Por lo anterior la inflación anual que era del orden del 25-30% anual, pasa al 100-120% en el primer semestre de 1983 y desde mediados de ese año a fines de 1984, se reduce a un 55-60%. Ello se logra gracias a:

Un control sin precedentes en los salarios

Minidevaluaciones en función de la inflación esperada

Aumentos menos drásticos de las tarifas públicas.

En virtud de lo anterior, la estructura de precios continuó modificándose, pues los salarios cayeron un 13% adicional, el tipo de cambio se revaluó entre un 16 a 19%, y las tarifas públicas aumentaron un 30% más.

Una nueva fase se abrió en 1985 con la reaceleración de la inflación por los ajustes salariales y por las nuevas devaluaciones. Esta tendencia se acentuó a partir de 1986 debido a la fuerte reducción de los ingresos petroleros. El efecto final fué una tasa de inflación del 115%.

En síntesis entre 1981 y 1985 ocurrió lo siguiente;

Los salarios reales se redujeron un 30%

El Tipo de Cambio se devaluó en un 30%

Las tarifas públicas aumentaron en 2,5 veces

La inflación se aceleró significativamente.

Durante la crisis y el ajuste 1982/85, los precios de los alimentos no constituyeron una fuente de presiones inflacionarias. A pesar de que se eliminaron los subsidios y se alteró la estructura de precios relativos en favor de los transables - dentro de los cuales está una parte de los alimentos, - los precios de los productos agropecuarios cayeron entre 1982/83 en medio de un período de fuertes devaluaciones y mejoraron paradójicamente en 1984 en medio de un período de revaluaciones.

Esta aparente paradoja ocurre a consecuencias de la significativa caída de los precios de garantía en los años 1982/83, hecho que permitió evitar los aumentos de precios relativos a nivel del consumidor y al mismo tiempo reducir los subsidios en la comercialización de los alimentos. Lo anterior implicó una drástica reducción del subsidio implícito en el diferencial precio interno - precio externo para los productores, lo cual afectó principalmente a los granos básicos, maíz, trigo, frejol.

La principal fuente de reducción de subsidios fue entonces la disminución del diferencial entre precios internos y externos, mecanismo que operó como un importante elemento de contención de las presiones inflacionarias derivadas de las devaluaciones.

Esta política de bajos precios de garantía no podía ser mantenida indefinidamente y fué modificada en 1984 con lo cual se recuperaron los precios a nivel del productor y en

consecuencia también a nivel de los consumidores, lo que llevó a que éstos aumentaran por sobre la inflación.

De esta forma los precios de garantía son utilizados en una política anticíclica para moderar el impacto inflacionario de las devaluaciones sobre los precios de los bienes comercializables agrícolas. Ello es posible en un contexto de crecimiento de la producción agropecuaria, lo que evita presiones inflacionarias por el lado de la oferta interna.

Distribución del ingreso, niveles de vida y consumo de alimentos

El principal rasgo de la sociedad mexicana es la desigualdad y la pobreza. Después del ajuste las evidencias disponibles indican que estos rasgos se acentuaron. Los principales cambios ocurridos son los siguientes:

1. Redistribución de riqueza desde el sector público al sector externo por ser éste deudor neto en moneda extranjera.
2. Redistribución desde el sector público al privado, ya que éste se había convertido en acreedor vía intermediación de la banca internacional. Esto explica que la participación del sector externo en el PIB pasó del 3,5% al 8,3% entre 1981 y 1984.
3. Transferencia de recursos desde el sector privado al público, porque las transferencias al exterior se hacen vía sector público como resultado de ser éste deudor neto. En 1983 año de los principales ajustes, la participación del sector privado en el ingreso cae más de 5% en relación a 1981.
4. Redistribución de ingresos salariales en favor de los no salariales. En los últimos cuatro años la participación de los salarios en el ingreso se ha reducido en diez puntos y ésta al nivel más bajo de los últimos dieciséis años.

Los niveles de vida

Los niveles de vida se han afectado considerablemente en razón de la caída del empleo formal, lo que condujo a un aumento del empleo informal y al desempleo. Entre 1981 y 1984 el empleo formal cayó en 5,5% y el empleo informal subió en 3,4%.

En cuanto a los efectos que ha tenido el ajuste sobre los campesinos, éstos han sido muy diferenciados. En los años 1984 y 1985 por ejemplo, con buenos precios de garantía hubo

una buena producción lo que sugiere una mejoría del componente predial del ingreso familiar campesino. Ello se comprobaría por los aumentos de la producción de maíz en regiones campesinas pobres.

El componente salarial del ingreso campesino en cambio, se ha visto afectado negativamente estimándose que la contracción de la masa salarial agrícola entre 1982/84, fue de un 32%. Esta severa reducción fue consecuencia de la significativa caída de las remuneraciones medias en la agricultura hecho que no pudo ser compensado por el ligero aumento del empleo. Lo anterior afecta gravemente a un gran número de campesinos pobres que dependen esencialmente de sus ingresos salariales.

Alimentación

La crisis afectó también los niveles alimentarios y nutricionales, no obstante lo cual la información disponible sugiere que no se ha generado un problema de disponibilidad ni un deterioro evidente de la dieta promedio. A pesar de ello hay una importante disminución del consumo de maíz, frejol, carne de res y leche al comparar los niveles de 1978/81 con los 1982/85. Ello se debe al efecto de reducción de los ingresos reales y no tiene relación con la producción dado que ésta no ha tenido una disminución, salvo en algunos años por razones de clima como se vió anteriormente

Otras investigaciones hechas en marzo y junio de 1983 muestran que en los estratos más pobres de la capital, la mayoría de las familias disminuyó el consumo de todos los alimentos a excepción de las tortillas de maíz y que además sustituyeron claramente proteínas animales por vegetales.

Una segunda investigación de enero y agosto de 1985 revela resultados similares pero con disminuciones menores en el consumo.

Resumen provisional,
para discusión

PERU: AGRICULTURA PERUANA, CRISIS Y POLITICA MACROECONOMICA

Javier Iguiñiz Echeverría

Resumen del documento preliminar preparado por el señor Iguiñiz para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, que ha elaborado esta versión con el propósito exclusivo de incluirla en la documentación que será sometida a la Mesa Redonda sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura, que se realizará en Santiago de Chile, del 26 al 29 de mayo de 1987. El autor posteriormente preparará la versión definitiva de este resumen para su publicación.

Principales elementos de la evolución global

La economía peruana se encuentra en una crisis de larga duración con diversos altibajos. Existe consenso en considerar que a mediados de los años sesenta, se alcanza el máximo dinamismo de la economía. De allí en adelante se suceden la crisis de 1967/68, luego una apreciable expansión en 1973/75 y finalmente una crisis de diez años con breves períodos de estancamiento.

En 1985 el PIB per-cápita era similar al nivel alcanzado en 1965. Los salarios reales de 1984 eran un 22% inferiores a los de 1957 y los sueldos un 47%. Las remuneraciones de los asalariados representaban en 1950, el 38,7% del ingreso nacional. y en 1976 antes de empezar la actual crisis, un 46,5%. El componente sacrificado fué el de los trabajadores independientes, y dentro de ellos particularmente los agricultores. En efecto, éstos vieron reducirse su participación en el ingreso nacional desde el 21,5% al 9,1%.

En la década siguiente, la crisis recesiva experimenta un desarrollo diferente. Mientras anteriormente el crecimiento se realizó a costa de los sectores rurales, particularmente el campesinado andino, la crisis recesiva concentró sus mayores efectos relativos sobre el asalariado urbano.

De otro lado el período anterior a la crisis se caracterizó por el desarrollo de un proceso de industrialización en un contexto de divisas abundantes, lo que facilitó la instalación de una industria de ensamblaje y una agroindustria basada en el procesamiento de alimentos importados.

El estancamiento de la productividad industrial a causa de la falta de innovación tecnológica, se tradujo en una creciente pérdida de competitividad y luego en un déficit comercial en aumento. La reducida articulación interna y la baja productividad, caracterizan la industria peruana.

En lo relativo a la agricultura, el hecho más importante del período es la Reforma Agraria, proceso que desde mediados de los cincuenta, fué una bandera de lucha política de primera importancia afectando la marcha del sector y en particular, la inversión.

Desde comienzos de los sesenta se suceden diversas reformas que culminan con la de 1969, la más radical y decisiva de todas. La crisis y el ajuste correspondiente, ocurren cuando la estructura de propiedad y tenencia de la tierra acababa de ser drásticamente modificada.

En este cuadro el sector presentaba una gran fragilidad tecnológica debido al alejamiento de parte de los técnicos más experimentados, y una reducción de la importancia de los grupos de poder oligárquicos.

El cambio político de 1976, que coincide con el comienzo de la crisis general, reduce aún más el peso político del agro moderno predominantemente cooperativizado.

Rasgos estructurales del agro

El recurso suelo es escaso en el Perú. Sólo el 5,9% de la superficie del país es apta para cultivos, esto es aproximadamente 7.600.000 hectáreas, de las que se cultivan efectivamente alrededor de 2.900.000.

De esta cifra, cerca de 750.000 hás. se encuentran en la costa, 1.700.000 en la sierra y 400.000 en la selva.

La costa posee el 26% de las tierras de cultivo y aporta cerca del 50% del PIB sectorial. Concentra tierras de riego de muy buena calidad. Ofrece un gran potencial a futuro vía aumentos de la productividad y ampliación del área bajo riego.

La sierra por su parte, es la región menos productiva; posee la mitad de la tierra cultivada pero aporta sólo el 25% del producto sectorial. Su agricultura es básicamente de secano y no presenta muchas posibilidades de ampliación de la frontera.

La selva finalmente, es la región más extensa, pero la de mayor fragilidad ecológica. A pesar de ello, es la que presenta mayores posibilidades de expansión del área.

La producción agropecuaria y global

El aporte de la agricultura a la economía nacional viene disminuyendo sistemáticamente en las últimas décadas. En 1970 el sector contribuía con el 14,6% del PIB, proporción que se redujo al 10,8% en 1980. En los años 1982/84 que corresponden al segundo ajuste recesivo, por primera vez en mucho tiempo, aumenta el aporte de la agricultura al total, alcanzando el 13,0%.

La evolución de la agricultura en los setenta, muestra una reducción de la producción para exportación. Vinculado a este proceso, se ha registrado una reducción del ritmo migratorio campo-ciudad.

La escasez de divisas y el proceso devaluatorio, han obligado a una revaluación de la importancia de la sierra en relación a la alimentación nacional.

La transformación de Perú en un importador neto de alimentos desde fines de los setenta, coloca este problema en el centro de la discusión acerca de las estrategias de desarrollo. Las evidencias disponibles muestran una reorientación de la producción hacia el mercado interno.

Las políticas de ajustes

En los últimos diez años se han producido dos momentos de ajustes; 1976-1978 y 1982-1983. La modalidad preponderante ha sido la de devaluación con inflación sin apertura al exterior, lo que implica que los objetivos antiinflacionarios, han sido secundarios.

Los principales rasgos de la política de ajuste, han sido los siguientes;

Política cambiaria:

La evidencia muestra una estrecha relación entre las variaciones en el corto plazo de la Tasa de Cambio Real, TCR, y la variación del nivel de actividad económica en el mediano plazo.

La política de adelantos cambiarios ha sido la forma más regular de operar frente a la situación de desequilibrios externos y el nivel de actividad nacional. Su incidencia ha sido menor en caso de ajustes más drásticos, años 1982/83, donde los precios internos han aumentado independientemente de la devaluación y más bien en virtud de fuerzas coyunturales.

En la década de los setenta se produce una gran disponibilidad de divisas por el aumento de las exportaciones y por el desbloqueo de los créditos del B. Mundial. Ello determinó que la TCR experimentara una desaceleración en su ritmo de caída. En este contexto el retraso cambiario fué sólo una adaptación a la situación del mercado y a la reducción de la inflación.

A fines de 1981 la devaluación incrementa su ritmo y también lo hace la inflación. Esta situación continúa hasta mediados de 1983 interrumpiéndose brevemente por nueve meses para reiniciarse luego hasta el cambio de gobierno en 1985.

Se constata que los transables reaccionan a la devaluación con un rezago de seis meses, mientras que el IPC lo hace inmediatamente.

La evidencia muestra que la política de preanuncios no tuvo una gran incidencia, siendo abandonada al comenzar el nuevo gobierno en 1980, para ser reinstaurada por medio año entre 1983 y 1984.

De acuerdo a los resultados efectivos, puede decirse que la política cambiaria ha sido la herramienta privilegiada para estimular el aumento de la inflación interna, reducir la demanda agregada y controlar las importaciones.

La política de precios

El aumento de las tarifas públicas y de los precios controlados por el Estado, han constituido una herramienta decisiva para la reducción del déficit fiscal y de la demanda agregada, particularmente en el período 1982/83.

La relación entre los índices de precios controlados y global al consumidor que era de 0,55 en 1980, pasó en el año siguiente a 1,37 y luego a 1,06 en 1982; a 1,28 en 1983 y a 1,16 en 1984.

En cuanto a incremento de precios, la gasolina lo ha hecho por encima de la inflación mientras que los precios relativos de los alimentos controlados aumentaron en 1981 y 1983 y las tarifas públicas en 1981, 1982 y 1984.

La política arancelaria y la protección

Esta no ha sido tan importante. Se pueden distinguir tres períodos;

1.- años 1976-78: No se modifican los aranceles pero se protege la producción interna mediante los adelantos cambiarios. El resultado final neto es de un aumento de la protección del 70%, a pesar de lo cual la producción cae como consecuencia del deterioro de las remuneraciones debido al incremento de la inflación.

2.- años 1979 y 1981: Hay apertura del mercado interno, los aranceles se reducen y el retraso cambiario que resulta de la gran expansión de las exportaciones aumenta la eficacia de la desprotección. En 1981 se alcanza el menor nivel de arancel promedio con un 32%, pasando el arancel máximo sin sobretasa del 155 al 60%.

Entre fines de 1978 y 1979 las partidas de importación prohibida pasan de 1.852 a solo 9 y las de libre importación aumentan de 1.753 a 3.745.

En 1981 el nivel de protección alcanzado es similar al que existía previamente a la crisis, esto es entre 40 y 50% del nivel máximo de 1978.

3.- años 1982-83: Al deteriorarse los precios internacionales y al aumentar enormemente las

importaciones - US\$ 1.668 millones en 1978 y US\$ 3.802 en 1981 - se incrementan los aranceles. En 1982 se establece una sobretasa del 15% ad-valorem, en 1983 otra del 10% sobre el valor CIF y en 1984 una del 17%, las que aumentan el nivel de protección. Paralelamente el adelanto cambiario aumentó la protección para la producción interna.

De este modo se volvió a la modalidad de ajuste que reduce el nivel de actividad interna mediante el deterioro de la demanda agregada. Esta opción es eficiente para disminuir las importaciones y liberar divisas para pagar los acreedores reteniéndolas en manos del estado en vez de entregárselas a los importadores.

Políticas de ingresos y gastos públicos

En el momento más crítico del primer ajuste, 1978, los ingresos del gobierno central son un 3% más altos que 1975. Ello se explica por el aumento de un 372% del impuesto a los combustibles y el incremento de nuevas exportaciones mineras sujetas a impuestos a pesar de que el impuesto a la renta disminuye en un 38,8%.

En el contexto de la crisis se reducen las transferencias de capital a las empresas públicas, se mantiene la formación bruta de capital del gobierno central, se deterioran las remuneraciones y aumentan los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda externa y aumentan en menor medida los gastos de defensa. En este cuadro las empresas públicas disminuyen significativamente sus gastos de inversión al finalizar los proyectos más costosos.

Durante el segundo ajuste, el ingreso real del gobierno central cae drásticamente; un 29,3% entre 1981/83. Se reduce el impuesto a la renta - 38,3% - y también los obtenidos del comercio exterior en un 39,3%. El impuesto a los combustibles aumenta en un 32,4%, lo que no es suficiente para contrarrestar las otras disminuciones.

En 1982 se reducen en términos reales, todos los componentes del gasto excepto los pagos por la deuda externa y los de defensa. En 1983 también este último se reduce a pesar de lo cual en términos globales se mantiene el monto total debido al aumento de los pagos al exterior.

La política monetaria y crediticia

La política monetaria ha contribuido al rezago del ingreso nominal y al deterioro de la demanda interna y de este modo al ajuste.

En 1981-83, se pasa de una primera etapa en que el

objetivo es respaldar vía crédito y liquidez el crecimiento, a otra - 1981/82 - en que la prioridad es la defensa del nivel de reservas cargando sobre el nivel de actividad interna, el costo de los compromisos externos y del deterioro de los precios internacionales.

En efecto, en septiembre el 1982 el objetivo es proteger las reservas. Se reduce el crédito al sector público y se incentiva a las empresas públicas a endeudarse a corto plazo con el exterior, al tiempo que se aumenta el crédito al sector privado. Las reservas por su parte se incrementan como consecuencia de la entrada de préstamos externos.

Con el propósito de promover el desarrollo del sistema financiero, se implementa una política de liberalización para el sector que contempla;

.- La unificación del tope máximo de las tasas de interés pasivas al 55%.

- Reducción a cero del encaje marginal sobre depósitos en moneda nacional

- Liberalizar el período de capitalización de intereses

- Autorizar a las financieras a realizar operaciones de corto plazo y a los bancos comerciales nacionales y extranjeros a operar con créditos de 1 a 5 años.

El resultado de este ensayo fue muy pobre si se ven los avances en las captaciones y en la intermediación.

En la primera mitad de 1983 se acentúa la restricción monetaria, pero en la segunda ésta se relaja y el B. Central debe ayudar al gobierno central que tenía atrasos prolongados de pagos. A estas alturas no es posible proteger el nivel de reservas recurriendo al crédito de corto plazo.

En este cuadro, la tasa de encaje promedio efectiva no disminuyó a pesar de las medidas tomadas. Por otra parte, las tasas de interés, tienen muy poca incidencia en los ajustes. En términos reales éstas han sido sistemáticamente negativas. El rasgo más importante, ha sido el proceso de dolarización como consecuencia de las mayores ventajas de los depósitos en dólares.

Resultados y evidencias

Se constata una relación sistemática y negativa entre el TCR y el PIB. También entre el nivel de reservas internacionales netas y las variaciones del TCR.

Luego del primer programa de ajuste en 1978, las reservas se recuperaron rápidamente, pero no por la contracción interna sino más bien por la maduración de grandes proyectos mineros y petroleros. En 1983 en cambio el mantenimiento del nivel de reservas es a costo de una gran contracción de las actividades

Las devaluaciones han tenido un impacto importante en la reducción de las importaciones, pero no en el aumento de las exportaciones. Ello ha significado que los problemas de la balanza de pagos no sean resueltos por esa vía. La evidencia muestra que las exportaciones se mueven más bien por influencia de los grandes proyectos de inversión, como es el caso de 1979 y en alguna medida de 1984. En efecto, la inversión en grandes proyectos coincide con momentos de expansión de la producción y por tanto con el desembolso de financiamiento externo no vinculado al refinanciamiento de la deuda.

Se constata además que el financiamiento externo influye significativamente en las importaciones. Su elasticidad es mucho menor cuando se descuentan las importaciones financiadas con préstamos a largo plazo. En virtud de ello, los aumentos de importaciones que coinciden con los aumentos del PIB, no son enteramente atribuibles a la industria, al igual que las disminuciones no corresponden totalmente a las políticas contractivas.

No hay asociación estadística alguna entre la evolución del PIB y el saldo de la balanza de pagos, ni de ésta con la evolución del servicio de la deuda; independientemente de cual sea la situación del país, el servicio de la deuda se mantiene estable.

La reducción de las importaciones por causa de las devaluaciones, están estrechamente vinculadas a las reducciones o desaceleraciones del PIB.

La política de aumentos del TCR está asociada con la reducción de las remuneraciones reales y viceversa. A largo plazo sin embargo, la relación entre ambas variables es positiva. Contribuyen a ello el aumento de las exportaciones, los retrasos cambiarios de 1979-80 para neutralizar el impacto monetario correspondiente y el renovado acceso al endeudamiento externo.

No obstante lo anterior, el impacto negativo de las devaluaciones sobre las remuneraciones ha sido mayor que el impacto positivo del retraso cambiario. Ello se debe a que las divisas abundantes se utilizaron marginalmente en mejorar las remuneraciones y la demanda interna. En realidad se emplearon de preferencia en;

.- atender los servicios de la deuda externa, incluso por adelantado.

.- aumentar las importaciones de bienes de consumo

y de capital, muchos de los cuales correspondían a bienes de consumo durable.

.-cubrir las reservas internacionales negativas derivadas de la prolongación de la expansión económica hasta 1979.

En este contexto se puede entender que el producto haya tenido una caída tan grande mientras las exportaciones se triplicaban hasta 1980

Liquidez, recesión y distribución del ingreso

La contracción de la liquidez obedece a dos efectos; la política monetaria implementada y los estímulos al ahorro en moneda extranjera. De otra parte el atraso de los ingresos nominales respecto de la devaluación y la inflación, hace que la liquidez también se atrase, a lo que se suma la política monetaria haciendo que el retraso en la elevación de los salarios sea más eficaz y duradero.

De este modo la oferta monetaria contribuye a que la menor demanda por liquidez se equilibre a un nivel más bajo o resista más tiempo el aumento de los ingresos nominales, manteniendo de este modo el adelanto cambiario logrado.

Los antecedentes disponibles, revelan que la evolución de la liquidez respecto del PIB, es muy similar a la que existe entre las remuneraciones y el PIB, pero que hay una relación mucho menor entre éstas variables de producción e ingresos y la liquidez total, lo que indicaría que la política de dolarización fué convergente con el programa recesivo.

Gasto público y deuda externa

Se le ha atribuido al gasto público generar un exeso de demanda y por tanto de inflación. Sin embargo si se consideran sólo los ingresos y gastos realizados en el país, resulta un superávit, y si se eliminan del cálculo los pagos de intereses por concepto de la deuda y no las importaciones del gobierno, el déficit resultante es mucho menor que las estimaciones oficiales. En consecuencia, el impacto creador de demanda y eventualmente inflacionario del gasto público, es mucho más reducido del que se le atribuye.

Según lo anterior, la reducción del déficit interno tiene que ser tal, que permita el pago por servicio de la deuda y además el déficit global.

Condiciones de vida

El PIB per-cápita se redujo drásticamente, pero

las remuneraciones lo hicieron mucho más aún. De acuerdo a algunos indicadores de salud, la pobreza aumentó dramáticamente y ello se refleja en enfermedades transmisibles, respiratorias, poliomelitis y en el porcentaje de niños malnutridos.

En cuanto a la distribución de ingresos, en 1974 las remuneraciones eran el 46,9% del ingreso nacional, en 1980 el 40,1% y en 1984 sólo el 35,9%. En términos reales en 1984 las remuneraciones eran 27,4% inferiores a las de 1974 mientras que las ganancias empresariales eran un 51,9% superiores y el PIB urbano per-cápita un 19,7% inferior al de 1961 a pesar de la disminución del ritmo migratorio.

La agricultura y las políticas de ajuste

El enfoque adoptado por el trabajo es el examen por productos, los que tienen en el caso del Perú una connotación claramente regional. Para ello se tomaron los principales - 9 en total - que representan el 50% del VBF agropecuario. El fundamento de la opción escogida se basa en la enorme heterogeneidad de la agricultura peruana y en las posibilidades de agregación final.

Papa;

Es el principal producto de la sierra y a largo plazo su producción muestra una tendencia declinante que no es afectada por las variaciones de la producción global, las remuneraciones, ni de sus propios precios. El clima y el crédito tampoco han incidido en los niveles de producción; en efecto, en los momentos en que el crédito aumentaba, la producción caía.

El VBF de la papa, proxy del ingreso real agropecuario, depende en alta medida de los precios en el corto, mediano y largo plazo. Dado que los precios se rezagaron al igual que las remuneraciones mientras la inflación aumentaba, hubo un proceso de deterioro de largo plazo tanto en los precios relativos como en las cantidades simultáneamente.

En el corto plazo se verifica una clara relación inversa entre precios y cantidades, al mismo tiempo que se destaca la evidente incidencia del clima en la evolución de ambas variables. Esto se debe a que se trata de agricultura de secano.

Se ha determinado que en el corto plazo también influye el monto de créditos otorgados por el Banco Agrario en el momento a la siembra, este es el año anterior a la cosecha. Esta sería la principal influencia de la política económica. Es importante destacar que dadas las restricciones de créditos, éstos se han concentrado en las unidades productivas más eficientes, o bien ha disminuido la adquisición de insumos.

Las restricciones de créditos no se reflejaron en menores ingresos puesto que éstos dependen de los precios. Por el

contrario, las políticas de ajuste parecen haber beneficiado los productores de papa, ya que se constata una directa relación entre el VBP real y el TCR del período anterior. Aparentemente debido a un efecto sustitución muy poderoso, la papa opera como una especie de bien transable.

No existe una explicación fácil por el lado de la demanda para el deterioro a largo plazo de los precios de la papa dado que tampoco hay una respuesta de oferta que restablezca las condiciones de equilibrio al precio inicial. A mediano y corto plazo ello se complica más aún por el hecho de que la variación de los precios depende de las cantidades y no de las remuneraciones.

De acuerdo a ello, la influencia de la variación de la demanda es mayor en el largo plazo y la de la oferta en el corto plazo; más aún, la influencia del largo plazo no se expresaría en los movimientos de corto plazo.

Arroz:

Existe una escasa relación en el largo plazo entre la producción y/o el precio relativo con las principales variables macroeconómicas.

Producción y crédito tienen una relación significativa. La forma y trayectoria de las curvas sugieren una eficiencia creciente en el uso del crédito.

El precio de largo plazo resulta de una combinación del TCR y del precio internacional.

Las desviaciones del VBP real, obedecen más a las cantidades que a los precios, estando ambas variables determinadas independientemente a diferencia de la papa. Explican el VBP real, las remuneraciones y el crédito, ambos con un año de rezago. Por ello las políticas de ajuste que han restringido el crédito han deteriorado el ingreso de los productores de arroz, lo que ha sido contrarrestado en alguna medida por los subsidios selectivos.

Debido a que el precio interno del arroz en cáscara está influenciado en primer lugar por los movimientos de los precios internacionales del arroz pilado y en segundo término por los de la TCR, se le considera a éste producto como un bien transable a pesar que su destino es el mercado interno.

Caña de azúcar:

A largo plazo la producción depende en alta medida del agua de los ríos de costa el año anterior.

Los precios se asocian por su parte a las remuneraciones reales y a los precios internacionales.

A largo y mediano plazo las fluctuaciones del VBP

dependen más de los precios que de las cantidades, asociándose el comportamiento de esta última variable más que nada a las fluctuaciones de las remuneraciones reales con un año de rezago. Ella no es influenciada en forma importante ni por el crédito, ni la TCR ni los precios internacionales.

A pesar de que el azúcar no es un producto de exportación importante, se le considera como transable en virtud de la influencia de los precios internacionales en la determinación de su precio.

Dado que los precios y las cantidades se determinan independientemente, la política de ajuste con aumentos del TCR y reducciones de las remuneraciones reales, ha tenido un efecto doble sobre los productores de caña. Por un lado un impacto positivo vía incremento en los precios del producto, y un impacto negativo por la reducción en las cantidades por la menor demanda. De acuerdo a la evidencia pareciera ser que han sido más importantes los efectos positivos.

Algodón:

La producción es lineal y constante y el precio descendente y aparentemente asociado al precio internacional y al TCR. El crédito y la producción textil, no parecen ser importantes.

A mediano plazo se advierte una relación estrecha con los precios internacionales en los períodos de cosecha y también con el TCR del año anterior. Ello obedece aparentemente a las formas de pago a los productores donde se toma en cuenta el precio internacional al momento de la entrega del producto.

Las cantidades producidas al parecer dependen de la rentabilidad del año anterior. Por otro lado debido a que los precios dependen de la TCR y de los precios internacionales, el VBP debería resultar beneficiado tanto por precios como por cantidades con la aplicación de las políticas de ajuste.

En virtud de la influencia de los precios internacionales se le considera a este producto como transable.

Café:

En el largo plazo la producción y el VBP muestran una tendencia lineal ascendente, a pesar de que los precios tienden a descender a partir de 1979.

Este es un bien típicamente transable, orientado en primer término al mercado externo. Por esta razón se ha beneficiado de las devaluaciones.

En el mediano plazo, el VBP está en función de las variaciones del precio interno, el que se determina de acuerdo al precio internacional y a la TCR del período anterior.

En virtud de lo anterior, los productores de café resultan beneficiados en el largo y mediano plazo, tanto por los aumentos de los precios internacionales, como por las políticas de ajuste que elevan la TCR.

Maíz amarillo duro:

Se considera un bien transable porque su precio depende del precio internacional y de la TCR. Es el producto también que tiene mayores importaciones competitivas y de mayor peso relativo en el VBP del sector.

La producción a largo plazo tiene una tendencia lineal y constante, y los precios una similar a los internacionales.

Las cantidades que son las que más inciden en el VBP, al parecer dependen fuertemente de las disponibilidades de créditos del mismo año. De acuerdo a ello, las políticas de estabilización habrían afectado la producción de maíz. A pesar de ello, el ingreso real no parece haberse afectado.

Si existe en cambio una influencia clara en la demanda por parte de las importaciones. Las remuneraciones reales por otro lado inciden en la oferta y por tanto en el monto a importar, pero no en el precio ni en la producción del año siguiente.

Maíz amiláceo:

A largo plazo muestra una tendencia lineal constante que no tiene relación con las políticas de ajuste, al igual que la papa, otro producto serrano.

El precio que está inversamente relacionado con la cantidad, se mueve de manera similar al VBP. Las remuneraciones del año anterior por otro lado - a diferencia de la papa -, parecen influenciar la producción, lo que indicaría que frente a la expectativa de aumento de la demanda, ésta se incrementaría.

Las políticas de ajuste que reducen las remuneraciones reales y por tanto la producción, no disminuyen necesariamente el VBP pues los precios compensan este efecto. El aumento del TCR por otro lado provoca una contracción de la producción, pero también un aumento de los precios. El saldo final parece ser favorable a este producto.

Carne de ave:

A largo plazo muestra una tendencia lineal y ascendente, lo que obedece a una fuerte sustitución que se ha dado en el consumo en favor de éste producto. Paralelo a ello se dá también una tendencia descendente en los precios. Las crisis y los ajustes no han alterado ninguna de estas tendencias de largo

plazo.

A mediano plazo, las fluctuaciones de las cantidades han influido más que otras variables en la determinación de los precios en una relación inversa.

Se verifica también una asociación directa entre las remuneraciones reales y la producción, por lo que en el mediano plazo parecen dominar los factores de demanda.

Coherente con lo anterior, se da una relación directa entre las variaciones del TCR y los precios de la carne de ave, pero este efecto es contrarrestado por las variaciones de las cantidades.

Carne de vacuno:

El VBF y la producción muestran a largo plazo una tendencia ascendente y los precios en cambio, descendente.

En el mediano plazo la producción está asociada positivamente con las remuneraciones reales del año anterior y negativamente con las lluvias en Puno. Los precios por su parte se relacionan inversamente con las cantidades.

El VBF depende más de los precios que de las cantidades. Por ello el impacto negativo de las crisis vía caída de la demanda, no es claro pues los efectos precios y cantidades se anulan. De acuerdo a esto, las políticas de ajustes no influyen sobre el ingreso real de los ganaderos. Sin embargo la demanda incide sobre las importaciones más que las remuneraciones y de éste modo influye sobre el beneficio del año siguiente.

Los efectos agregados

Se clasifican en primer término a los productos en transables y no transables de acuerdo a como se forman sus precios, y luego se les ordena según la influencia que tienen sobre las cantidades, las expectativas de demanda vía remuneraciones reales, el crédito o los precios internacionales y la TCR.

Transables

a) Los precios internacionales y la TCR inciden determinantemente en la formación de sus precios.

Café

Algodón

Caña de azúcar

Arroz

Maíz amarillo duro

En el mediano plazo prima el efecto de la TCR, un

67%, en el total ponderado, correspondiendo el resto al efecto de los precios internacionales. En el largo plazo son los precios internacionales el factor más importante.

b) Pueden considerarse como típicamente transables, el café y el algodón, pues sólo las dos variables antes indicadas inciden en la formación de sus precios. La caña de azúcar y el arroz en cambio no son típicamente transables puesto que se destinan fundamentalmente al mercado interno, razón por la cual las remuneraciones reales también influyen en la formación de sus precios

No transables

Las cantidades son el principal factor explicativo en la formación de los precios a través de una relación inversa. La producción por otra parte, se destina exclusivamente al mercado interno. Las cantidades a su vez, se determinan en todos los casos, salvo el de la papa, de acuerdo a las expectativas de demanda, esto es según las fluctuaciones de las remuneraciones reales del año anterior. Estos productos son el maíz amiláceo, la carne de aves y la de vacuno.

Otros

En el caso del maíz duro, un transable, y de la papa, un no transable, la política crediticia es la que ha influenciado de mayor forma las cantidades producidas.

En resumen el impacto de las políticas cambiaria, monetaria y salarial sobre la producción agropecuaria, es diferenciado según el producto de que se trate. No es fácil establecer con la información disponible la existencia de impactos regionales diferenciados. En la costa, los productores de carne de ave y algunos de arroz, son perjudicados por las políticas, mientras que las mismas han beneficiado a los productores de caña de azúcar, algodón, maíz amarillo duro y también a algunos de arroz. En la sierra en cambio, los productores de papa son beneficiados, pero los de carne de vacuno y maíz amiláceo perjudicados a pesar de que aparentemente predominarían los efectos beneficiosos. En la selva por último, la situación es ambigua; efectos negativos a causa de la reducción de las remuneraciones sobre el arroz, y efectos positivos sobre la producción de maíz duro.

En cuanto al tipo de productores, las cooperativas cañeras y algodonerías se habrían beneficiado de las políticas de ajuste. Los agricultores medios productores de arroz

probablemente se perjudicaron ligeramente y los de maíz duro se habrían beneficiado. Por otro lado los pequeños y medianos productores de papa, habrían sido favorecidos por el ajuste, y en una situación inversa estarían los productores de carne de vacuno. Finalmente, estarían desfavorecidos los grandes y medianos productores de carne de ave.

La conclusión principal es que el marco adecuado para la evolución de la agricultura, requeriría simultáneamente de una elevación del tipo de cambio real y de las remuneraciones. Ello implica una auténtica heterodoxia en el manejo económico, y supondría un drástico proceso redistributivo del capital al trabajo asalariado.

Políticas específicas

A pesar del nuevo interés manifestado por la agricultura, éste no se ha traducido en medidas específicas y coherentes para la capitalización del agro. No existen las bases institucionales mínimas para aplicar establemente políticas específicas en relación a la tenencia de la tierra, prioridades regionales ni marcos institucionales y el rol asignado al estado ha experimentado cambios importantes. Por ello las políticas específicas no han tenido un impacto generalizado sobre la agricultura.

Las excepciones en términos de continuidad son las políticas de estímulos al arroz y a la carne de ave, a la producción en la selva, los subsidios a los alimentos importados y a los fertilizantes y la prioridad a la agricultura en la política crediticia.

Los aspectos institucionales

Los años anteriores a la crisis global que se dá al final del proceso de reforma agraria, fueron de gran preocupación en lo relativo a la institucionalidad y en la transformación del aparato administrativo estatal de comercio interno y externo. Ello fué corroído por la crisis en varias dimensiones:

- se revierte la institucionalidad de la reforma agraria
- la crisis natural y económica afecta particularmente las empresas asociativas
- el crédito se reorienta hacia las empresas medianas
- el gobierno disuelve la Confederación Nacional Agraria vinculada a las empresas asociativas ed la R. Agraria
- la ley de Promoción y Desarrollo Agrario

durante el gobierno de Belaúnde dá por concluida la reforma agraria

-la reglamentación de la ley crea los mecanismos para la parcelación de las empresas asociativas

En la actualidad, una importante proporción de los predios han sido parcelados en la costa, región donde además la inversión como consecuencia de los procesos de ajuste, se han liquidado establecimientos lecheros, se ha vendido la maquinaria y clandestinamente se han vendido lotes ya parcelados.

En la selva en cambio, se han promovido proyectos integrados de desarrollo estructurados en torno a una nueva infraestructura vial, fruto de una preocupación personal del Presidente Belaúnde, en la idea de atraer nuevas inversiones y servir de receptáculo al exeso de población de la sierra. La sierra por su parte no ha recibido mayor atención.

En términos de prioridades regionales, se pensaba que la costa era un lugar del cual había que extraer exedentes, pero no importante en cuanto a su promoción. La prioridad la recibió la selva y ceja de selva en virtud de la implementación de la ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario que combinó un régimen de protección de las comunidades nativas bajo la forma de reducciones con un régimen muy liberal para la explotación de los recursos naturales, en especial los forestales. Esta política continuó hasta 1985.

En ese año con el cambio de gobierno se reorientan las prioridades en favor de la sierra a la luz de las necesidades del abastecimiento urbano y de la existencia del movimiento terrorista Sendero Luminoso. En síntesis, el acento regional más estable lo ha tenido la selva, pero las exigencias del abastecimiento urbano juega un papel determinante en la asignación de las prioridades regionales.

En lo institucional, se destacan las acciones para dismantelar el aparato estatal creado en la primera fase del gobierno militar, en especial lo relacionado la comercialización interna. En 1980 se liberaliza completamente esta actividad, restringiendose la intervención del Estado a sólo la comercialización del arroz y el control de precios del maíz duro de la selva y la leche.

Políticas de subsidios a las importaciones

La principal política de comercio exterior ha sido la de subsidiar los alimentos importados para atender el consumo urbano masivo. Ello ha resultado en aumentos del componente importado del consumo como en 1971/72 con la leche, trigo, aceite y maíz-sorgo. En 1978/79 la cantidad importada de casi todos los insumos alimenticios se reduce, pero en 1980 con la recuperación

de la demanda se inicia un nuevo ciclo de incrementos que acaba en 1983 o 1984 según los productos. A largo plazo hay una tendencia ascendente de las importaciones de trigo y de maíz-sorgo, pero no se puede apreciar lo mismo para el aceite de soya y la leche.

En 1977 los subsidios anuales para estos bienes, llegaron a alcanzar el 96,6% del valor importado. En 1978 se redujeron al 15,7% para volver a subir en 1979 al 62,3%. El caso más evidente ha sido con los insumos para la producción de carne de ave, la que se ha abaratado con relación a las carnes de vacuno porcino y ovino.

En síntesis y de acuerdo a la evidencia disponible, la evolución de los precios de los productos alimenticios con un alto componente importado, se ha visto afectada negativamente por las políticas de ajustes. Ello en razón de las políticas devaluatorias y de la de subsidios. A largo plazo sin embargo, los subsidios a las importaciones son un factor de abaratamiento sistemático de los productos importados respecto de los nacionales y un estímulo para la extensión de su consumo.

Política de precios y crisis agraria

La evidencia muestra un deterioro de la rentabilidad de los productores. Durante la década de los 70, en particular en la segunda mitad, los términos de intercambio insumo-producto fueron claramente negativos para el algodón, caña de azúcar, maíz amarillo y la papa. Los aumentos de los precios de los insumos, de la mano de obra, y de las horas-máquina, han sido superiores a los de los precios. De éstos, son las horas-máquinas las que más aumentan su costo seguido de los jornales.

Los insumos amortiguan esta tendencia gracias a los subsidios a los fertilizantes.

El resultado final es una descapitalización de la agricultura moderna en favor de la industria. Se dá el proceso por el cual se produce una diferenciación de los precios industriales y primarios cuando la demanda se reduce.

El arroz es el producto que mejor resiste en la crisis en virtud de que sus precios crecen más que los costos entre 1975 y 1978, cosa que no ocurre con los otros cultivos.

En la década de los 80, los productos priorizados son los únicos en los que los costos suben menos que los precios. En el arroz gracias a la evolución de los precios controlados y en el maíz amarillo por aumentos de productividad y precios. En el caso de la papa, los aumentos de producción por mejores condiciones climáticas se reflejaron en un enorme deterioro de los precios. En el algodón y la caña, productos no cubiertos por una política específica, los costos subieron más que los precios.

Política financiera

En 1975, la agricultura recibió apenas el 3% de las colocaciones totales de crédito del país, la industria un 38%, el comercio el 26% y la construcción el 12%.

De este reducido monto, la banca privada prestó solo el 5%, siendo el Banco Agrario la institución que respalda al sector.

El crédito fué recibido por apenas el 7% de las unidades productivas, las que cubrían el 19% del área cultivada. En términos de productos, el arroz, algodón, papa y el maíz captaron el 78% del crédito en 1975. Las grandes beneficiarias del crédito, fueron las empresas asociativas mayores, y los más marginados, los campesinos andinos.

En los últimos años se verifican los siguientes cambios; aumenta la importancia del arroz, disminuye la del algodón, se privilegian los préstamos a productores individuales y disminuye el monto del crédito a causa de la recesión.

Al examinar el efecto del crédito en la producción se tiene que a largo plazo a habido un aumento real en términos de crédito/producto y de crédito por hectárea, sin embargo la producción agregada ha disminuido, como si el crédito no tuviera ninguna influencia en la producción.

Otro aspecto de interés es el hecho de que a pesar de existir tasas de interés reales negativas, los costos financieros de las empresas se han elevado enormemente, aspecto que grafica la situación de descapitalización de la agricultura.

La participación del costo financiero en el costo total pasó entre entre 1978 y 1983 del 8,3% al 30,2% en el caso de la papa, del 13,1% al 48,6% en el algodón, del 7,3 al 30,2% y del 6,9% al 30,2% en el caso del maíz amarillo y del arroz respectivamente.

En estos productos aumentó la morosidad debido a la reducción de la rentabilidad por el deterioro de sus precios relativos.

