

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

Crisis, políticas de ajuste y agricultura

*Luis López Cordovez**

El artículo trata de las repercusiones en la agricultura de la política económica asociada a la crisis y el reajuste económico. El autor, inicialmente rememora los rasgos más sobresalientes de las políticas macroeconómicas que marginaron relativamente a la agricultura de los estímulos más vigorosos del crecimiento y de las políticas específicas compensatorias de tales efectos. La combinación de esas políticas conformó, antes de la crisis, un complejo y costoso patrón de desarrollo agrícola, cuyos resultados fueron transitoriamente exitosos en cuanto a crecimiento de la agricultura en muchos países y fallidos respecto a equidad y mitigación de la pobreza rural.

Centra luego el análisis en los cambios de las políticas macroeconómicas aplicadas en el marco del ajuste, con el propósito de esclarecer si éstas fueron favorables o negativas para las agriculturas nacionales, teniendo en cuenta no sólo sus efectos en los precios relativos, sino también en los productores y en la estructura de las políticas agrícolas. Destaca que actualmente el núcleo del nexo entre macroeconomía y agricultura lo constituye el ajuste al tipo de cambio real efectivo, que unido a las modificaciones complementarias de carácter monetario, fiscal y salarial, ha afectado de diversas formas a las relaciones de los precios de los bienes agrícolas comercializables o no internacionalmente, la competitividad exterior de la agricultura, sus estructuras de producción y las remuneraciones de la fuerza de trabajo agrícola.

Destaca que el efecto negativo más visible del ajuste en la agricultura, en el corto plazo y con evidentes proyecciones perjudiciales de mediano y largo término, proviene de la contracción del gasto público. La importante caída de las inversiones estatales en la agricultura unida a la escasa reinversión por parte de los agricultores, están afectando seriamente el ritmo de formación de capital, el uso de los recursos productivos y el potencial de crecimiento en el sector.

Pone de relieve, finalmente, la diversidad y complejidad de los factores que deben tenerse en cuenta para percibir acabadamente la gama de repercusiones de la crisis, sobre todo cuando se pretende que el análisis despeje interrogantes relacionados con los perjuicios sufridos por la agricultura campesina y el desarrollo social rural, que según algunos antecedentes han sido mayores que los experimentados por la economía agrícola empresarial.

*Director División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.
El autor agradece la colaboración del señor Pedro Tejo.

I

La política económica y la agricultura en los años setenta

1. Las políticas macroeconómicas y la agricultura

Desde la segunda guerra mundial, gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron un profundo y amplio proceso de transformación económica y social como resultado del predominio de un patrón de modernización orientado hacia la construcción de sociedades urbano-industriales. Con ese fin se siguió, a grandes rasgos, el modelo brindado por los países desarrollados, aunque en su consecución se transitó por derroteros distintos.

Las estrategias económicas dirigidas a lograr el desarrollo a través de la industrialización protegida (conocidas como orientadas al mercado interno) y con aplicación de políticas intervencionistas, implicaron la adopción de políticas macroeconómicas destinadas fundamentalmente a alcanzar los objetivos postulados de auge industrial. En ese sentido adquirieron importancia especial las variables macroeconómicas que protegieron y posibilitaron la expansión de las distintas ramas productoras de bienes manufacturados de consumo duraderos y no duraderos, de insumos intermedios y de bienes de capital.

La profundización de la estrategia industrializadora a lo largo de los años setenta, supuso una asignación de recursos claramente favorable al proceso manufacturero, en mengua principalmente de los intereses del sector agrícola; en consecuencia, las políticas macroeconómicas adoptadas con ese propósito se diversificaron y perfeccionaron, hasta llegar a constituir un complejo conjunto de instrumentos de política económica determinante de la asignación intersectorial de recursos y de la rentabilidad relativa de las producciones sectoriales.

El Estado, junto con obstaculizar la importación de manufacturas, transfirió a la industria recursos captados directa e indirectamente en el resto de la economía —principalmente en la agricultura— para facilitar la acumulación de capital en aquel sector. Además, transformó la infraes-

estructura física y educativa, adecuándola a las necesidades de la industrialización, y en muchos casos, utilizó los ingresos públicos para instalar infraestructura industrial básica. En dichas estrategias era condición importante que los precios de los alimentos se mantuvieran bajos, por su relevancia en la determinación del salario básico de la economía y en la evolución del consumo y del empleo.

Para estimular y fortalecer progresiva o aceleradamente —según el caso— la industrialización, se aplicaron las políticas macroeconómicas más poderosas. Esto implicó discriminar en contra de la producción de bienes transables internacionalmente: los exportables y los sustitutos de importaciones no industriales. Dicho sesgo tuvo consecuencias negativas en la agricultura debido a que una alta proporción de su producción es transable. Para corregir y compensar tales efectos, se diseñaron y aplicaron medidas específicas de política en favor de la desprotegida producción agrícola.

El desarrollo sectorial estuvo, de ese modo, vinculado a la industrialización, en razón tanto de la posible incidencia que el ámbito rural podría llegar a tener como mercado para la expansión manufacturera, como debido a que la agricultura es generadora de bienes salariales. Para asegurar esa función clave en el crecimiento urbano e industrial, en la mayoría de los países se dio fuerte apoyo a la modernización, entendida como manera de conseguir que el sector sea más receptivo al progreso técnico requerido para reducir los costos, para que expanda y diversifique sus exportaciones e incremente la producción de alimentos y de las materias primas que precisaba la industria.

Los estudios efectuados por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en diversos países de la región¹, permiten apreciar la influencia que las políticas macroeconómicas tuvieron entonces en la evolución de la economía sectorial y de las políticas agrícolas y, al mismo tiempo, muestran la gran heterogeneidad de las situaciones y expe-

riencias nacionales al respecto, lo que dificulta su generalización. Sin perjuicio de ello y a base de los aspectos y elementos comunes que aún se pueden identificar y de las interrelaciones y vínculos existentes entre macroeconomía y agricultura, se presentan algunas percepciones de alcance regional.

En la década pasada y hasta el inicio de los años ochenta, los tipos de cambio reales se revaluaron persistentemente, lo que perjudicó a la agricultura y favoreció a la producción de bienes manufacturados. La política cambiaria no estimuló la expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas (crecieron a 2.8% por año), ni la sustitución de importaciones agrícolas; estas últimas, por el contrario, se acrecentaron sostenidamente (a 10.2% anual), aumentando con ello la dependencia alimentaria regional.

Los ajustes que entonces se hicieron al tipo de cambio real influyeron poderosamente en la estructura productiva de las economías nacionales, al modificar los precios relativos de los bienes transables internacionalmente y de los comercializables dentro de las fronteras nacionales.

Antes de la crisis y el ajuste, los países aplicaron gran diversidad de mecanismos de política comercial. Utilizaron el arancel como instrumento principal para controlar sus compras en el exterior, complementándolo con gravámenes y otros mecanismos para arancelarios. Emplearon también los aranceles, gravámenes, cuotas y otras modalidades para limitar algunas exportaciones. Por otra parte usaron variados mecanismos de política comercial para promover sus ventas al exterior.

En general, las políticas comerciales aplicadas incluyeron una protección reducida a la agricultura y en particular al subsector productor de alimentos, en comparación con la que otorgaron a otros sectores productivos, en especial a la industria. Por esta razón, los aranceles incidieron sobre la rentabilidad agrícola en grado considerablemente menor que en el caso de las manufacturas.

La menor protección a la agricultura fue consistente con las decisiones adoptadas por el Estado de mantener bajos los precios de los alimentos por razones de orden político y social. Al beneficiar a los consumidores se mejoró su ingreso real y con ello se facilitó el esfuerzo antiinfla-

¹Véanse más adelante las versiones extractadas de los estudios de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Perú presentadas a la Mesa Redonda CEPAL/FAO sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura en América Latina, realizada en Santiago de Chile del 26 al 29 de mayo de 1987.

cionario, pero se castigó a los productores de alimentos.

Las exportaciones agrícolas recibieron generalmente menores subsidios netos compensatorios de los aranceles que las exportaciones industriales, lo que empeoró la situación relativa de la agricultura. Los impuestos y restricciones a las exportaciones agrícolas respondieron tanto a la intención de mantener bajos los precios de los alimentos, como a razones fiscales.

Antes de la crisis, en la mayoría de los países de la región, las políticas crediticias y de tasas de interés fueron abiertamente favorables a la agricultura. Los volúmenes de crédito oficial para la agricultura aumentaron apreciablemente y fueron otorgados a tasas de interés preferenciales. Esto condujo a una alta dependencia financiera y al sobreendeudamiento de gran parte de los agricultores grandes y medianos; por su parte, la agricultura campesina apenas se benefició de la política crediticia. En términos constantes, entre 1975 y 1981 la expansión del crédito oficial fluctuó entre 50 y 100%, según los países.

En la segunda mitad de los años setenta, 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. Incluso aumentó ligeramente en algunos países, como Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Las inversiones en la agricultura realizadas por el Estado contribuyeron indudablemente a su crecimiento económico; tuvieron el propósito de inducir, orientar y facilitar la inversión privada e influyeron decidida y activamente en el comportamiento y composición de la producción. Aproximadamente 10% del crecimiento de la producción agrícola latinoamericana correspondiente a las últimas tres décadas, se debió a los estímulos de índole diversa generados por la inversión pública agrícola. Esta se concentró coincidente y sostenidamente en obras de regadío, habilitación de suelos, mejoramiento de las instalaciones de almacenamiento y mercadeo agrícola y en la adquisición de máquinas y equipos requeridos por los servicios de investigación y asistencia técnica. Además, estuvo incorporada en los programas estatales de fomento de la producción, de capacitación, investigación, extensión, de formación de cooperativas, reforma agraria y colonización y desarrollo rural.

2. Las políticas específicas en favor de la agricultura

La creciente integración de la agricultura a las economías nacionales e internacional y el consecuente estrechamiento de los lazos intersectoriales, condujeron a que en la década pasada el sector externo y el marco macroeconómico acentuaran su papel determinante de la estructura, intensidad y periodicidad de las medidas e instrumentos de política económica específicos para la agricultura y, por lo tanto, que ambos influyeran fuertemente en los resultados económicos del sector, en el bienestar de los agentes productivos y en la distribución del ingreso agrícola.

En los años setenta se registraron grandes cambios en los precios relativos domésticos, inducidos tanto por los movimientos de los precios internacionales de los bienes que la región exportó, importó y consumió, como por la concepción y manejo de la política económica global. Son bien conocidos los efectos contradictorios de los movimientos de los precios agrícolas. Cuando se mantuvieron bajos aumentó el ingreso real de los consumidores y se redujo el de los productores; en varios países y en determinados períodos, esto condujo al estancamiento de la agricultura y a la persistencia o agravamiento de la pobreza rural. El incremento de los precios agrícolas ejerció influencia decisiva en el ritmo de aumento de la producción, la formación de capital y el cambio tecnológico en la agricultura; pero en el largo plazo dicho aumento tendió a disminuir tanto a causa de las presiones ejercidas en ese sentido por la producción creciente, como por la estancación o disminución del ingreso real de los pobres de las ciudades y de los trabajadores agrícolas sin tierra. Dadas la importancia y las múltiples implicaciones de los movimientos de los precios agrícolas y, en particular, de los alimentos, los gobiernos diseñaron y aplicaron diversos tipos de intervenciones institucionales orientadas a controlar o contrarrestar sus efectos políticos no deseados, asegurar el crecimiento industrial y beneficiar a los consumidores.

Las distorsiones obstinadas de los precios agrícolas influyeron en el establecimiento gradual, pero progresivo, de medidas e instrumentos de política económica en favor de algunas producciones agrícolas, tales como preferencias arancelarias, crédito subsidiado, suministro de

bienes de capital, equipos e insumos técnicos abaratados, subsidios directos, privilegios tributarios y transferencias de ingresos por medio de las inversiones públicas agrícolas y de los programas de apoyo técnico a la producción y de prestaciones de servicios sociales rurales. En la práctica, dichas medidas e instrumentos de política resultaron ser fuentes de mejoramiento de la rentabilidad de las actividades agrícolas, afectadas por el bajo nivel de sus precios; con ello se incrementó el ingreso real de los productores grandes y medianos, pero en poco o nada se resarcó a la agricultura campesina de la extracción de su excedente económico.

3. El énfasis economicista de las políticas agrícolas

En los años sesenta, en la mayoría de los países de la región se aplicó, o al menos se intentó, un tratamiento integral al sector agrícola, con miras tanto a resolver el problema de la propiedad de la tierra y las consiguientes presiones sociales y políticas, como a diseñar y aplicar incentivos de política y programas concretos de apoyo a la producción, que estimularan la adopción de "paquetes" tecnológicos por parte de las unidades productivas agrícolas. Esa modernización fue altamente diferenciadora, en función de la capacidad de los distintos agentes socioproductivos de incorporarse a ella y de apropiarse de sus beneficios. La dinámica inducida por el Estado, por la demanda interna de alimentos, por las posibilidades de exportación y de sustituir importaciones, fue generando cambios en la estructura productiva agrícola de los países, acorde con los niveles de rentabilidad de las distintas producciones y con las características de los diferentes tipos de unidades productivas. Tales modificaciones se reflejaron en los diversos ritmos de crecimiento de los bienes agrícolas producidos y en los cambios registrados en la composición de la producción y uso del suelo.

Cabe destacar la acción del Estado propulsora de cambios en la estructura productiva agrícola y de apoyo al progreso del patrón tecnológico adoptado por las unidades productivas medianas y grandes —cuyos propietarios asumieron el papel de agentes dinámicos en el campo— dedicadas principalmente a producir para exportar, para sustituir importaciones —sobre todo caña

de azúcar para producir alcohol en Brasil— y para satisfacer la demanda urbana en expansión.

Respecto al papel desempeñado por el Estado en favor de la agricultura antes de la crisis, Chile destaca como caso peculiar, ya que con posterioridad a 1973 disminuyeron o fueron eliminadas las intervenciones estatales en su agricultura, porque se consideró que el sector no requería medidas de política especiales y que en su desempeño el Estado no debía intervenir, o bien hacerlo al mínimo.

En general, en los países de la región, las políticas específicas en favor de la agricultura tuvieron como propósito esencial acelerar el ritmo de crecimiento anual de la producción de alimentos y de otros bienes agrícolas y sus resultados fueron bastante satisfactorios. La estructura de esas políticas y los instrumentos en ellas utilizados hicieron factibles aumentos productivos sostenidos e imprimieron flexibilidad a la oferta agrícola interna. Tasas regionales de crecimiento de la producción sectorial superiores al 3%, como promedio anual, durante largos años, revelan la real eficiencia de las políticas públicas orientadas al crecimiento agrícola, así como la capacidad de las instituciones y de los agentes económicos agrícolas para aprovechar las oportunidades que los mercados ofrecieron.

Todo un conjunto de cambios y progresos ocurrió gracias al estímulo de las políticas y programas oficiales que buscaron desarrollar la investigación científica, la formación profesional, la producción de insumos tecnológicos y su distribución y difusión, la transferencia y adopción de tecnologías, la formación de capital, el mejoramiento de la infraestructura física, la readecuación de los mercados, el establecimiento de agroindustrias y la expansión y diversificación de las exportaciones agrícolas.

Desde los años sesenta, el principal factor de crecimiento productivo agrícola 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 regadío, aplicados predominantemente en las unidades económicas de tamaño grande y mediano. La gestión de las empresas agrícolas modernas se ha vuelto progresivamente más compleja y se ha expandido la red de vinculaciones con la indus-

tria, con el sistema financiero, con el Estado y las instituciones públicas agrícolas 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 arguyeron que las principales modificaciones estructurales en el campo ya se habían efectuado y que la modernización agrícola, además de sus evidentes e indiscutibles logros económicos, había producido transformaciones más profundas que la reforma agraria. Por ello presionaron para que en la orientación de precrisis del desarrollo agrícola prevaleciera el uso eficiente del suelo por encima de las demandas de tierras de los campesinos, como condición indispensable para que el sector pudiera responder apropiadamente a las funciones que le asignaba el resto del sistema económico y para garantizar avances concretos en materia de seguridad alimentaria. La preocupación generalizada en los años sesenta por el cambio social agrario fue reemplazada por la vehemencia en impulsar y asegurar el crecimiento económico de la agricultura.

Esas circunstancias y apremios influyeron para que el centro de la mayoría de las formulaciones estratégicas más recientes sobre desarrollo agrícola, coincidentemente esté conformado por medidas e instrumentos de política económica que orienten y estimulen el proceso productivo. Ese núcleo de política agrícola ha sido complementado con transferencias de ingresos —vía inversión pública y subsidios directos—, transferencia tecnológica —a través de programas de apoyo a la producción— y mejoramiento y ampliación de las prestaciones sociales rurales.

Los resultados productivos de los programas de desarrollo rural fueron en general positivos,

así como respecto a las metas propuestas de mejoramiento de la infraestructura física básica, pero sus logros sociales fueron muy limitados y no compensaron los efectos negativos de los desequilibrios concentradores que caracterizaron a la modernización productiva, centrada en la economía agrícola empresarial. En consecuencia, en muchos países se acentuaron la heterogeneidad estructural agraria y la defectuosa distribución del ingreso, con lo que se mantuvo o aumentó la pobreza rural. El Estado no fue capaz de lograr que amplios sectores sociales rurales se articularan e integraran adecuadamente al proceso de innovación tecnológica, ni al abastecimiento alimentario de los grandes mercados urbanos.

Persistió la coexistencia de las agriculturas empresarial y campesina, cada una de ellas con diferente dotación de tierras, capital y tecnología, distintos tipos de unidades económicas y niveles de producción, productividad e ingresos, siendo diversa también su orientación productiva y su vinculación con los demás sectores de la economía y con los mercados de productos, de factores y financieros. Las consecuencias económicas y sociales de esa dicotomía se han visto agravadas por el progresivo aumento del número de trabajadores sin tierra y la creciente heterogeneidad productiva en cuanto a recursos, tecnología, productividad, ocupación, ingresos y formación del capital humano.

La crisis y el proceso de ajuste evidenciaron las deficiencias estructurales y agudizaron las consecuencias negativas de un patrón predominante de desarrollo agrícola, que no estuvo centrado en el aprovechamiento de la potencialidad de los recursos nacionales para combatir la pobreza rural y para satisfacer las necesidades alimentarias básicas. Por el contrario, privilegió la formación de una estructura productiva agrícola destinada a responder del modo más eficiente posible a la demanda efectiva, generada tanto por una muy desigual distribución nacional del patrimonio y de los ingresos, como por las posibilidades reales de exportar y de desarrollar la agroindustria.

II

La crisis, el proceso de ajuste y sus efectos en la agricultura

1. La crisis económica

A partir de 1981 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sufrieron la crisis económica más generalizada, aguda, larga y polifacética del último medio siglo. Sus consecuencias fueron más severas, prolongadas y diversificadas en algunos países que en otros. Es probable que los años ochenta constituyan una década de desarrollo perdida para muchas economías de la región y que en no pocas de ellas el ingreso por habitante sea bastante inferior en 1990 respecto al de 1980.

La crisis afectó 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 relativamente más desarrolladas como a las más pobres y con estructuras productivas menos diversificadas; a países que aplicaron estrategias y políticas intervencionistas y orientadas hacia el mercado interno, como a los que siguieron estrategias de desarrollo aperturistas, basadas en el libre juego de las fuerzas de mercado.

En 1981 cayó fuertemente el ritmo de crecimiento del producto interno regional; en 1982 se redujo en valores absolutos —hecho que no había ocurrido en los cuarenta años anteriores— y disminuyó aún más en 1983. En 1984 se interrumpió la tendencia descendente, pero el crecimiento de la actividad económica fue pequeño; se debilitó nuevamente en 1985, para recuperar en 1986 el ritmo de aumento alcanzado en 1984; parece que 1987 será menos favorable que 1986.

El carácter excepcional de la crisis se manifestó, asimismo, en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos. Bajó la producción, lo que afectó a la formación de capital, empeoró la situación ocupacional y desmejoró la remuneración real de la fuerza de trabajo. Al mismo tiempo, se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo.

En sus estudios e informes la CEPAL ha destacado que en la gestación y desarrollo de la crisis incidió una multiplicidad de elementos de carácter interno, tanto estructurales como coyunturales y de índole no sólo económica, sino también política y social, pero que 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 de dólares, disminuyó fuertemente de 1982 en adelante. Al mismo tiempo subieron las remesas netas de intereses y utilidades. Como consecuencia de esos cambios, y pese a que en el comercio de bienes se obtuvo un excedente importante, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo en 1982 por encima de los 40 000 millones de dólares. La caída vertical del flujo de préstamos e inversiones externas y la importante fuga de capitales, determinaron que más de la mitad del saldo negativo de la cuenta corriente debió ser financiado con cargo a las reservas internacionales, que se redujeron considerablemente.

2. El proceso de ajuste

Enfrentados así los países de la región a un fuerte desequilibrio en sus cuentas corrientes, que no podía ser financiado mediante la captación neta de préstamos e inversiones, se vieron forzados a iniciar un proceso de ajuste. Con este fin, muchos de ellos, con intensidad y modalidades diferentes y en momentos distintos, aplicaron dos grupos de políticas macroeconómicas destinadas a lograr su ajuste económico y financiero. En esen-

cia, éstos incluyeron medidas para elevar el precio relativo de los bienes transables internacionalmente, a través de las políticas cambiarias y de comercio exterior y para controlar la demanda agregada, mediante las políticas monetaria, fiscal y salarial. Dichas medidas fueron complementadas con la reducción del gasto real —principalmente las inversiones que realiza el Estado— y con otras políticas orientadas a disminuir las importaciones e incrementar la sustitución de ellas.

Las políticas de ajuste, en general, se encuadraron en el marco establecido en los acuerdos de crédito convenidos con el Fondo Monetario Internacional. Estos incluyeron disposiciones restrictivas en materia monetaria y fiscal y establecieron que los gobiernos debían reducir su déficit mediante mayor tributación, elevar las tarifas de las empresas del sector público y disminuir los gastos corrientes. En ellos usualmente se aceptó que durante el ajuste se elevara el tipo de cambio real, se redujeran las remuneraciones reales y se mantuvieran tasas de interés positivas también en términos reales.

El rigor y la persistencia con que en la práctica se aplicaron las políticas convenidas variaron entre los distintos países y fue diferente, también, la medida en que ellos lograron sus objetivos básicos. La región en su conjunto, atenuó su desequilibrio externo con extraordinaria rapidez.

Sin embargo, la forma y plazos en que se logró ese avance entrañó un alto costo en términos de contracción de la actividad económica y del empleo. Casi todo el peso de la corrección del cuantioso desequilibrio externo inicial recayó en 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 vio limitada por el fuerte y sostenido descenso de los precios internacionales de la mayoría de los principales productos básicos exportados por la región y por la caída del volumen del comercio mundial resultante de la prolongada recesión sufrida por los países industrializados y por el aumento del proteccionismo en muchos de ellos.

El servicio de la deuda externa ha implicado una transferencia neta de recursos financieros de la región al exterior, que en promedio alcanzó

a los 30 000 millones de dólares en los años 1983-1985, fue de 22 000 millones en 1986 y podría disminuir a menos de 12 000 millones en 1987. Esto último, a consecuencia del mayor número de países que restringen dichas transferencias netas al exterior para disponer de divisas que les permitan asegurar las importaciones necesarias para sostener un mínimo indispensable de actividad económica.

En síntesis, el proceso de ajuste económico y financiero generó cambios notables en las relaciones entre las distintas variables macroeconómicas. Sobre todo en las vinculadas al sector externo. Esos cambios han inducido verdaderas transformaciones estructurales en aspectos básicos del funcionamiento de las economías nacionales. La agricultura se ha visto envuelta en tales transformaciones, con las características y consecuencias que se examinan a continuación.

3. Los efectos en la agricultura de la crisis y el ajuste

a) Las políticas macroeconómicas y su incidencia en la agricultura.

Dado que la agricultura forma parte importante de una vasta y compleja red de interrelaciones económicas, los cambios que se introdujeron en otros componentes de dicha red, y particularmente en las políticas macroeconómicas, tuvieron implicaciones diversas, según la importancia y funciones de cada una de esas políticas, tanto en los resultados económicos del sector, como en la estructura y características de las medidas e instrumentos de política que le son específicos.

Recapitulando lo expresado en la sección anterior, el manejo macroeconómico de precrisis se caracterizó por estar sesgado en contra de la producción de bienes transables, lo que tuvo efectos perjudiciales directos o indirectos en la rentabilidad de las unidades económicas agrícolas y con ello, en la vitalidad económica del sector. Para atenuar o corregir tales derivaciones —a veces abiertamente reconocidas—, se fue diseñando y aplicando un complejo conjunto de medidas de política específicas para la agricultura, que respondieron al propósito particularizado de compensar, con diverso grado de eficiencia, las distorsiones y efectos más indeseados de las políticas macroeconómicas.

Surgió así una combinación práctica de políticas macroeconómicas sesgadas en contra de la agricultura que marginaron relativamente al sector de los estímulos más vigorosos del crecimiento y de políticas específicas compensatorias de aquella marginación. Los hechos han demostrado que en América Latina en su conjunto, y en lo que tiene que ver con el crecimiento de la agricultura regional, las políticas correctivas o compensatorias prácticamente anularon los efectos negativos directos e indirectos del manejo macroeconómico. En los años setenta, el producto agrícola regional creció casi a 3.5% anual, ritmo no muy alejado de su tasa potencial de crecimiento estimada en alrededor de 4.5% por año.

Es necesario destacar que la combinación de políticas sesgadas y compensatorias condujo a un costoso patrón de desarrollo agrícola, que por su naturaleza era insostenible en el largo plazo y cuyo financiamiento, influyó en alguna medida, en el sobreendeudamiento externo nacional, ya que se caracterizó por su alto costo administrativo. Dicho patrón además desincentivó la sustitución de importaciones agrícolas, lo que se vio agravado por los subsidios a sus exportaciones aplicados por los países desarrollados.

Lo que sigue es un intento preliminar —dado el corto tiempo transcurrido— de apreciar si los cambios en las políticas macroeconómicas introducidos y aplicados en el marco del ajuste, fueron favorables o desfavorables para la agricultura regional. Como se indicó, dichos cambios en esencia respondieron a la necesidad de reducir los déficit comercial y fiscal, lo que se convirtió en objetivo fundamental del ajuste. Por ese motivo en la región predominó un patrón relativamente común de ajuste recesivo —con diferencias de grado y énfasis en las políticas cambiaria, comercial, monetaria, fiscal y de ingresos— que indujo decisiones de política económica orientadas a elevar el precio relativo de los bienes transables y a reducir el nivel del gasto real.

La *política cambiaria* ha sido el instrumento macroeconómico más poderoso utilizado en el proceso de ajuste. Los países efectuaron notables devaluaciones nominales, orientadas a elevar el tipo de cambio real. Las alzas cambiarias se efectuaron por etapas, hasta llegar en 1987 a una situación bastante generalizada, caracterizada por una tasa superior a la del período de crisis.

Sin embargo, las alzas nominales del tipo de cambio no siempre fueron suficientes para contrarrestar los efectos de la inflación, motivo por el cual el tipo de cambio real se fue retrasando. Ocurrió así en México y Brasil hasta el inicio de 1983 y en Argentina hasta fines de 1981. En los demás países estudiados, el retraso cambiario se mantuvo hasta 1982-1983, salvo en Colombia, donde se prolongó hasta 1984-1985. En Argentina, Costa Rica y México, se adoptaron medidas específicas para establecer nuevos regímenes cambiarios y para desalentar la especulación cambiaria.

Las correcciones a la paridad cambiaria permitieron que se alcanzara en diversa medida, el propósito de beneficiar a las producciones exportables y de estimular la sustitución de importaciones. Hay pruebas de que los ajustes al tipo de cambio real incidieron de manera importante en la formación de los precios de los bienes transables de varios países. Por otra parte, aumentó el costo de los bienes intermedios e insumos importados utilizados por los sectores productivos; dicho efecto negativo perjudicó más a las producciones tecnificadas no transables que los utilizan en alta proporción. Las devaluaciones nominales repercutieron en los procesos inflacionarios —esto fue evidente en México y Brasil— lo que motivó que se acentuaran los intentos de estabilizar las economías.

En general, en los programas de ajuste se asignó al tipo de cambio real el papel de regulador principal del comercio exterior. En virtud de ello, los instrumentos de *política comercial* se orientaron a complementar los efectos de los movimientos del tipo de cambio, en particular los vinculados con las exportaciones; se eliminó, al menos parcialmente, el tratamiento comercial y burocrático discriminatorio en contra de las ventas al exterior, al mismo tiempo que se redujeron los aranceles y demás regulaciones que limitaban las importaciones.

Esto no significó, de modo alguno, que los países decidieran prescindir del empleo de medidas arancelarias y paraarancelarias para regular los flujos de su intercambio con el exterior, sino que esos instrumentos se utilizaran de modo menos discriminatorio y más selectivo que en el pasado. Las modificaciones a las políticas cambiaria y comercial permitieron que disminuyera consi-

derablemente el quantum de las importaciones y que aumentara el volumen físico exportado.

Dos situaciones nacionales escaparon al cuadro general. Chile, que antes de la crisis de los años ochenta redujo en forma pareja sus aranceles a niveles muy bajos, al mismo tiempo que disminuyó mucho otros impuestos y eliminó las disposiciones que entrababan su comercio exterior. Por otro lado, fijó por un largo período la tasa cambiaria, lo que derivó en una revaluación considerable de la moneda nacional, con graves consecuencias para los importadores y exportadores. Más adelante y una vez desencadenada la crisis, estableció sobretasas arancelarias específicas para proteger a ciertas producciones sometidas a fuerte competencia externa. En Perú, salvo durante un corto período, la política comercial fue poco relevante en el proceso de ajuste.

Las políticas cambiaria y comercial aplicadas constituyen el núcleo del nexo entre macroeconomía y agricultura; las modificaciones introducidas en ambas redujeron apreciablemente el sesgo contra los bienes transables internacionalmente y con ello contra la agricultura. En otras palabras, el ajuste al favorecer la exportación y la sustitución de importaciones, resultó propicio a la agricultura.

El esperado efecto que la depreciación del tipo de cambio real debía provocar en la estructura de los precios relativos de los bienes agrícolas transables y no transables, se cumplió parcialmente en el corto plazo y en pocos productos y países, debido a que las devaluaciones coincidieron con la fuerte y sostenida caída de los precios internacionales de los principales productos agrícolas que exporta la región². A dicho deterioro, se añadió el recrudecimiento de la inflación, anulándose en gran parte o totalmente en varios casos, el efecto potencial de las devaluaciones en los precios relativos agrícolas.

Los esfuerzos por estabilizar las economías nacionales, han sido en general, muy sensibles a las presiones inflacionarias reales o potenciales provenientes de los precios de los alimentos. Hay

abundante información que muestra que cuando el proceso inflacionario se intensifica, los precios de los alimentos suben más rápidamente que los del resto de los bienes que componen la canasta familiar.

Los países que antes de la crisis adoptaron estrategias de desarrollo aperturistas, modificaron la estructura y nivel de sus aranceles y liberalizaron los precios internos. Con ello sometieron a sus agriculturas a una fuerte competencia internacional, intensificada por la devaluación relativa del dólar 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. En esos países, sin embargo, entre 1983 y 1987 se adoptaron medidas de protección —sobretasas arancelarias específicas, bandas de precios— para algunas de sus producciones agrícolas más sensibles a los efectos de la competencia externa.

En el grupo de países caracterizados por su apego a estrategias orientadas al mercado interno y políticas intervencionistas, el proceso de ajuste repercutió con bastante intensidad en sus agriculturas. Las depreciaciones del tipo de cambio real elevaron el costo en moneda nacional de los bienes intermedios importados, aumento que forma parte importante de la elevación de sus costos de producción. Otros componentes de ese incremento fueron la elevación del costo del dinero y la eliminación o reducción de los subsidios y subvenciones al proceso productivo.

Las estrategias y políticas agrícolas tradicionalmente estuvieron orientadas a impulsar la rentabilidad de la producción regada, mecanizada, fertilizada y protegida sanitariamente. A título simplemente indicativo de la importancia que tiene el componente importado en la producción agrícola, cabe mencionar los resultados estimativos, basados 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, presionaron para que se

²Los precios internacionales del período 1980-1986 del azúcar, cacao, soya, algodón, café —que se recuperó en 1986— cayeron sistemáticamente respecto a su nivel de 1980. A partir de 1985 bajaron los del trigo y los del banano lo hicieron en 1986.

reajustaran los precios al productor y con ello se recuperaran 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 en los costos de producción, neutralizando así en parte o plenamente, según los países, el efecto en la rentabilidad del alza del valor del componente importado.

El ajuste generó una tendencia general a la liberalización de los precios, lo que implicó la reducción o eliminación de los precios administrados por el Estado. Los mecanismos de control de los precios agrícolas, orientados a fijar un tope máximo al consumidor y una rentabilidad adecuada al productor, —tradicionalmente de difícil y delicada aplicación— fueron removidos, fortaleciendo así la participación del sector privado en el mercadeo de productos agrícolas.

La política monetaria fue bastante permisiva en el período de precrisis y se tornó restrictiva durante el ajuste, llegando a ser uno de los elementos principales del manejo macroeconómico orientado a contraer la demanda agregada. En la mayoría de los países se redujeron los créditos y en otros también se eliminaron los subsidios a las tasas de interés. En Colombia y Ecuador, se efectuaron operaciones de mercado abierto para captar recursos financieros destinados a préstamos. En Perú, conjuntamente con la reducción del crédito interno, se estimuló a las empresas públicas para que se endeudaran en el exterior y obtuvieran financiamiento. Las medidas adoptadas en lo monetario y crediticio se tradujeron en aumento del costo del dinero y por lo tanto en incremento de los costos de producción. Esto último, unido a la mengua del crédito, contrajo el nivel general de la actividad económica, lo que tuvo repercusiones negativas en el empleo y el ingreso.

El proceso de ajuste significó una reducción inicial bastante generalizada de los volúmenes de crédito oficial para la agricultura y condujo a que en algunos países desaparecieran las tasas preferenciales de interés o se rebajaran considerablemente. En ambos casos, esas medidas implicaron la reducción o eliminación de importantes subsidios que antes de la crisis había venido recibiendo la agricultura.

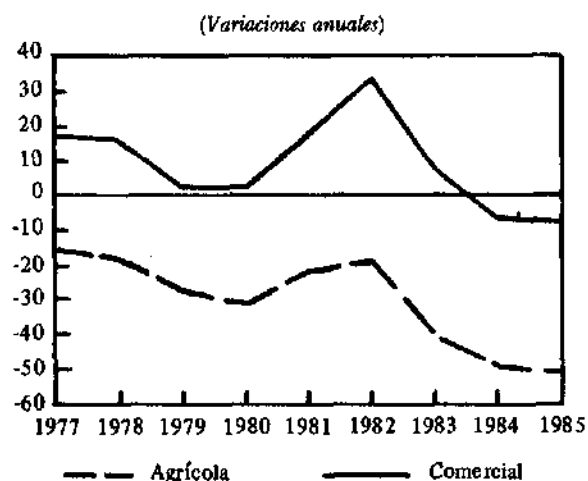
A partir de 1983 el crédito oficial agrícola se restringió apreciablemente en muchos países, disminución que implicó un quiebre abrupto de

la alta dependencia respecto a esa fuente financiera de los agricultores grandes y medianos, que tuvieron que recurrir al autofinanciamiento basado en la venta de parte de su patrimonio —principalmente pecuario— y encarar las consecuencias financieras de su anterior progresivo endeudamiento. Desde 1984 en unos países y desde 1985 en otros, el volumen del crédito agrícola volvió a aumentar, pero sin que con ello se recuperaran los niveles alcanzados a comienzos de los años setenta.

El endeudamiento de la agricultura se incrementó considerablemente cuando las tasas de interés llegaron a un nivel extraordinariamente alto. Al reducirse o eliminarse los subsidios compensatorios del manejo macroeconómico asociado al ajuste, las empresas agrícolas pasaron a depender básicamente de los movimientos de los precios y de las decisiones macroeconómicas, a las que se vieron forzadas a prestar atención permanente.

En Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador y Perú, países que continuaban aplicando tipos de interés preferenciales a la agricultura, las tasas reales negativas acentuaron esa condición y pasaron de un promedio anual para el conjunto de esos países de -25% en el período 1977-1982 a -45% en el período 1983-1985 (gráfico).

Gráfico
TASAS DE INTERES REALES AGRICOLA Y
COMERCIAL EN PAISES DE LA REGION
CON TASAS DE INTERES DIFERENCIADAS
POR SECTORES



Fuente: Según información de los boletines del Banco Central de los países (incluye: Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador y Perú).

En cambio, en los países a cuya agricultura se aplicaban prácticamente las mismas tasas de interés real que al resto de la economía, el costo del crédito se elevó, aumentando con ello el costo de producción. La reducción de las tasas internacionales de interés ocurrida en 1985-1986, rebajó el costo financiero en general, y contribuyó a una relativa recuperación de la rentabilidad en la agricultura, pero las recientes y fuertes alzas de dichas tasas neutralizaron esa recuperación momentánea.

En la década pasada el *déficit fiscal* se mantuvo relativamente estable en la mayoría de los países, con tendencia general levemente declinante, excepto en algunos en que fue francamente decreciente. En el proceso de ajuste y a causa principalmente del aumento del pago de intereses por concepto de la deuda externa e interna, el déficit fiscal inicialmente se elevó; pero la contracción del gasto público, acompañada de cambios en su composición, la reducción y eliminación de subsidios, el incremento de los ingresos fiscales —logrado en algunos países como resultado de una presión tributaria mayor y del reajuste de las tarifas públicas— y la posterior caída de la tasa de interés nominal, influyeron para que en 1987 el déficit fuera en promedio más bajo que antes de la crisis.

Con posterioridad a 1973, Chile redujo considerablemente el tamaño de su sector público. Ecuador y México, países petroleros que incrementaron sus ingresos fiscales, elevaron temporalmente el gasto público en sus agriculturas. En Colombia se redefinieron los grandes proyectos públicos y se incrementaron los tributos. En México y Argentina la inversión pública disminuyó.

Dado el peso del sector público en el funcionamiento de las economías de los países de la región, las medidas fiscales adoptadas repercutieron negativamente en el proceso global de inversión productiva, en el nivel general de actividad económica y en los componentes sociales del gasto público.

La información disponible, aunque parcial, indica que a partir de 1983 se produjo una contracción importante del gasto público en la agricultura, sobre todo en inversiones e infraestructura, en los servicios de apoyo a la producción y en las prestaciones sociales rurales. De esta manera se acentuó la tendencia que en ese sentido empezó a insinuarse en algunos países de la re-

gión a comienzos de los años ochenta. Las instituciones públicas dedicadas a promover y difundir el desarrollo de tecnologías agrícolas, que fueron creadas y han ido madurando a lo largo de los últimos 25 años, contaban con importantes patrimonios y dotación de científicos que trabajaban en investigación y extensión agrícolas. En las presentes circunstancias la falta de continuidad de sus actividades es la principal amenaza que esas instituciones deben encarar, como resultado de presupuestos anuales reducidos e inestables. Se ha podido percibir discontinuidad en las investigaciones, pérdida de impulso y aun retroceso de los programas, lo que refleja la ausencia de una apreciación adecuada por parte de los gobiernos del valor real y potencial de la base científica y tecnológica nacional para el desarrollo agrícola. Los recortes presupuestarios han restringido e incluso desmembrado los programas de desarrollo rural y con ello se ha debilitado seriamente la política social rural.

La *política salarial* adoptada en el proceso de ajuste estaba vinculada al propósito de contraer la demanda agregada. Los salarios reales se comprimieron como resultado, principalmente, de la disminución del ingreso y del gasto interno, derivada a su vez, del deterioro de los términos de intercambio, del alza de las tasas de interés y de la reducción o eliminación del financiamiento externo y de políticas de ajuste ineficientes. En Brasil, durante el segundo programa de ajuste (1983), los salarios fueron rebajados por decreto; en Argentina fueron congelados; Chile aplicó diversas medidas para bajarlos; en México, mejoraron debido a que se otorgaron reajustes inferiores a la tasa de inflación.

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

Otras informaciones permiten apreciar el carácter generalizado de la caída de los salarios agrícolas reales entre 1980 y 1985. Esta merma ha significado en promedio una pérdida de 15% de su poder adquisitivo, lo que ha agravado la pobreza rural. Una disminución ligeramente más acentuada parecen haber sufrido los salarios

Cuadro 1
AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS,
1980-1985^a

Salarios	1980- 1985	1980- 1983	1983- 1985
Industria manufacturera	-12.2	-5.5	-6.0
Mínimos urbanos	-16.3	-9.3	-7.7
Construcción	-17.8	-6.7	-11.9
Sector público	-17.1	-13.8	-3.8
Agrícolas	-15.2	-10.2	-5.6

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

^aVariaciones 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.

de la construcción y los sueldos del sector público (cuadro 1).

Las empresas agrícolas, mediante el deterioro de las remuneraciones a la fuerza de trabajo han intentado compensar la elevación de los demás componentes del costo de producción, de mantener relativamente estable su nivel de rentabilidad y de conservar su vitalidad productiva. Con ello han favorecido el trabajo agrícola temporal en detrimento del permanente. Por su parte, las altas tasas de subempleo agrícola y rural han contribuido a la caída de los salarios agrícolas reales.

b) *El impacto en el comportamiento productivo agrícola*

En los años setenta el sector agrícola regional creció a 3.5% por año, frente al 5.9% a que aumentó toda la economía y al 6.3% de incremento alcanzado por las manufacturas. Las diferencias en los ritmos de crecimiento reflejan la progresiva pérdida de importancia de la agricultura regional en el producto interno bruto de América Latina y el Caribe, respecto a las contribuciones de la industria y los servicios, lo que ocurre normalmente conforme avanza el proceso de desarrollo. Esa disminución relativa no oculta el hecho de que la agricultura regional aumentó sus dimensiones económicas absolutas y que reforzó su integración progresiva al desarrollo global, a través de vínculos intersectoriales e internacionales más complejos.

Entre 1980 y 1986 se alteraron las tendencias

históricas de crecimiento global y sectorial debido a que la industria regional fue el sector más afectado por la crisis y el proceso de ajuste: su aumento fue de 0.4% anual, en tanto que la agricultura continuó creciendo, aunque a un ritmo más lento. Así el producto agrícola regional creció a 1.7% por año, mientras que la economía en su conjunto lo hizo apenas al 1.0%. En 1986 cayó el producto agrícola —2.2% respecto a 1985—, pero entre las causas del deterioro destacan los notorios efectos del clima adverso en muchos países de la región. En el mismo período, el producto por habitante regional, mostró ritmos de aumento de -1.9% en las manufacturas, -0.6% en la agricultura y -1.3% en el sistema en su conjunto. Por consiguiente, entre 1983 y 1985 la agricultura elevó ligeramente su participación en el PIB regional total, pero en 1986 volvió a su posición de antes de la crisis (cuadro 2).

La relativa mejor respuesta productiva de la agricultura estuvo asociada a dos circunstancias. Debido a que un alto porcentaje de las producciones agrícolas son comercializables internacionalmente, la agricultura se benefició con las modificaciones de las políticas cambiarias y comerciales y elevó sus volúmenes físicos exportados. (Entre 1980 y 1985 el quantum agrícola exportado aumentó 23%). De otro lado, el sector fue menos afectado que el resto de las economías nacionales por la contracción de la demanda interna; las elasticidades-ingreso medias de los alimentos son, por lo general, bajas —entre 0.3 y 0.4%— y por ello el deterioro del gasto interno

Cuadro 2
 AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL, AGRICOLA Y MANUFACTURERO
 (Tasas anuales de variación y porcentajes)

Períodos	Valor PIB total			Valor PIB per cápita			Participación % en PIB total	
	Total	Agro-pecuario	Manu-facturero	Total	Agro-pecuario	Manu-facturero	PIB agro-pecuario	PIB manu-facturero
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	—	5.0	11.8	24.4
1980	5.7	2.7	5.7	3.2	0.2	3.1	11.5	24.4
1981	—	4.5	-5.9	-2.4	2.0	-8.1	11.8	23.4
1982	-1.5	0.4	-2.7	-3.8	-2.0	-5.0	11.9	23.1
1983	-2.4	0.8	-2.7	-4.7	-1.6	-5.0	12.4	22.9
1984	3.6	3.3	5.1	1.2	0.9	2.7	12.4	23.3
1985	2.6	3.9	2.7	0.3	1.5	0.3	12.6	23.3
1986	3.7	-2.2	6.4	1.4	-4.4	4.1	11.9	23.9
1970-1980	5.9	3.5	6.3	3.3	1.0	3.7		
1980-1986	1.0	1.7	0.4	-1.3	-0.6	-1.9		

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.

medio —que fue de alrededor de 13% entre 1979-1981 y 1982-1985— no repercutió con severidad en la producción sectorial.

El cuadro 3 muestra la evolución de la producción agrícola regional entre 1980 y 1986. Los cultivos transables —en particular los sustitutivos de importaciones— fueron los que crecieron con mayor dinamismo en ese período; las producciones más dinámicas fueron las de caña de azúcar y remolacha azucarera seguidas por las de cereales y oleaginosas. Las producciones destinadas principalmente al consumo interno crecieron más lentamente; las de legumbres, raíces y tubérculos lo hicieron con mayor rapidez que en la década pasada, en tanto que las cosechas de hortalizas y frutas redujeron su ritmo de aumento. Fue variada la producción de bebidas estimulantes. Las producciones pecuarias crecieron más lenta-

mente, en particular las de carne de vacuno, leche y huevos.

En 1986 disminuyeron las producciones de oleaginosas, bebidas estimulantes, fibras, caña de azúcar y legumbres; en cambio aumentaron ligeramente las pecuarias. Como se indicó antes, el clima adverso explica en buena medida la contracción productiva de ese año, que en general fue decepcionante.

El ritmo de crecimiento de la producción agrícola regional fue de la mano con el de la tierra cosechada (1.9% por año entre 1980 y 1986), que a su vez coincidió con la tasa de expansión del área cosechada registrada en los años setenta. El examen de los cambios producidos en la superficie cosechada y en los rendimientos, indica que entre 1980 y 1985, la productividad de la tierra en los cultivos de cereales, café y caña

Cuadro 3
AMERICA LATINA^a: EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA, 1970-1986

	Índice 1979-1981 = 100							Tasas de crecimiento		
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1971-1980	1980-1986	1985-1986
Cultivos ^b	98	105	106	105	112	117	113	3.1	2.4	-3.4
cereales	97	112	115	108	116	119	117	2.9	3.2	-1.7
raíces y tubérculos	97	103	102	91	97	99	104	-0.6	1.2	4.7
caña de azúcar	100	101	112	120	125	130	130	4.6	4.5	-0.1
legumbres	89	115	120	91	112	109	105	-1.4	2.8	-3.7
oleaginosas	106	103	98	105	117	133	117	10.1	1.7	-11.7
hortalizas	102	96	105	104	114	114	115	3.6	2.0	1.1
frutas	101	102	106	105	113	107	114	3.2	1.9	6.5
fibras	101	95	84	80	104	113	89	-0.3	-2.0	-21.3
estimulantes	88	116	94	110	99	115	94	1.0	1.1	-18.8
Pecuarios ^b	100	104	104	104	103	107	110	3.9	1.6	2.8
carne de vacuno	99	104	104	104	102	105	108	4.1	1.5	2.9
leche	101	103	105	105	106	111	113	3.2	1.8	1.8
huevos	101	103	107	106	116	122	126	6.3	3.7	3.4
Alimentos ^c	100	104	107	106	110	113	114	3.7	2.2	0.7
No alimentos ^c	93	107	92	100	99	110	91	0.8	-0.3	-17.5
Valor bruto de la producción agropecuaria ^c	99	104	105	105	109	113	111	3.3	1.9	-1.7

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

^aIncluye países cobertura geográfica de CEPAL.

^bIncluye toda la producción disponible para cualquier uso.

^cIncluye toda la producción disponible para cualquier uso, salvo la destinada a semillas y pienso.

de azúcar aumentó a un ritmo más rápido que en el promedio de los años setenta; siguió creciendo considerablemente en el caso de las oleaginosas si bien más lentamente que en ese decenio; se mantuvo estancada en el caso de las raíces y tubérculos y disminuyó mucho en el maíz.

La disponibilidad regional total de productos agrícolas³ bajó en 1982 y cayó más en 1983, pero recuperó niveles en 1984 y particularmente en 1985. Además, se alteró la estructura de la disponibilidad de productos agrícolas, debido a que en los años setenta las exportaciones crecieron más lentamente que las importaciones, tendencia que se revirtió entre 1982 y 1985 al aumentar los volúmenes exportados y disminuir los importados, en circunstancias que la producción

regional creció lentamente. Influyeron en la menor disponibilidad, la contracción de las importaciones en aproximadamente 50%, la producción reducida en 30% y los mayores volúmenes exportados en 20%.

Es bien conocida la importancia de las exportaciones agrícolas en el valor total exportado por la región. En 1970 representaron el 47% de ese total, en 1980 fueron alrededor del 35%, participación que bajó al 30% en 1985, a pesar de que aumentó el quantum agrícola enviado al exterior. La región ha sido tradicionalmente exportadora neta de productos agrícolas, pero como las importaciones crecieron más aceleradamente en los años sesenta⁴ el saldo neto del comercio exter-

³Resultante de sumar el PIB y las importaciones y de restar las exportaciones.

⁴En 1970 representaron el 8% de la disponibilidad interna de productos agrícolas, en 1978 alcanzaron el 10%, en 1980 llegaron casi al 13% y en 1985 disminuyeron al 10%.

no agrícola había venido reduciéndose, tendencia que se alteró a partir de 1981. En 1984-1985 el saldo positivo fue del orden de los 6 500 millones de dólares, a precios de 1970 y de 22 100 millones de dólares a precios corrientes.

Varios factores influyeron en la tendencia de precrisis de las importaciones, en particular la sobrevaloración del tipo de cambio real, 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. Las importaciones de alimentos han representado alrededor de tres cuartas partes del total regional de productos agrícolas importados. Como dato ilustrativo complementario se puede indicar que, en 1978 bastaba con el 32% de las exportaciones agrícolas regionales para costear el conjunto de importaciones agrícolas, relación que subió al 47% en 1981 y cayó al 33% en 1985⁵.

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

En términos regionales, un tercio del superá-

⁵Cabe diferenciar el peso relativo de los dos grandes componentes de las importaciones agrícolas: alimentos y bienes intermedios para la agricultura, dada su diversa razón de ser. Desde el estricto punto de vista de las necesidades propias del proceso productivo agrícola, el sector utilizó 1 de cada 10 dólares provenientes de sus exportaciones; desde la perspectiva de su función de alimentar a las poblaciones nacionales, la contribución de la agricultura a la disponibilidad nacional de divisas es sólo 1 de cada 2 dólares exportados.

vit de los pocos países que mejoraron su comercio exterior agrícola entre 1982 y 1985, compensó la disminución del saldo favorable o el déficit creciente de los restantes países. Gracias a ello la región como un todo, pudo exhibir un mejoramiento relativo del orden de los 4 000 millones de dólares en su balance comercial de productos agrícolas, en el período considerado.

Las oleaginosas, trigo, maíz, café, carnes y tabaco fueron los principales productos exportados cuyo quantum aumentó entre 1980 y 1985; estos productos provienen de pocos países de la región. Por el contrario, cayó el volumen físico exportado de banano, cacao, azúcar y algodón, lo que afectó a un grupo importante de países fuertemente vinculado a esas exportaciones.

La reducción de las importaciones a consecuencia del ajuste afectó principalmente al maíz y el trigo; también cayeron las importaciones de azúcar, carnes y lácteos, lo que incidió en la oferta interna de alimentos. Las importaciones de oleaginosas de la mayoría de países de la región, no disminuyeron entre 1980 y 1985; el aumento generalizado de la demanda de importación de oleaginosas representó un 25% del aumento de las exportaciones de esos productos, efectuadas por Brasil y Argentina.

El proceso de ajuste y la caída de alrededor de 20% del precio unitario del comercio agrícola internacional, implicaron una reducción de casi 4 500 millones de dólares en las importaciones regionales agrícolas, entre 1982 y 1985. El exceso de importaciones, que había desplazado a producciones nacionales competitivas, prácticamente ha sido absorbido del todo, posibilitando con ello que éstas eleven su participación en la satisfacción de la demanda efectiva. De otro lado, la reducción de los volúmenes importados de bienes intermedios para la agricultura y su encarecimiento en monedas nacionales, han repercutido en el ritmo de uso de los recursos productivos y en la ampliación efectiva de la capacidad productiva agrícola.

La declinación de los precios nominales internacionales entre 1980 y 1986, significó que el nivel medio de los precios unitarios regionales de exportación e importación del período, fuera similar al de 1977. En ese descenso influyeron la revaluación del dólar al comienzo del presente decenio y la sostenida expansión de la producción mundial de alimentos, resultante de la so-

breproducción de los países desarrollados, del aumento del coeficiente de autoabastecimiento de países asiáticos antes importadores netos de alimentos y de la sobreproducción de granos en algunos países de África. 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 entre las agriculturas norteamericanas y de la Comunidad Económica Europea, que se tradujeron en modificaciones de algunas de sus políticas de precios.

El aumento del quantum agrícola exportado se debió a que, por lo general, las producciones disponibles para exportación eran mayores que los volúmenes efectivamente exportados, a los ajustes introducidos en el tipo de cambio real, a la reducción y 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 atenuó o agotó sus efectos, los volúmenes físicos exportados fueron afectados más abiertamente por los movimientos de los precios internacionales, lo que al parecer comenzó a ocurrir a partir de 1986.

La información cuantitativa y cualitativa disponible permite concluir que la agricultura regional fue perjudicada por el ajuste comparativamente en menor grado que otros sectores de las economías nacionales. Sin embargo, hay que señalar que cuatro o cinco años no es un período suficientemente largo para apreciar lo acaecido efectivamente en la agricultura a consecuencia del ajuste y, en particular, la capacidad de respuesta de los diversos agentes productivos agrícolas —medida por los cambios en la estructura productiva— a las modificaciones introducidas en las variables macroeconómicas y en las políticas específicas para el sector.

El hecho de que la producción sectorial haya continuado creciendo durante el proceso de ajuste, aunque a un ritmo más moderado, indica un *comportamiento contracíclico de la agricultura*. Algunas hipótesis ayudan a explicar este fenómeno, entre las que destacan, los cambios en los precios relativos en favor de los productos transables que habrían empezado a influir en el ritmo

de crecimiento productivo; la condición de necesidad básica de la alimentación que determinó que la demanda alimentaria se contrajera menos que la demanda agregada global; la adopción y aplicación reciente de ciertas medidas de política compensatorias de determinados impactos esperables de las políticas macroeconómicas; el incremento de algunas producciones beneficiadas con créditos selectivos —en algunos casos subsidiados— que constituyen excepciones de las políticas macroeconómicas restrictivas; la debilidad de los eslabonamientos entre la agricultura y los demás sectores económicos, que impidió que la contracción productiva de éstos repercutiera fuertemente en aquélla; las características biológicas de la agricultura y cierta inercia del comportamiento productivo razonablemente esperable al comienzo del ajuste.

La turbulencia e incertidumbre en que se han visto envueltas las economías internacional y nacionales en los últimos años y las condiciones climáticas favorables o adversas unidas a otros fenómenos naturales, introducen ambigüedad e indeterminación en el análisis de alcance regional. Se justifica, entonces, la inclusión de algunos ejemplos de producciones nacionales concretas, en que se pueden percibir con mayor claridad los efectos del ajuste.

La evolución de la producción de soya (Brasil y Argentina), antes de la crisis, estuvo supeditada básicamente a las innovaciones tecnológicas introducidas en su proceso productivo, por lo que su trayectoria de largo plazo apenas parece haber sido afectada por las medidas de política adoptadas a raíz del ajuste. Por su parte, la evolución de la producción de arroz en Perú, Colombia y Ecuador dependió, en buena medida, de las mejoras tecnológicas introducidas, que mitigaron las consecuencias potenciales del ajuste en este cultivo.

En el acelerado desarrollo de largo plazo de la producción avícola, bastante generalizado en la región, incidieron principalmente las innovaciones tecnológicas y el dinamismo tendencial de la demanda interna, que tuvieron efectos de arrastre en la producción de materias primas para la alimentación de aves; durante el ajuste recesivo la contracción de la demanda agregada global y la caída de las remuneraciones y el ingreso personal, alteraron evidentemente dicha trayectoria. A los productores de granos y oleagi-

nosas en Argentina se les aplicó medidas reductoras de los incrementos de sus ingresos resultantes de los ajustes al tipo de cambio real y del mejoramiento de la productividad física, con el propósito de mantener relativamente estable la rentabilidad de dichas producciones.

La trayectoria de los cultivos tradicionales destinados al consumo interno básico —tubérculos en Perú, Brasil, Colombia y Ecuador; maíz para consumo humano en México, Perú y Ecuador; frejol en Brasil, México y Colombia— que tienen la doble condición de ser producidos en buena medida por la agricultura campesina y de que su consumo muestra una tendencia secular declinante, continuó siendo afectada básicamente por dichas características, con aparente poca influencia del ajuste recesivo. En estos cultivos el cambio tecnológico ha sido marginal.

La expansión ganadera en Ecuador, en la que han influido en gran medida la ampliación de la frontera agrícola y la incorporación de nuevas tierras, aparentemente no ha sido alterada mayormente por las políticas de ajuste. Sin embargo, en el largo plazo estas políticas pueden llegar a tener efectos negativos importantes en los patrones actuales de producción pecuaria de muchos países de la región.

El desarrollo reciente de la producción frutícola en Chile es resultado de la confluencia exitosa de algunos factores como la formulación y aplicación eficiente y sistemática de un programa especial de fomento, la permanencia de una política cambiaria favorable a la exportación, la existencia de mercado externo en permanente ampliación y de múltiples economías externas generadas por innovaciones tecnológicas incorporadas por productores, comercializadores y exportadores. Otro tanto ha sucedido con la producción forestal.

c) Las consecuencias en los agentes productivos agrícolas

El manejo macroeconómico asociado al ajuste ha repercutido de modo diferenciado en los agentes productivos agrícolas; alteró el ambiente económico en que la economía empresarial agrícola estaba acostumbrada a funcionar, la que debió enfrentar, al mismo tiempo, el encarecido servicio de su propia abultada deuda. Algunos indicadores revelan que la caída de la producción de

este importante segmento de la economía agrícola, determinó el lento ritmo de aumento de la producción sectorial regional, sobre todo en 1982 y 1983. En esos años, las repercusiones negativas del clima adverso en varios países influyeron notoriamente en el deterioro de la producción agrícola regional.

La economía agrícola empresarial orientada al mercado interno estuvo sometida a incertidumbres y deterioro de su rentabilidad a causa, principalmente, del aumento del costo de los insumos y otros medios de producción importados y del incremento del costo del dinero, no siempre compensados por el reajuste de los precios y las bajas de los salarios agrícolas reales. El dinamismo de su actividad productiva se vio, de un lado, afectado por la contracción global de la demanda agregada, y, por otra parte, estimulado por las posibilidades de sustituir importaciones derivadas del descenso de las compras agrícolas en el exterior.

La economía agrícola empresarial dedicada a producir básicamente para exportar, resultó favorecida por las devaluaciones, el acceso a mejores opciones tecnológicas, las mermas de los salarios reales y los progresos en la logística comercial. Esos efectos favorables fueron contrapesados por la caída fuerte y sostenida de los precios internacionales y por otras limitaciones de los mercados externos —entre las que destacó el proteccionismo—, por los mencionados incrementos del costo del componente importado y del costo del dinero y por la reducción de los volúmenes de crédito.

Los empresarios medianos y en particular los pequeños, más próximos a la economía campesina, deprimieron también su producción, pero en menor grado que los más 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 elaborados y de exportaciones diversificadas y a la sustitución de importaciones. Este segmento empresarial, cuya importancia productiva nacional es variable pero en general relevante, contribuyó, sin duda, a que el ritmo de incremento de la producción agrícola regional cayera menos que el de otros sectores productivos de las economías nacionales.

La agricultura campesina experimentó perjuicios mayores que la economía empresarial,

debido a la acumulación de efectos negativos en su contra, resultantes de: la reducción del crédito subsidiado, el descenso de las inversiones públicas agrícolas y rurales y de otro tipo de gastos públicos vinculados a los programas de desarrollo rural, la declinación coyuntural de la demanda interna de algunas de sus principales líneas de producción, la disminución de las remuneraciones por su trabajo asalariado que constituyen parte importante de su ingreso familiar, la caída del empleo temporal derivada de la contracción de la actividad productiva en el segmento empresarial agrícola, y el incremento del costo de los insumos técnicos importados, utilizados frecuentemente en algunas producciones campesinas.

Las características y racionalidad económicas propias de la agricultura campesina determinaron que ésta continuara produciendo y aportando al abastecimiento de alimentos básicos, prácticamente en consonancia con sus tendencias de largo plazo. A ello se debe que el grueso de las producciones nacionales de alimentos básicos de consumo popular no haya disminuido mucho, excepto en los países donde la economía empresarial agrícola tiene alta participación en la producción de algunos de ellos.

d) *Los efectos en la estructura de las políticas agrícolas*

La estructura de las políticas agrícolas ha sido alterada en la mayoría de los países de la región. Como se indicó antes, hasta comienzos de los años ochenta prevaleció un patrón relativamente común y reiterado de política agrícola, conformado por un "paquete" de incentivos de política económica y financiera que orientaban, regulaban y estimulaban el crecimiento de la producción y la productividad sectoriales. Complementaban dicho "paquete" las transferencias de ingresos a través de las inversiones públicas en la agricultura, los programas de apoyo técnico a la producción y las prestaciones sociales rurales. Las versiones resumidas de los estudios por países, que se incluyen en esta *Revista*, permiten apreciar el diverso grado en que el ajuste recesivo ha desarticulado —e incluso desmembrado— la funcionalidad de los componentes de dicho patrón que fue establecido progresivamente para compensar o corregir el sesgo contra la agricultura que, en el periodo de precrisis, contenían las estrategias de desarrollo y el manejo macroeco-

nómico diseñado y aplicado para apoyar preferentemente a la industrialización protegida.

La menor protección otorgada a la agricultura, debió ser conciliada con medidas de política orientadas a mantener bajos los precios de los alimentos, por su importancia en el desarrollo urbano-industrial. La política general de precios, por su parte, se utilizó como un vigoroso mecanismo para asegurar el suministro de recursos económicos por parte de la agricultura al resto de la economía. A ese propósito contribuyó la persistente revaluación del tipo de cambio real, que pesó fuertemente en los ritmos diferenciados de crecimiento de la productividad no agrícola y agrícola. Dicho en otras palabras, la política económica general influyó poderosamente para que los niveles de rentabilidad de la industria y la agricultura fueran diversos, correspondiendo a esta última usualmente los más bajos.

Pero, como al mismo tiempo era necesario que aumentara la producción agrícola exportable y para consumo doméstico, la baja rentabilidad agrícola fue compensada mediante incentivos económicos específicos que actuaron directa o indirectamente sobre 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 diversas modalidades el abastecimiento de los bienes intermedios importados y producidos localmente, y el capital necesario para ampliar su formación en el campo y para cubrir los gastos de operación de las cosechas y producciones pecuarias. Se establecieron exenciones tributarias y con frecuencia se aplicaron subsidios y subvenciones directas, que estimularon la vitalidad productiva de determinados cultivos. Al mismo tiempo, 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 regulación y las prestaciones de apoyo técnico y de servicios sociales rurales.

A 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 acompañado modificaciones importantes en el desenvolvi-

miento de sus agriculturas. Al reducirse o eliminarse el anterior colchón amortiguador, formado por las medidas compensatorias o correctivas, la agricultura ha pasado a depender cada vez más de la influencia individual y combinada de las políticas macroeconómicas asociadas al ajuste.

Las modificaciones adoptadas en materias comercial y arancelaria, monetaria, crediticia y de tasas de interés, de precios, de tributación y de gasto público han implicado la alteración de la estructura, intensidad y selectividad de los subsidios otorgados a la agricultura para elevar su rentabilidad. Las versiones resumidas de los estudios por países ya mencionadas muestran cómo en varios casos todos los subsidios han sido eliminados, en otros, reducidos considerablemente y sólo en muy pocos países han sido alterados levemente. No es el propósito de este artículo presentar un cuadro de conjunto de las situaciones nacionales surgidas al respecto. Sólo interesa 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, pero a su vez ha empeorado las condiciones de vida en el campo. Tanto las tensiones sociales rurales generadas por la reducción de los ingresos de la fuerza de trabajo agrícola, como el sobreendeudamiento de los empresarios agrícolas, presionan para que los precios agrícolas se reajusten concomitantemente.

Las depreciaciones del tipo de cambio real efectivo han contribuido a que se reajusten los precios relativos de la mayoría de los productos comerciables externamente. A su vez, los precios internos de los alimentos, han sido en diversa medida, liberados de controles y regulaciones; junto a ello, para los productos considerados estratégicos o básicos en el consumo popular, se han establecido o restablecido precios de sostén, bien sea en modalidades de bandas de precios o por la determinación de un precio único.

Es estrecho el margen de maniobra que los gobiernos tienen dentro del marco fijado en los acuerdos de crédito 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, a

base de sus propios recursos y a pesar de su endeudamiento, aproveche mejor su potencial productivo, aumente su producción y mejore 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 mostrado gran capacidad para ajustarse a las 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 equilibrada. Se espera también un cambio relativo en la composición de los factores de producción, en el sentido de que las tecnologías sean menos exigentes en capital y que se haga uso más intensivo de la fuerza de trabajo, lo que acarrearía algunas ventajas para las empresas agrícolas medianas y pequeñas.

La eliminación bastante generalizada de las fuentes de financiamiento preferencial para la agricultura y la vigencia de altas tasas de interés reales en varios países, han determinado que el proceso de producción dependa en mayor medida del autofinanciamiento de las empresas agrícolas. Las modificaciones introducidas al respecto estarían conduciendo a la alteración de la estructura productiva, sobre todo entre cultivos exportables y sustitutos de importación vis a vis los de consumo interno y entre cultivos y ganadería, así como a que sean mayores las disponibilidades de tierra para arriendo.

En muchos países se han reducido o eliminado los subsidios indirectos a la producción agrícola a través de maquinaria e insumos agroquímicos importados, combustibles, lubricantes y electricidad rural, cuyos precios se han reajustado lo que ha incidido en el aumento de los costos de producción. Se han configurado así situaciones que han contribuido a agudizar el riesgo característico de la producción agrícola, acentuando con ello la incertidumbre sobre la rentabilidad de las diversas cosechas y producciones pecuarias.

Se indicó ya que la restricción del gasto público ha tenido serios efectos adversos en los programas estatales de fomento de la producción, de capacitación, investigación, extensión, de formación de cooperativas, de reforma agraria y colo-

nización y de desarrollo social rural. Esos programas han sido debilitados o cercenados y en varios casos están siendo sometidos a revisiones profundas orientadas a mejorar su eficacia y reducir su administración.

En lo que se refiere a los organismos estatales de mercadeo de productos agrícolas, su desempeño ha sido afectado por dos situaciones que se superpusieron y reforzaron sus efectos: el apremio fiscal que redujo significativamente los recursos operacionales y financieros de estos organismos y el creciente cuestionamiento a que se han visto sometidos respecto a su eficiencia operacional y a la eficacia para lograr los objetivos postulados, que muchas veces resultaron conflictivos entre sí o no guardaron relación apropiada con los recursos de que se disponía.

Como resultado, un alto porcentaje de los organismos estatales de mercadeo ha sufrido modificaciones importantes que, en casos extremos, han llegado a su desactivación. Cabe recor-

dar que tales organismos, dentro de su gran diversidad de organización, han desempeñado un papel importante en el abastecimiento de granos básicos y, en menor escala, de carne, lácteos, azúcar y soya. En México y Perú, aparentemente se mantiene la intención de fortalecerlos.

Entre las repercusiones del ajuste en el marco institucional establecido para el desarrollo agrícola y el mercadeo de sus producciones, cabe señalar la eliminación de las situaciones monopólicas en la comercialización de los principales alimentos y la reducción, progresiva o drástica de los subsidios al consumidor. En varios países han surgido proyectos de creación de bolsas de productos agrícolas, que responden a la intención de disminuir el grado de intervención del Estado en los procesos de comercialización de productos alimenticios y permitir que el sector privado complemente o reemplace —según los países— la acción de los organismos estatales de mercadeo agrícola.

III

Comentarios finales

Los indicadores cuantitativos disponibles permiten concluir que durante la crisis y el ajuste recesivo, la agricultura regional resultó lesionada comparativamente en menor grado que otros sectores de las economías nacionales. En el deterioro de su producción pesaron enérgicamente la fuerte y sostenida caída de los precios internacionales de los principales productos agrícolas que exporta la región y las condiciones climáticas adversas que afectaron a varios países en los años 1982, 1983 y 1986.

Aun en esas circunstancias, la agricultura regional contribuyó en medida considerable al mejoramiento del balance de pagos. El saldo neto del comercio agrícola exterior latinoamericano alcanzó casi a 24 000 millones de dólares entre 1982 y 1985, en tanto que el saldo neto del comercio externo total regional se aproximó a 29 000 millones de dólares en el mismo período; en otras palabras, el superávit agrícola representó el 82% del superávit total regional resultante

del ajuste recesivo. Ese elevado aporte provino tanto de una enérgica contracción de las importaciones agrícolas —alrededor de 16 000 millones de dólares— como del sostenido aumento del quantum agrícola exportado, que lamentablemente no permitió a los países de la región percibir un ingreso en divisas proporcional al acrecentado esfuerzo productor y exportador realizado en dichos años.

El sector agrícola ayudó a evitar que se agravaran los procesos inflacionarios nacionales dado que su producción siguió creciendo, aunque con ritmo más lento; éste resultó relativamente próximo a la tasa de aumento de la demanda agregada global, que también cayó durante el ajuste.

La disminución de las importaciones agrícolas propició la sustitución efectiva y competitiva de importaciones de alimentos y de algunos bienes intermedios para el proceso productivo agrícola. Aún no se tiene una percepción clara de la magnitud del esfuerzo sustitutivo de importacio-

nes agrícolas realizado por la región como un todo, pero es evidente que se interrumpió la tendencia al aumento de la dependencia alimentaria externa. Hay indicios de que la sustitución de importaciones puede llegar a tener en el mediano y largo plazo fuerte influencia en la transformación de la estructura productiva agrícola.

En general la turbulencia, vacilaciones e insuficiencias de las políticas adoptadas durante el proceso de ajuste lesionaron a las economías agrícolas nacionales. Asimismo, la incapacidad o renuencia del Estado para continuar sustentando el grueso de los incentivos económicos previamente establecidos específicamente para la agricultura imprimieron incertidumbre al negocio agrícola y deterioraron su rentabilidad.

La inestabilidad de la rentabilidad agrícola o la evaporación de buena parte de ella colocaron en difícilísima situación financiera a las empresas agrícolas grandes y medianas sobreendeudadas. Además contribuyeron a que se deterioraran los salarios reales del sector y se acentuara la tendencia al cambio en la naturaleza del empleo agrícola, reflejada en el reemplazo progresivo de trabajadores permanentes por temporales.

La crisis y el proceso de ajuste han conducido a la disminución de los ingresos reales de los pequeños productores y de los trabajadores agrícolas sin tierra. A esa situación se ha sumado cierta retención de fuerza de trabajo en el campo, resultante de la interrupción —seguramente temporal— de la secular migración campocidadad. Incluso en algunos países la agricultura se ha constituido en refugio para la población urbana redundante, seriamente afectada por la caída de sus ingresos. Los mercados laborales rurales han sido alterados por el fuerte aumento de fuerza de trabajo que busca ocupación.

El reajuste del tipo de cambio real ha sido el instrumento de política macroeconómica de mayor impacto positivo potencial en el resultado económico de la agricultura. Las devaluaciones habrían compensado al productor, plenamente o en parte, del deterioro de los precios en los mercados agrícolas internacionales. El empeoramiento de los términos de intercambio externo atenuó considerablemente el efecto modificador de los precios relativos de los bienes agrícolas transables y no transables que el ajuste al tipo de cambio real pudo haber producido. Fueron relativamente pocos los productos agrícolas vendi-

dos al exterior a precios bastante estables y sin limitaciones de mercado.

El efecto positivo de las políticas cambiaria y comercial en la producción agrícola transable, fue contrarrestado por la elevación en moneda nacional de las importaciones agrícolas, por las consecuencias de la política monetaria que influyó en la contracción de la demanda agregada global —redujo las dimensiones del crédito agrícola oficial y elevó la tasa de interés— y por la restricción del gasto real, que incluyó una importante disminución del déficit del presupuesto estatal y determinó masivos recortes en los gastos gubernamentales destinados a apoyar el crecimiento agrícola y el desarrollo social rural. Dichas reducciones han tenido efectos adversos en la inversión y el cambio tecnológico agrícolas y en el bienestar de los pobres rurales.

Las diversas modificaciones macroeconómicas y sus consecuencias individuales y combinadas determinaron que, en general, se alteraran la estructura, intensidad y selectividad de los subsidios directos e indirectos y de otras transferencias de recursos que antes incluían las políticas específicas para la agricultura con miras a elevar su rentabilidad y mitigar la pobreza rural. El fuerte debilitamiento —en unos casos franco desmembramiento— del anterior patrón, relativamente común, de la política agrícola predominante, ha conmocionado —en diverso grado, según los países—, el ambiente económico y financiero en que se desenvolvían las agriculturas nacionales, así como el manejo del aparato público agrícola y su rango de intervención en la evolución de la economía sectorial y en el grado de bienestar de los agentes productivos agrícolas.

En estas circunstancias, la rentabilidad de la agricultura que hasta hace poco tiempo estaba supeditada a la magnitud de los subsidios destinados a reducir los costos de producción y estimular los aumentos de productividad, ha pasado a depender marcadamente de los precios no corregidos de los insumos físicos, del costo efectivo del dinero, de las deterioradas remuneraciones a la fuerza de trabajo y de otros incentivos que configuran los niveles de precios, que son en definitiva los que inducen a los agentes económicos a realizar su actividad productiva.

El manejo macroeconómico asociado al ajuste se ha mantenido ya por algunos años y seguramente pasarán otros más antes que se modifi-

quen las restricciones derivadas del endeudamiento externo. Es muy pronto aún para apreciar si la crisis y el ajuste han tenido la virtud de introducir cambios más profundos y permanentes en el manejo público de la agricultura —resultantes de la combinación de decisiones de carácter macroeconómico y sectorial—, que determinen condiciones sectoriales más equilibradas para el desarrollo de esa actividad, de manera que no sea necesario neutralizar lo efectos perjudiciales de sistemas de precios distorsionados. En esas circunstancias, el tipo de cambio real, la estructura general de precios y de impuestos, el nivel de los salarios reales y los mejoramientos efectivos de la productividad y competitividad, determinarían la rentabilidad del sector e influirían profundamente en la readecuación de la estructura productiva actual. El corolario de todo ello sería la eliminación o readecuación sustantiva de una de las funciones básicas asignadas a la agricultura: la de suministrar parte de su excedente económico para posibilitar la acumulación en otros sectores de actividad, sobre todo en la industria.

Esta alternativa, cuyas posibilidades reales e implicaciones económicas y sociales aún no han sido exploradas adecuadamente, significaría que la crisis y el ajuste, implícitamente, —ya que no han habido planteamientos gubernamentales concretos al respecto, salvo en Chile con posterioridad a 1973— habrían generado transformaciones vinculadas a la esencia misma del crecimiento agrícola, que en el futuro tendría bases de sustentación y funcionamiento modificadas.

Si por el contrario los cambios ocurridos y en vías de ocurrir llegan a ser relativamente transitorios y se restablece en alguna medida el patrón de crecimiento agrícola secularmente predominante, surgirán fuertes presiones para que vuelva a prevalecer el trato subsidiado a la agricultura, compensatorio de los efectos adversos de las estrategias globales de desarrollo y de la conducción de las políticas económicas nacionales.

El actual panorama macroeconómico regional se caracteriza por un crecimiento económico mediocre, elevadísima deuda externa, recrudecimiento de la inflación, ambiente de turbulencia e incertidumbre en los ámbitos mundial y nacional y debilitamiento de la demanda externa de productos que la región exporta con el consiguiente deterioro de sus términos de intercambio que

han llegado a ser los más desventajosos desde 1930.

Aparentemente estos componentes de la crisis no cambiarán mucho en el mediano plazo y, por lo tanto, configuran las perspectivas económicas de la región que, a su vez, enmarcan y condicionan el desenvolvimiento futuro de las agriculturas nacionales. Seguramente las políticas diseñadas con criterio macroeconómico asignarán a la agricultura como tareas principales las de continuar contribuyendo en medida importante a la generación y disponibilidad de divisas y al abastecimiento interno de alimentos y otros bienes agrícolas requeridos por la agroindustria. El cumplimiento de esas funciones pasará principalmente por las decisiones que se adopten en materias de tipo de cambio real, políticas de precios, tributación, ingresos y salarios y gasto real. Cada una de esas decisiones de política influirá individualmente y de modo combinado en la vitalidad de las producciones exportables, sustitutivas de importaciones y para consumo interno.

En cuanto a este último, cabe tener presente la fuerte contracción de la demanda interna agrícola ocurrida en años recientes. En el período 1970-1980 creció más de 4% al año, ritmo de aumento que cayó a menos de 1.5% anual entre 1980 y 1986. Es bien sabido que la posible expansión futura de la demanda interna de alimentos —componente principal de la demanda interna agrícola y que define prácticamente su ritmo de crecimiento— dependerá de modo simplificado de las tasas de aumento de la población, del ingreso por habitante y de la elasticidad-ingreso de los productos agrícolas. Dado que en el futuro mediato disminuirá el aumento vegetativo de la población regional y el crecimiento anual del ingreso por habitante regional seguramente será inferior al de los años setenta, puede suponerse que la demanda interna de alimentos hasta fines del siglo crecerá a un ritmo inferior a 3% por año.

El comercio mundial de productos agrícolas pasa a su vez por una crisis resultante de la interacción de las políticas agrícolas adoptadas por los países industrializados —que han repercutido considerablemente en el nivel y variabilidad de los precios mundiales agrícolas y en el volumen y estructura del comercio internacional— y de la fuerte contracción de la demanda internacional de bienes agrícolas, surgida a comienzos de los

años ochenta y asociada a la recesión económica mundial. Para la región todas esas circunstancias han significado hacer frente a condiciones externas adversas de tipo estructural, agravadas por situaciones coyunturales que contribuyeron a hacerlas aún más desfavorables.

Siendo, en general, poco promisorias, en cuanto a precios y volúmenes, las perspectivas de exportación agrícola de los países de la región —lo que seguramente los impulsará a no desaprovechar ninguna oportunidad al respecto, por marginal que parezca—, cobra relieve el papel que el mercado interno puede tener como activador del crecimiento productivo agrícola en el futuro inmediato, entendido en sus dimensiones nacional, subregional y regional. Esto no quiere decir que no se deba subrayar reiteradamente la interdependencia que hay entre el crecimiento económico de las agriculturas de la región y el comercio agrícola internacional para sustentar y reforzar el proceso de desarrollo.

La mesurada expansión previsible de la demanda agregada agrícola generará, a su vez, menguados incentivos para el crecimiento agrícola regional, perspectiva decepcionante agravada por la escasa atracción que sobre la inversión privada ha venido ejerciendo recientemente la recortada inversión pública en la agricultura. Será insoslayable, por lo tanto, encarar con imaginación y energía esas condiciones restrictivas, de difícil superación, si se desea lograr que efectivamente mejoren la productividad y competitividad del agro.

Parece innecesario destacar que los factores condicionantes que obstaculicen seriamente el crecimiento agrícola y el desarrollo social rural futuro, deberán ser valorados apropiadamente en el diseño y aplicación de las políticas macro-

económicas y sectoriales, si se desea asegurar que la agricultura contribuya en medida importante al desarrollo de la economía y la sociedad latinoamericanas. Dar prioridad al desarrollo agrícola en atención a su tarea de sustentar el desarrollo global, supondrá asignar y transferir al sector los recursos necesarios para ampliar, mejorar y transformar su capacidad y estructura productivas actuales —que son el resultado de las políticas distorsionantes y correctivas sostenidas a lo largo de un período bastante amplio—, alterando así la tradicional tendencia a considerar que la agricultura debe basarse en sus propios recursos y fuerzas productivas, para acelerar persistentemente su dinamismo económico y transformar positivamente sus estructuras sociales.

Es indispensable que en sociedades de base agrícola como la mayoría de las latinoamericanas, desde el nivel macroeconómico se privilegien las inversiones orientadas hacia los eslabonamientos más relevantes y dinamizadores de la agricultura con la industria y los servicios, dentro de una concepción de política agrícola integradora, sistémica y conservacionista, que supere la delimitación convencional de la agricultura como sector económico. Dicha política deberá considerar explícitamente los efectos que el proceso de cambio de las formas de organización social de la producción y de las condiciones tecnológicas en la industria tiene en la transformación de la estructura productiva agrícola. De ese modo se eliminará la conocida tendencia a considerar que la relación existente entre la agricultura y la industria es de oposición o de conflicto excesivo y se la reemplazará por otra, de carácter complementario, que facilite el logro del equilibrio macroeconómico y se eliminen las distorsiones tenaces que afectan a los precios sectoriales.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1986): *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1986): *Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1986): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (LC/G. 1469-P). Santiago de Chile.
- _____ (1986): *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento* (LC/G. 1408 (SES 21/7)). Santiago de Chile.
- División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO (1987): *Informe de la Mesa Redonda CEPAL/FAO sobre Crisis, Políticas de Ajuste y Agricultura en América Latina* (CEPAL, LC/L. 427, FAO, RLAC/87/40-PLAN 01). Santiago de Chile, 26-29 de mayo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1986): *Anuario de producción*. Roma.
- _____ (1985): *Anuario de comercio*. Roma.
- Homem de Melo, F. (1987): *Brasil: La crisis externa, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola*. São Paulo.
- Iguñiz, J. (1987): *Agricultura, crisis y política macroeconómica*. Lima.
- Martínez, A. (1987): *Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario*. Bogotá.
- Navajas, F. y L. Cuccia (1987): *Argentina: Crisis, política de ajuste y desarrollo rural 1980-1985*. Buenos Aires.
- Ros, J. y G. Rodríguez (1987): *México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola*. México D.F.
- Salgado, G. (1987): *Ecuador: Crisis y políticas de ajuste; su efecto en la agricultura*. Quito.
- Sanfuentes, A. (1987): *Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal*. Santiago de Chile.
- Thomas, V. (1986): *Linking macroeconomic and agricultural policies for adjustment with growth: Colombian experience*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Villasuso, J.M. (1987): *Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural*. San José.