

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

33

# 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*  
Anibal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



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

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LC/G. 1491-P
--------------

Diciembre de 1987
-------------------

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
--------------------------------------

ISSN 0251-0257
----------------

**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 Harker.</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 región<sup>1</sup>, 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-

<sup>1</sup>Véanse 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 influieran 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 readequación 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 ganado, 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 precrisis.

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 región<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup>Los 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.

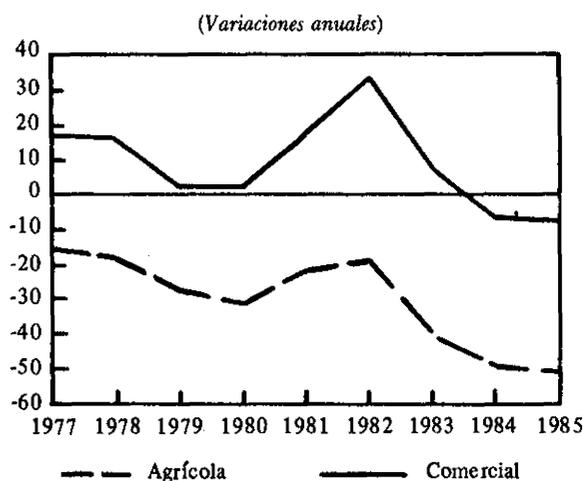
A partir de 1983 el crédito oficial agrícola se restringió apreciablemente en muchos países, disminución que implicó un quiebre abrupto de

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<sup>a</sup>

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 PREALC, información de cada país.

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

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- pecua- rio	Manu- factu- rero	Total	Agro- pecua- rio	Manu- factu- rero	PIB agro- pecua- rio	PIB manu- factu- rero
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<sup>a</sup>: 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 <sup>b</sup>	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 <sup>b</sup>	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 <sup>c</sup>	100	104	107	106	110	113	114	3.7	2.2	0.7
No alimentos <sup>c</sup>	93	107	92	100	99	110	91	0.8	-0.3	-17.5
Valor bruto de la producción agropecuaria <sup>c</sup>	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.

<sup>a</sup>Incluye países cobertura geográfica de CEPAL.

<sup>b</sup>Incluye toda la producción disponible para cualquier uso.

<sup>c</sup>Incluye 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 agrícolas<sup>3</sup> 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 sesenta<sup>4</sup> el saldo neto del comercio exter-

<sup>3</sup>Resultante de sumar el PIB y las importaciones y de restar las exportaciones.

<sup>4</sup>En 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 1985<sup>5</sup>.

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-

<sup>5</sup>Cabe 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 período 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 campocidad. 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, recrudescimiento 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 mediano 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.

# Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: reseña de algunas cuestiones básicas de política

*Richard L. Ground\**

En este artículo el autor analiza la evolución del sector agrícola latinoamericano con una perspectiva de largo plazo, centrada en la relación entre la evolución de diversas políticas macroeconómicas y la de la agricultura regional. Entre dichas políticas destaca la importancia de los precios relativos nacionales, así como el significativo impacto de aquellas relacionadas con la inserción comercial, financiera y productiva de la región en la economía internacional.

A partir de los primeros años de la década de 1950, ambos tipos de políticas desalentaron la producción de exportaciones tradicionales y el crecimiento de las no tradicionales, así como la sustitución eficiente de importaciones, sin perjuicio de lo cual se logró reducir la brecha entre la producción potencial y la efectiva.

En los años setenta el crecimiento agrícola se aceleró, ya que los efectos depresivos de la política macroeconómica en los precios relativos fueron compensados mediante subsidios. El alza de los productos básicos y el mayor acceso al financiamiento externo motivaron una gran expansión de la absorción interna en buena parte de América Latina.

Esta modalidad generó desequilibrios macroeconómicos insostenibles en los años ochenta, cuya corrección ha sido ineficiente debido a imperfecciones del mercado internacional de capital, así como institucionales y estructurales internas. Dicha rectificación, sin embargo, ha modificado los precios relativos internos, induciendo una reacción positiva de la agricultura regional. El tipo de ajuste utilizado, por otra parte, no asegura eficiencia dinámica, requiriéndose además diversas reformas institucionales y de política, tanto con relación a los precios relativos internos, como a la asignación de recursos públicos y privados.

\*Funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

## Introducción

Durante la mayor parte de la historia de América Latina, su crecimiento económico se ha visto debilitado por la distorsión de los precios relativos internos. Con anterioridad a la Crisis de 1929, la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa extraordinaria, basada en la renta derivada de los recursos naturales, generó un importante crecimiento secular del ingreso, pero introdujo un sesgo en el sistema de precios relativos nacionales desfavorable a la producción de bienes transables internacionalmente, tanto exportables como importables. En los varios decenios que precedieron a la Gran Depresión la producción de bienes transables por habitante se estancó o disminuyó en los países más ricos de la región, pese a la aplicación de políticas comerciales relativamente liberales. Las graves conmociones producidas por la Gran Depresión y el proceso inicial de ajuste a ella neutralizaron en gran medida esta distorsión de los precios relativos internos. Sin embargo, en el transcurso de este período y especialmente a partir de los primeros años del decenio de 1950, la política macroeconómica fue introduciendo un sesgo que desalentaba gradualmente la producción de otros bienes y servicios transables con la excepción de los productos industriales importables. Es más, la aplicación persistente de políticas fiscales y monetarias expansionistas y la acumulación de deuda externa tanto durante la fase menguante como durante la fase creciente del ciclo económico internacional, así como el hecho de recurrir a los aranceles y cuotas de importación, los controles de precios, los regímenes de tipos de cambio múltiples, los impuestos explícitos de exportación y las restricciones a la disposición de activos externos, hizo que los precios relativos internos se tornasen desfavorables para la producción de exportaciones tradicionales y desalentó asimismo el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y la sustitución eficiente de importaciones, a la vez que constreñía el ahorro interno, reducía la eficiencia de la inversión interna y desviaba los ahorros internos hacia la tenencia de activos financieros externos.

Con todo, esta política macroeconómica tuvo resultados favorables puesto que logró reducir la

brecha masiva de producción (esto es acercar la producción efectiva a la producción potencial) provocada por la crisis y armonizar inicialmente el equilibrio externo e interno. Sin embargo, en los años posteriores al alza súbita de los precios de los productos básicos relacionada con la guerra de Corea, el crecimiento de la producción de bienes transables, especialmente de los agrícolas se debilitó, el déficit de recursos se amplió y el crecimiento de la producción total decayó. Por contraste, durante los años setenta tanto el crecimiento agrícola como el económico global se aproximaron a su potencial o lo sobrepasaron, ya que los efectos depresivos de la política macroeconómica imperante sobre los precios relativos y la rentabilidad de los bienes transables distintos de los bienes manufacturados importables fueron compensados en gran parte subvencionando los costos de producción de dichos bienes o mediante subsidios directos a los productores de exportaciones no tradicionales. Al mismo tiempo, una nueva alza súbita de los precios de los productos básicos mejoró la rentabilidad de las exportaciones primarias y junto con el acceso sin restricciones al financiamiento externo incentivó una expansión sin paralelo de la absorción interna en gran parte de América Latina.

Si bien la combinación de políticas macroeconómicas sesgadas y de subsidios sectoriales com-

pensatorios con acceso ilimitado al mercado internacional de capital fue acompañada por un crecimiento económico sin precedentes, este estilo de desarrollo generó a la larga desequilibrios macroeconómicos insostenibles, cuya resolución contribuyó a la gravedad de la crisis económica de los años ochenta. El reciente ajuste a las repercusiones de la crisis económica internacional y del agotamiento de las políticas internas incompatibles ha sido en efecto muy ineficiente, debido a las imperfecciones del mercado internacional de capital, así como a las imperfecciones institucionales y estructurales internas. Sin embargo, la rectificación inducida por la crisis de las relaciones claves de los precios relativos internos ha atenuado uno de los principales obstáculos que se oponían al desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas, como lo sugiere la reacción de corto plazo de la producción de la agricultura regional. La experiencia posterior a la Gran Depresión demuestra, no obstante, que un proceso de ajuste automático, cualesquiera que sean su duración o su intensidad, no asegura eficiencia dinámica. En los años ochenta el cambio estructural orientado hacia el crecimiento ha exigido además importantes reformas institucionales y de política que sustentaran la normalización del sistema de precios relativos internos y reasignaran los recursos públicos y privados.

## I

### Las rentas excedentes y la distorsión de los precios relativos internos

Antes de la Gran Depresión el desarrollo de actividades productoras de rentas en la región originó niveles de ingresos que en todas partes probablemente sobrepasaron con creces los existentes con anterioridad a la explotación de la ventaja comparativa mediante el comercio internacional y que en algunos países se compararon favorablemente con los de los países europeos de ingresos medios<sup>1</sup>. Sin embargo, la economía basada en

esas actividades, que llegó a predominar en América Latina, resultó ser incapaz de mantener a la larga el crecimiento a su nivel potencial y en algunos casos finalmente se estancó durante decenios: si bien las rentas excedentes llevaron a un grado singular de especialización en la producción de bienes exportables en que la región poseía una ventaja comparativa extraordinaria, la tasa de crecimiento del ingreso proveniente de actividades productoras de renta acusó una tendencia descendente en el transcurso del tiempo.

En efecto, la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa de actividades extraordina-

<sup>1</sup>Datos internacionales comparativos sobre ingreso por habitante figuran en Balassa *et al.* (1986, cuadro 1.2).

rias, basada en las rentas derivadas de los recursos naturales elevó, indefinidamente, los precios internos de los bienes y servicios no transados internacionalmente en relación con el tipo de cambio nominal, cuyo mantenimiento en función del oro constituía la esencia del patrón oro. Por ese motivo, se deterioró indefinidamente el tipo de cambio real con respecto al valor que habría prevalecido a falta de rentas excedentes<sup>2</sup>. De este modo se produjo un tipo de cambio real, o sistema de precios relativos internos, cuyo valor de tendencia secular prácticamente impedía que se desarrollaran otras actividades productoras de bienes transables, excepto aquellas poseedoras de una ventaja comparativa extraordinaria, a pesar de la menor incidencia de las distorsiones de los precios relativos asociadas a los aranceles y a otras barreras comerciales en la mayor parte de América Latina hasta que se inició la Gran Depresión.

Las rentas excedentes tuvieron una repercusión que equivalió, en efecto, a un impuesto prohibitivo y general a la producción de bienes transables, tanto exportables como importables<sup>3</sup>. Por otra parte, el tipo de cambio real determinado por las rentas excedentes desplazó indefinida-

mente el gasto interno en favor de los bienes transables, patrón que difiere del que habría predominado si el precio relativo interno de los bienes transables se hubiese aproximado a un valor de equilibrio en el largo plazo<sup>4</sup>. Además de la distorsión endógena de los precios relativos de producción por efecto de la explotación desenfrenada de la ventaja comparativa extraordinaria prevaleciente, los precios relativos de los factores tendieron también a distorsionarse como consecuencia de las rentas excedentes. En la medida en que la escala de salarios de toda la economía se elevaba de esta manera por sobre el costo de oportunidad de la mano de obra, las rentas excedentes también desalentaron indirectamente el empleo de la mano de obra<sup>5</sup>.

Las imperfecciones del mercado de capital reforzaron la especialización total de la economía de rentas excedentes en la producción de bienes transables, en que había una ventaja comparativa extraordinaria que prevalecía en cualquier momento determinado. La rentabilidad de la producción de bienes transables puede limitarse efectivamente a una actividad existente basada en la generación de renta o a actividades que posean una ventaja comparativa extraordinaria a los precios relativos imperantes de los productos y los factores; sin embargo, otras actividades podrían también tornarse rentables en el futuro, y por ende competitivas, pese a que los precios relativos de producción no se modificasen. En efecto, producciones que en sus comienzos arrojan pérdidas, pueden más adelante empezar a dar utilidades a medida que su productividad aumenta porque crece la escala de producción y por el perfeccionamiento adquirido con la práctica: el conocido argumento de la industria incipiente. Sin embargo, por falta de intermediación financiera, los agentes económicos nacionales no podrían emprender tales actividades a menos que dispusieran de ahorros suficientes para cubrir los costos de puesta en marcha y del capital

<sup>2</sup>Las importaciones seculares de capital a largo plazo contribuyeron también al exceso secular de oferta de divisas, tanto en forma directa como indirecta (es decir, al aumentar la producción de las actividades generadoras de renta). Al igual que las rentas excedentes, las importaciones seculares de capital a largo plazo rebajaron de manera directa e indefinida el precio relativo interno de los bienes transables en comparación con el valor que habrían tenido de no mediar estas circunstancias. Y fue precisamente este efecto el que convirtió esas corrientes de capital en una transferencia real de bienes y de servicios no atribuibles a factores y desalentó la producción nacional de bienes transables.

<sup>3</sup>A manera de contraste, un arancel es desde luego equivalente a un impuesto a la producción de bienes exportables (Lerner, 1936). En una economía en que existen rentas excedentes un arancel podría constituir la mejor política opcional para compensar las nocivas repercusiones de la distorsión endógena de los precios relativos: a medida que se fuera manifestando la tendencia secular se observaría que el arancel iría neutralizando el efecto depresivo de las rentas excedentes sobre los precios relativos de los bienes importables mientras que su efecto sobre el precio relativo de los bienes exportables sería superfluo (las rentas excedentes imposibilitan la producción de bienes exportables independientemente de los aranceles). Sin embargo, una vez que hayan desaparecido las rentas excedentes, se manifestaría el efecto depresivo del arancel sobre el precio relativo de los bienes exportables.

<sup>4</sup>El sistema de precios relativos internos de equilibrio de largo plazo, o el tipo de cambio efectivo real, es el que es compatible con el equilibrio externo e interno a largo plazo.

<sup>5</sup>Para un análisis de este tipo de distorsión relacionada con la renta, cuyo efecto por lo general se hizo más notorio inmediatamente después de la revolución demográfica posterior a la segunda guerra mundial o a raíz de ella, véase Lewis (1964), Seers (1964), CEPAL (1980) y Bruton (1984).

de explotación y para soportar las pérdidas transitorias (Basu, 1984).

Como lo han señalado Little (1982) y otros autores, el argumento de la industria incipiente no tiene que aplicarse solamente, o especialmente, a la industria manufacturera. Es más, retrospectivamente puede ser sumamente útil para explicar, por ejemplo, cómo un país como la Argentina, que llegó a ser uno de los principales proveedores de trigo en el mercado mundial a comienzos del siglo xx, compraba trigo en el extranjero hasta el decenio de 1870, período en que se comenzó a aplicar un arancel considerable a las importaciones de trigo (CEPAL, 1949).

En la economía de renta excedente "pura", la estructura resultante de la producción en el segmento de mercado estaba de esta manera limitada a un sector que producía bienes no transados y un puñado de artículos exportables, cuyo valor del producto se originaba en su mayor parte en unas pocas actividades basadas exclusivamente en la renta, y en algunos casos solamente en una. No había producción de artículos importables. El sector productor de artículos no transados producía bienes que eran potencialmente importables, es decir, que podrían comercializarse internacionalmente, en la medida en que las barreras naturales interpuestas por los costos de transporte protegían a esas actividades de la competencia internacional. Naturalmente, estas actividades podían sobrevivir o emerger en un sector de subsistencia, en la medida también en que los costos de transporte neutralizaran las ganancias potenciales del comercio<sup>6</sup>. Por contraste, la estructura resultante de la demanda estaba sesgada en favor de los bienes transables. Finalmente, la distorsión de los precios relativos de los factores atribuible a las actividades productoras de renta, redistribuyó las rentas desde los propietarios de los recursos naturales hacia la fuerza del trabajo, pero inclinó la función de producción de toda la economía en favor del capital.

En la medida en que los precios internacio-

nales de las actividades productoras de renta, así como los demás factores determinantes de la capacidad total para importar, fluctuaban alrededor de la tendencia secular, los superávits y los déficit cíclicos de divisas se resolvieron mediante el proceso de ajuste automático basado en el patrón oro que eliminó los consiguientes desequilibrios macroeconómicos (por ejemplo, entre el flujo de oferta y demanda de dinero) variando el nivel de gasto interno en relación con el ingreso nacional, induciendo fluctuaciones en el precio nominal y por lo tanto, relativo de los bienes y servicios no transados y de este modo desviando el gasto interno desde (o hacia) los bienes y servicios transables hacia (o desde) los no transados (y viceversa), e induciendo corrientes de capital compensatorias, siempre que, entre otras cosas, la política económica nacional fuera neutral<sup>7</sup>. Los aumentos del tipo de cambio real, o las alzas de los precios relativos internos de los bienes transables producidas por las disminuciones de los precios absolutos de los bienes y servicios no transados en respuesta a perturbaciones externas transitorias y negativas, no eran suficientes para estimular otra u otras actividades productoras de bienes transables que no gozasen de ventaja comparativa extraordinaria basada en la generación de renta, debido a que los incentivos para hacerlo desaparecían a su vez durante las fases cíclicas ascendentes cuando el proceso de ajuste a las perturbaciones externas transitorias favorables aumentaba el precio relativo interno de los bienes y servicios no transados con respecto a su valor de tendencia. De este modo, el ajuste del patrón oro a las perturbaciones externas cíclicas mediante el mecanismo precio-efectivo-flujo (es decir, tipo de cambio nominal fijo, oferta monetaria endógena y los precios flexibles de los bienes y servicios no transados) era no sólo compatible con la existencia secular de rentas excedentes y la estructura peculiar de la producción que éstas forjaron, sino también eficiente (es decir, ocurría sin pérdidas de bienestar innecesarias) en el transcurso del ciclo, siempre que los mercados y los gobiernos se comportaran en debida forma.

<sup>6</sup>En muchos países el sector de subsistencia continuó empleando una parte significativa de la fuerza de trabajo hasta después de la segunda guerra mundial, pero en algunos países —por ejemplo, la Argentina, Costa Rica y el Uruguay— el sector de subsistencia prácticamente desapareció en el siglo xix.

<sup>7</sup>Para mayores detalles sobre el funcionamiento del patrón oro, véanse, por ejemplo, los documentos recopilados en Bordo y Schwartz (1984).

## II

## La política económica y la distorsión de los precios relativos internos

Al iniciarse la Gran Depresión, las rentas excedentes se evaporaron a medida que el comercio internacional y los precios de los productos básicos se desplomaban y las corrientes de capital hacia la periferia se desvanecían. Jamás se había experimentado un desplazamiento de los precios relativos internos en favor de los bienes transables de tal magnitud y duración, desplazamiento que, al extinguir gran parte de las rentas, eliminó en gran medida el sesgo desfavorable a la producción de bienes importables y exportables. Sin embargo, en los decenios de 1930 y 1940 la actividad económica se recuperó de los efectos de la Gran Depresión y de la segunda guerra mundial casi exclusivamente como resultado del desarrollo sostenido de un sector que producía bienes importables, incluidos productos agrícolas pero principalmente artículos manufacturados, mientras que las exportaciones languidecían en niveles considerablemente inferiores a los alcanzados antes de 1930. En efecto, el prolongado colapso del sistema de comercio internacional multilateral y la división del mundo en bloques comerciales amparados tras altas barreras arancelarias y restricciones cuantitativas limitaron gravemente el alcance de la expansión de las exportaciones no tradicionales, así como la recuperación de las tradicionales. Además, la política económica interna gradualmente reintrodujo distorsiones en el sistema de precios relativos internos que desalentaron la producción de bienes exportables a la vez que promovieron la producción de bienes importables, especialmente artículos manufacturados.

Aunque el deterioro masivo de la relación de intercambio y la abrupta reversión de las transferencias de recursos, junto con la desaparición del patrón oro, prepararon el camino para la transformación de la estructura de producción, la aplicación de políticas fiscales y monetarias anticíclicas suponía un tipo de cambio que fluctuara libremente, política que no sólo dejó a todo el sistema desprotegido y por lo tanto expuesto a una inestabilidad sin límites, sino que se contra-

ponía con las normas tradicionales de política. Ya sea intencionalmente o por coincidencia, el amplio uso de los aranceles, las cuotas de importación y los regímenes de tipos de cambio múltiples que se hizo después del abandono del patrón oro y las grandes devaluaciones reales ayudaron a conciliar las políticas fiscales y monetarias expansionistas con un retorno a una semblanza de estabilidad cambiaria, en la medida en que seguían habiendo muchas posibilidades de emplear los recursos que quedaron ociosos como consecuencia de la Gran Depresión.

La combinación de aumentos importantes del tipo de cambio real y la aplicación de políticas comerciales restrictivas con políticas fiscales y monetarias anticíclicas fue acompañada por una recuperación económica que se materializó más rápido y fue más vigorosa en América Latina que en la mayoría de los países industrializados<sup>8</sup>. Cuando la economía internacional se recuperó e inició después una era de crecimiento sin precedentes en los años posteriores a la segunda guerra mundial, las políticas de sustitución de las importaciones siguieron intensificándose en la mayoría de los países de América Latina, primero como respuesta al alza extraordinaria de los precios internacionales de los productos básicos relacionada con la guerra de Corea para compensar los efectos depresivos de la nueva abundancia de entradas de divisas sobre los precios relativos internos y la producción de artículos manufacturados importables, y posteriormente para contrarrestar el efecto de la prolongada baja de los precios internacionales de los productos básicos y el estancamiento del quantum de exportaciones sobre el equilibrio externo. Como resultado, sin embargo, los precios relativos internos se tornaron cada vez más desfavorables para la producción de bienes exportables y, al igual que en la época anterior a la Gran Depre-

<sup>8</sup>Los antecedentes históricos comparativos se examinan, por ejemplo, en Díaz-Alejandro (1982) y Corbo (1986).

sión, los únicos productos en que la región podía competir internacionalmente eran aquellos en los que poseía una ventaja comparativa basada en la generación de renta. Incluso la producción de esos rubros tendió a estancarse como consecuencia de la distorsión de los precios relativos internos inducida por la política económica.

El uso de aranceles de importación y restricciones cuantitativas, al principio como medidas provisionales para equilibrar la balanza de pagos y posteriormente como parte integrante esencial de una estrategia dirigida específicamente hacia la industrialización mediante la sustitución de importaciones, alteró los precios relativos internos en toda la economía. Las medidas comerciales restrictivas —como los aranceles— que fomentaban la industrialización elevaron el precio interno nominal de los productos manufacturados protegidos y por ende el precio relativo interno de los bienes importables manufacturados en relación con los de todos los demás bienes y servicios.

La cuantía del incremento de la rentabilidad absoluta y relativa de la producción de artículos manufacturados dependió del valor interno agregado en la producción manufacturera y del arancel medio aplicado a los componentes importados que se emplean en la producción de bienes exportables (que, por lo general, era bajo o nulo) y en la de bienes y servicios no transados internacionalmente, así como del efecto de los aranceles nominales sobre el precio de las importaciones manufacturadas finales y la demanda de divisas. Del mismo modo, los aranceles aplicados a los productos manufacturados redujeron los precios relativos y la rentabilidad de todos los bienes y servicios no protegidos. La protección de los bienes importables manufacturados deprimía especialmente los precios relativos y la rentabilidad de las exportaciones y de las importaciones agrícolas porque, además de los efectos directos que surtieron sobre los costos y precios relativos, los aranceles refrenaron la demanda de importaciones, haciendo caer al tipo de cambio nominal a un valor inferior al que habría tenido si éstos no hubiesen existido. Si bien se ha reconocido desde hace mucho tiempo que hay una equivalencia entre los aranceles a las importaciones y los impuestos a las exportaciones, un arancel limitado a las importaciones manufacturadas es

equivalente también a un impuesto a los bienes importables no protegidos, es decir, los agrícolas. Por otra parte, como resultado de esta repercusión dinámica de la protección, los precios relativos y la rentabilidad de los bienes y servicios no transados pueden mejorar en general (aunque por supuesto se deteriorarían con respecto a los de los bienes protegidos). Sin embargo, la repercusión dinámica de los aranceles no puede sostenerse, ya que desalienta la producción de bienes importables y exportables no protegidos y por lo tanto es incompatible con el equilibrio externo sostenido, a menos que la oferta de financiamiento externo sea ilimitada. Finalmente, las cuotas de importación tuvieron efectos análogos sobre los precios relativos internos, pero produjeron ganancias extraordinarias para el sector privado más bien que ingresos para el gobierno.

La aplicación persistente de políticas fiscales y monetarias procíclicas durante las fases ascendentes internacionales, así como de políticas expansionistas durante las fases descendentes, dio origen a un aumento progresivo de la demanda de financiamiento por parte del sector público y a la creación de liquidez excesiva en relación con la demanda de activos financieros internos por el sector privado. A fin de impedir o limitar los efectos de desbordamiento en los mercados de bienes, servicios, activos fijos y divisas, se recurrió al financiamiento externo, las restricciones a las transacciones de cuenta corriente y de capital y los controles selectivos de precios. La utilización del financiamiento externo para cubrir los gastos deficitarios del sector público redujo el grado de creación de exceso de liquidez y/o de desplazamiento de la inversión privada que habría existido de otra manera. Asimismo, absorbió los efectos del exceso de demanda de bienes y servicios en el nivel de precios internos y la balanza global de pagos, pero no eliminó el exceso básico de liquidez. También se utilizaron los controles selectivos de precios para reducir las presiones inflacionarias, mientras que las restricciones aplicadas a las transacciones de cuenta corriente y de capital ayudaban a frenar las repercusiones de las políticas fiscales y monetarias expansionistas sobre la balanza de pagos. Sin embargo, el exceso persistente de oferta de dinero impulsó, finalmente, a la producción más allá de su potencial, inflando el nivel de los precios internos con res-

pecto al de los precios internacionales<sup>9</sup>. Por otra parte, el efecto inflacionario del exceso de liquidez sobre el tipo de cambio nominal fue absorbido mientras se dispuso de financiamiento externo. De este modo, en la medida en que el tipo de cambio nominal oficial se mantuvo en su nivel existente, el tipo de cambio real se deterioró, elevando los precios de los bienes y servicios no transados en relación con los de los bienes transables. Al mismo tiempo, la rentabilidad de producir bienes transables se redujo considerablemente debido al aumento de los costos de producción internos<sup>10</sup>. El empleo de los controles de cuenta corriente y de capital aumentó también el efecto inflacionario del exceso de liquidez sobre los precios de los bienes y servicios no transados y dio origen a la aparición de un tipo de cambio paralelo o negro, haciendo bajar también el precio relativo de los bienes transables al tipo de cambio oficial<sup>11</sup>. El hecho de recurrir a los controles de precios selectivos respecto de los artículos que tienen gran importancia en la formación de las variaciones medidas del nivel de precios al consumidor disminuyó aún más la rentabilidad de la producción interna de alimentos.

Durante los años setenta, las repercusiones de la política macroeconómica imperante sobre la rentabilidad y la producción de otros bienes transables que no fuesen manufacturas importables fueron compensadas en gran parte por medidas específicas para cada sector, principalmente crédito a un interés subvencionado, que subsidiaron los costos de producción de los bienes agrícolas transables y las exportaciones manufacturadas no tradicionales. Además, se otor-

garon subsidios directos a las exportaciones no tradicionales. La agricultura también se benefició del alza de los precios internacionales de los productos básicos que se produjo a comienzos y mediados del decenio de 1970. Como resultado de estas políticas compensatorias y el mejoramiento de los precios relativos internacionales, durante los años setenta el valor agregado en la agricultura latinoamericana (a precios constantes) aumentó 3.5% anual, tasa cercana a la potencial, a pesar de que la política macroeconómica desalentaba la producción de bienes transables y especialmente la de alimentos. Al mismo tiempo, la expansión radical de los préstamos de los bancos comerciales a la región no sólo financió el efecto de las perturbaciones del precio del petróleo sobre la balanza de pagos sino que incentivó una expansión sin precedentes de la absorción interna tanto en los países exportadores como en los países importadores de petróleo. Las perturbaciones internacionales positivas que tuvieron un efecto saludable sobre la producción de bienes y servicios no transados aceleraron el crecimiento económico, pero reforzaron el sesgo de la política macroeconómica desfavorable para la producción de bienes importables agrícolas y exportaciones no tradicionales.

Si bien la combinación de políticas macroeconómicas sesgadas y subsidios sectoriales compensatorios con acceso ilimitado al mercado internacional de capital fue acompañada por un crecimiento económico sin precedentes, finalmente, generó desequilibrios generalizados, inclusive el estancamiento de las exportaciones y los bienes importables no manufacturados, la sobreproducción de bienes y servicios no transados, la creación de un déficit de recursos extraordinariamente grande, un exceso sin igual de deuda externa y una inestabilidad desenfrenada de los precios internos, todo lo cual contribuyó a la inusitada gravedad de la crisis económica contemporánea.

Estos desequilibrios reflejaron una acumulación de los costos, atribuible a varias causas: a la asignación ineficiente de los recursos (es decir, a una asignación diferente de la que se hubiese hecho de no haberse producido los cambios inducidos por la política en los precios relativos de los productos y los insumos); a los subsidios a los insumos; a la administración de las políticas eco-

<sup>9</sup>Los efectos inflacionarios del exceso de liquidez sobre el nivel de los precios internos pueden ser absorbidos mediante la expansión del déficit de recursos hasta el punto en que la producción efectiva iguala a la producción potencial. Más allá de ese punto se elevará la escala de salarios y, por lo tanto, el precio de los bienes no transados.

<sup>10</sup>A medida que aumenten los precios relativos de los bienes y servicios no transados, el exceso de demanda de bienes y servicios se encauzará hacia los bienes transables, mientras que los factores de producción serán reasignados a la producción de bienes no transados, con lo que aumentará aún más el déficit de recursos y la demanda de financiamiento externo.

<sup>11</sup>Semejante régimen de tipos de cambio múltiple entraña también un impuesto a la producción de bienes exportables y un subsidio a las importaciones.

nómicas intervencionistas; a la desviación de los recursos productivos hacia esfuerzos por captar las rentas creadas por la política económica (por ejemplo, la obtención de subsidios); a la mayor volatilidad de los precios relativos internos producida por el aumento de la inflación; y a las medidas adoptadas para mitigar los efectos distributivos del estilo de desarrollo imperante (por ejemplo, los pagos a la mano de obra —incluidas las personas cuyo empleo es improductivo— que fue desplazada por efecto de la depresión del

precio de alquiler del capital en relación con la escala de salarios de la mano de obra, así como de la expansión desproporcionada de las actividades que hacen un uso del capital relativamente más intensivo). Finalmente, por el lado de la demanda, la acumulación excesiva de deuda externa y los costos que ella entraña fueron el resultado de la sobrevaloración de la moneda y del afán de financiar parte de los costos del estilo de desarrollo imperante con cargo a fuentes ostensiblemente no inflacionarias.

### III

## Crisis y ajuste en los años ochenta

A comienzos del decenio de 1980 se produjo un cambio radical en la combinación de políticas macroeconómicas y sectoriales que se estaban aplicando en la mayoría de los países de América Latina. El sesgo de la política macroeconómica desfavorable para la producción de los bienes transables disminuyó de manera pronunciada y los subsidios sectoriales se redujeron radicalmente. Este vuelco de la política económica constituyó esencialmente un resultado de la dinámica de un proceso de ajuste involuntario más bien que de las iniciativas de política interna. Sin embargo, un proceso de ajuste automático no es necesariamente eficiente. En efecto, la región no sólo soportó una reducción de la absorción interna totalmente desproporcionada con respecto al impacto de las permanentes perturbaciones externas y las perturbaciones provenientes de las políticas internas sobre la balanza de pagos, sino que experimentó enormes pérdidas innecesarias de bienestar, principalmente debido a una gran escasez de financiamiento externo, pero también como consecuencia de imperfecciones institucionales y estructurales internas y la falta de iniciativas de política interna adecuadas. Sin embargo, el cambio inducido por la crisis en la política económica preparó el terreno para el surgimiento de un estilo de desarrollo menos costoso y más sostenible.

En la medida en que se interrumpe la oferta de financiamiento externo y se agotan las tenen-

cias de reservas internacionales, desaparece la diferencia entre la absorción interna y el ingreso nacional (o, lo que es lo mismo, el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos). Este proceso es inevitable y automático y se desencadena como resultado del aumento del precio relativo interno de los bienes exportables e importables —es decir, del tipo de cambio efectivo real— a que da lugar la escasez de financiamiento externo, independientemente de que las autoridades responsables de la política económica modifiquen o no el tipo de cambio oficial y el valor nominal de los gastos del sector público y si el sector privado ajusta su gasto nominal. El alza del precio interno relativo de los bienes transables impone un equilibrio entre la inversión interna y el ahorro nacional por intermedio de dos cauces: desplazando el gasto interno desde los bienes transables hacia los bienes y servicios no transados internacionalmente y reduciendo el nivel global de gasto interno real mediante el impacto del alza del nivel de precios internos sobre los ingresos nominales. Asimismo, reducirá el gasto interno real por la vía monetaria si surge una demanda excesiva de dinero<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>En la medida en que el aumento del precio relativo de los bienes transables dé origen a un alza del nivel de precios el aumento del tipo de cambio efectivo real reducirá el valor real de los activos financieros no reajustables, tales como la masa monetaria. Si la demanda de dinero es una demanda de

El proceso de ajuste a una escasez de financiamiento externo conduce necesariamente a la reducción, si no a la eliminación, del sesgo desfavorable a la producción de bienes transables, independientemente de la política económica interna<sup>13</sup>. Además, durante el proceso de reducción del gasto real del sector público el ajuste automático simultáneamente hace volver a su nivel anterior el valor real de los subsidios compensatorios encauzados hacia la agricultura, a menos que se haya dispuesto que dichos gastos aumenten. Sin embargo, la reducción paralela del sesgo desfavorable a los bienes transables naturalmente debilita la razón de ser de los subsidios compensatorios, y reduce la necesidad de los mismos, y por lo tanto encaja perfectamente con la restricción global de la disponibilidad de recursos. De este modo, el cambio de orientación de la política interna observada en la mayor parte de América Latina en los años recientes podría explicarse exclusivamente en función de la dinámica del proceso de ajuste automático. En la práctica, sin embargo, el cambio constituyó el producto de un ajuste tanto voluntario como involuntario. En efecto, mientras la supresión del financiamiento externo elimine de manera automática e inevitable un déficit de cuenta comercial, dará origen a la formación de un superávit de cuenta comercial únicamente si los prestatarios nacionales continúan efectuando pagos por el servicio de factores al extranjero. Pero en la medida en que el

---

saldos monetarios reales, cuando el nivel de precios se eleve habrá un exceso de demanda de dinero, dada la masa existente de dinero, a menos que el público prevea que este aumento persistirá, es decir, que se transforme en inflación (en cuyo caso disminuiría la demanda de dinero). El exceso de demanda de dinero puede eliminarse mediante una disminución de los gastos, una reducción de los ingresos, un alza del tipo de interés, un aumento de la inflación prevista o un incremento de la oferta monetaria. Si la reacción de la política económica es pasiva y el público no tiene expectativas inflacionarias, el alza del precio relativo de los bienes transables operará también por la vía monetaria, independientemente de que las corrientes internacionales de capital sean inelásticas. De lo contrario, el déficit de cuenta corriente desaparecerá como resultado de los efectos de sustitución y de ingreso solamente.

<sup>13</sup>En la medida en que los aranceles y controles de precios sigan vigentes o se hayan intensificado, el tipo de cambio será más bajo que el que sería en otras circunstancias, a pesar de su aumento como consecuencia de la interrupción del financiamiento externo.

ajuste sea voluntario, el precio interno relativo de los bienes transables naturalmente será más elevado y la absorción interna será menor que si el ajuste no lo fuese. Si las autoridades nacionales no están dispuestas a facilitar divisas para efectuar los pagos de los intereses de la deuda externa y los agentes nacionales privados no pueden adquirir divisas en el mercado paralelo o negro para financiar los pagos por el servicio de factores al extranjero, o no están dispuestos a hacerlo, no se producirá un superávit de cuenta comercial. En este sentido, el proceso de ajuste de América Latina en su conjunto ha tenido componentes tanto voluntarios (la generación de un superávit de cuenta comercial y la transferencia de recursos al extranjero) como involuntarios (la eliminación del déficit de cuenta comercial), sin tener en cuenta si algunos países optaron por introducir ajustes antes de que perdieran acceso al mercado internacional de capital o agotaran sus tenencias de activos externos, que fue lo que en realidad ocurrió (ya sea solos o con el aliento y apoyo del Fondo Monetario Internacional).

La brusca reducción del gasto público real y de la asignación real de crédito a los sectores productores de bienes transables observada en la mayor parte de la región en el transcurso de la crisis puede ser el resultado también de un proceso de ajuste automático o voluntario. Es más, sería el resultado inevitable de cualquiera de los dos procesos a menos que se llevaran a la práctica medidas fiscales y monetarias compensatorias. En efecto, el alza del nivel de precios provocada por el desplazamiento de los precios relativos internos se traduce espontáneamente en una reducción generalizada de las diversas categorías de gasto público, así como del valor real de los activos financieros. Sin embargo, semejante resultado no es necesario ni conveniente. Por el contrario, el ajuste eficiente al impacto de las perturbaciones sobre la balanza de pagos exigiría un aumento del gasto del sector público y del crédito bancario en los sectores que producen bienes transables o un incremento de la eficiencia de tales egresos. Eliminada la necesidad absoluta de algunos gastos públicos y asignaciones de crédito, como los que tienen por finalidad compensar los sesgos macroeconómicos, y reducida la eficiencia relativa de otros, es decir aquellos encauzados hacia los sectores productores de bienes y servicios no transados, existe margen para

aumentar los gastos destinados a fomentar la producción de bienes transables, a pesar de la reducción global en la disponibilidad de recursos y los mayores desembolsos para efectuar los pagos de intereses. Pero el ajuste eficiente requeriría la intervención activa en materia de política para conciliar la expansión de la producción de bienes transables con la reducida disponibilidad de recursos. Este requisito de eficiencia basta para explicar por qué un proceso de ajuste automático es ineficiente. Sin embargo, también se necesitarían políticas de gasto público y monetarias activas para evitar pérdidas innecesarias de bienestar independientemente de que los ajustes de precios relativos fueran automáticos o voluntarios. En todo caso, las economías mundiales reales adolecen de imperfecciones profundamente arraigadas que impiden también el ajuste eficiente a menos que se materialicen iniciativas de política internacional e interna adecuadas<sup>14</sup>.

Dado que el gasto público y el crédito bancario asignados para fomentar la producción de bienes transables en realidad han disminuido drásticamente en el transcurso de la crisis, no resulta sorprendente que el crecimiento de la agricultura latinoamericana descendiera de 3.5% anual en el período 1970-1980 a 2.5% anual en el período 1980-1985, en comparación con una tasa potencial de alrededor del 4%, a

<sup>14</sup>A nivel interno se pueden identificar dos clases de imperfecciones. La primera comprende aquellas que son inherentes a la existencia misma del tiempo y la incertidumbre. Se originan rigideces y desfases que obstaculizan las reasignaciones instantáneas de los recursos productivos en el sentido y la magnitud necesarios para mantenerlos empleados plenamente aun cuando la economía esté libre de las demás clases de imperfecciones, es decir las deficiencias estructurales (por ejemplo, un sector sobredimensionado de bienes y servicios no transados) e institucionales (por ejemplo, el proceso presupuestario descentralizado y no consolidado del sector público) que se desarrollan como resultado de las incongruencias de la política económica interna. De este modo, el ajuste eficiente exigiría el financiamiento externo compensatorio del impacto de las perturbaciones sobre la balanza de pagos aun cuando la economía estuviera libre de imperfecciones estructurales e institucionales y las políticas internas fueran compatibles con el pleno empleo. Sin embargo, las imperfecciones del mercado internacional de capital impiden una asignación del financiamiento externo compatible con el ajuste eficiente, mientras que los recursos movilizados por la comunidad financiera internacional son insuficientes para compensar esas imperfecciones.

pesar del aumento considerable del precio relativo interno de los bienes exportables e importables en la mayoría de los países de la región. De tener algún efecto, estos resultados deberían poner fin a cualesquiera dudas que subsistían acerca del grado de reacción de los precios de la agricultura latinoamericana. En efecto, la marcada reducción en la proporción entre el gasto público, crédito bancario y valor agregado en la agricultura sugiere que fracciones considerables de esos gastos fueron superfluas y proporciona un indicio del alcance de la ineficiencia del estilo previo de desarrollo. Por contraste, la gran disminución de gastos en investigación y divulgación agrícolas, la declinación de la formación de capital del sector público y el deterioro de la infraestructura agrícola a raíz de las reducciones radicales en otros desembolsos no salariales aparte de los subsidios plantean el peligro de una brusca caída del crecimiento agrícola. Habiéndose obtenido expansión de la producción a la vez única y definitiva, como consecuencia de la reasignación de los factores de producción en la agricultura y entre la agricultura y el resto de la economía, inducida por el alza del precio relativo de los bienes transables, para que la producción de bienes transables siga expandiéndose continuamente, deberá contar con el apoyo de mayores gastos de desarrollo y asignaciones de créditos.

El ajuste eficiente puede requerir también la aplicación de una política macroeconómica activa para eliminar, reducir o estabilizar la inflación. En efecto, se ha comprobado que los precios relativos se tornan más volátiles a medida que aumenta la inflación. Si bien este fenómeno no impediría el proceso de ajuste automático, elevaría el costo del ajuste al debilitar el grado de reacción de la producción de bienes transables ante los cambios de los precios relativos. Por volátiles que puedan ser los precios relativos internos, el cuántum de importaciones descendería al nivel impuesto por la compresión de la capacidad para importar por efecto del agotamiento de las entradas de capital. Sin embargo, la producción de bienes exportables e importables puede manifestar una reacción más débil que la que podría haberse producido si no hubiese habido inflación, o si ésta hubiese sido menos intensa, menos volátil. Sin embargo, las políticas de estabilización también entrañan costos, a menos que se

pueda hacer concordar de alguna manera las expectativas y el comportamiento del público con las metas de política fijadas por las autoridades, logro que es prácticamente imposible de alcanzar si la economía se está ajustando simultáneamente, ya que los precios como el tipo de cambio, que ejercen una influencia determinante sobre las expectativas del público, estarán aumentando en vez de permanecer estables o disminuir (Ramos, 1987). La existencia de inflación inercial también exige, en aras de la eficiencia, un proceso de ajuste gradual más bien que un proceso automático y, por lo tanto, el apoyo del financiamiento externo.

La eficiencia del proceso de ajuste automático se ve también socavada cuando las imperfecciones del mercado internacional de capital provocan ajustes asimétricos a nivel mundial cuando hay, en efecto, "una periferia". Este fenómeno es una de las características sobresalientes de la crisis actual, como lo fue de la Gran Depresión. La

reducción generalizada de los cuanta de importaciones y la expansión de los cuanta de exportaciones que acompañan a la escasez de financiamiento externo hacen bajar los precios internacionales de los productos básicos, causando una pérdida de bienestar en la periferia que se suma a aquellas pérdidas originadas por la contracción del déficit de recursos y la disminución de la producción. En efecto, puede surgir un círculo vicioso en que la pérdida de ingresos causada por el deterioro de la relación de intercambio aumente vertiginosamente a medida que el ajuste engendre más ajuste. A este respecto, la crisis actual ha resultado ser incluso más costosa que la Gran Depresión, ya que muchos países han financiado los pagos de intereses de su deuda externa con los superávits de sus cuentas comerciales mientras que en los años treinta sólo un puñado de países realizaron el ajuste voluntario.

(Traducido del inglés)

#### Referencias bibliográficas

- Balassa, Bela y otros (1986): *Toward renewed economic growth in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics. Existe en español una versión resumida, titulada *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina: resumen, visión global y recomendaciones*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Basu, Kaushik (1984): *The less developed economy. A critique of contemporary theory*. Londres: Basil Blackwell.
- Bruton, Henry (1984): Economic development with unlimited supplies of foreign exchange, *Comparative development perspectives: essays in honor of Lloyd G. Reynolds*. G. Ranis y otros (comp.). Boulder, Colorado: Westview Press, 124-144.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1). Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1951.II.G.1.
- (1981): El desarrollo económico de Jamaica y Trinidad y Tabago en los años setenta, *Estudio económico de América Latina, 1980* (E/CEPAL/C.1191). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 82.II.G.1. Santiago de Chile: 629-664.
- Corbo, Vittorio (1986): *Problems, development theory and strategies of Latin America* (documento preparado para su presentación en el Simposio del 25° Aniversario del Centro de Desarrollo Económico de la Universidad de Yale sobre el Estado de la Economía del Desarrollo: Progreso y Perspectivas, 11 a 13 de abril de 1986). New Haven, Connecticut, Economic Growth Center.
- Díaz-Alejandro, Carlos F. (1982): Latin America in depression 1929-1939, *The theory and experience of economic development: essays in honor of Sir W. Arthur Lewis*. M. Gersovitz y otros (comp.). Londres: George Allen and Unwin, 334-335.
- Ground, Richard L. (1986): Origen y magnitud del ajuste recesivo de América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 30, diciembre, 73-90.
- Lerner, A.P. (1936): The symmetry between import and export taxes. *Economics*, vol. III, N° 11, agosto, 306-313.
- Lewis, Arthur (1964): *Jamaica's economic problem*. Kingston: Gleaner Company. Little, Ian M.D. (1982): *Economic development. Theory, policy and international relations*. Nueva York: Basic Books.
- Ramos, Joseph (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Seers, Dudley (1964): The mechanism of an open petroleum economy, *Social and Economic Studies*, vol. 13, N° 2. Jamaica, junio.



## El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil

*Raúl Brignol Mendes\**

En este artículo el autor analiza la evolución del sector rural de Brasil en las últimas décadas y algunos de sus efectos socioeconómicos tanto en el campo como en las ciudades. Aunque trata únicamente de ese país, los procesos comentados y sus repercusiones están presentes, con intensidad variada, en muchos otros países de América Latina.

Brasil tiene una gran potencialidad no plenamente utilizada y alcanzó entre los años cincuenta y setenta una alta y sostenida tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, en el último cuarto de siglo no ha resuelto algunas cuestiones fundamentales que han adquirido proporciones cada vez mayores. En consecuencia existe en este momento un conjunto de problemas de gran magnitud relacionados entre sí que influyen en las áreas política, económica y social. Enfrentar esos problemas y disminuir su intensidad es el desafío que se plantea a la sociedad brasileña en el presente y para el futuro, que pone a prueba su capacidad para consolidar el proceso de redemocratización del país.

El llamado proceso de modernización de la agricultura puesto en práctica en el pasado reciente, entre otras consecuencias, concentró la tierra, limitó la capacidad de absorción productiva de la población en el campo, disminuyó la producción per cápita de alimentos básicos y forzó un extraordinario éxodo rural, que aumentó masivamente la población redundante en las ciudades. No ha resuelto el problema de la pobreza y marginalidad en el campo y agravó esos mismos problemas en las ciudades. Uno de sus efectos finales es el preocupante incremento de la violencia en todo el país.

En esas circunstancias y dentro de un cuadro democrático real y, por lo tanto, no represivo, una reforma agraria amplia sin pretender solamente distribuir la tierra —nunca realizada en Brasil— es quizá la alternativa necesaria y disponible para cambiar el signo de las consecuencias socioeconómicas negativas del proceso de modernización antes citadas.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### El proceso de modernización del sector agrícola

#### 1. *Objetivos y características generales*

A partir de mediados de la década de 1960 Brasil, de forma similar a otros países, adoptó un modelo agrícola basado en los principios de la llamada "revolución verde". Según una de las interpretaciones<sup>1</sup>, con la cual concordamos, mediante este modelo, apoyado en la utilización de "paquetes" tecnológicos con un elevado contenido de insumos químicos y biológicos, semillas mejoradas y mecanización, se proponía aumentar la producción y productividad agrícolas y adecuar las características de los productos a las necesidades de la agroindustria, alcanzando la autosuficiencia alimentaria y generando un creciente excedente de productos agrícolas exportables. El argumento fundamental era la posibilidad, por medio de la adopción del modelo, de acelerar la economía con repercusiones positivas en todos los sectores, y de romper la barrera tecnológica y socioeconómica que existía entre Brasil y los países desarrollados. En consecuencia, aunque se trate de un modelo para el sector agrícola, debería tener por arrastre efectos económicos y sociales dinamizadores en toda la economía.

La aplicación del modelo mediante un proceso de modernización del agro, estaría articulada con el complejo industrial nacional e internacional y contaba internamente con el apoyo tanto de la oligarquía rural preocupada por la intensificación de los movimientos sociales en el campo, como de los sectores más modernos del capital urbano interesados en ampliar su acción. Pero el modelo no proponía alterar el perfil de distribución de la tierra, a pesar de la existencia del Estatuto de la Tierra desde 1964. Como es sabido, el objetivo fundamental del Estatuto de la Tierra era "promover la justa distribución de la

<sup>1</sup>G. Martine, "Efeitos esperados e imprevistos da modernização agrícola no Brasil", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

propiedad, con igual oportunidad para todos”, atendiendo con su adopción “los compromisos internacionales asumidos por el país en la Carta de Punta del Este”.

Por ser la oligarquía rural una de las bases de apoyo interno del modelo y, como consecuencia, al no estar previsto en él modificar la estructura de distribución de la tierra, se le conoce como un proceso de modernización conservadora. La profundización de este proceso, garantizada por una conjunción de fuerzas suficientes para reprimir cualquier oposición a su ejecución, explica la imposibilidad de aplicar el Estatuto de la Tierra en Brasil en el transcurso de 21 años.

La modernización de parte del sector agrícola se concentró principalmente en las regiones Sureste y Sur y, al interior de estas regiones, en los agricultores grandes y medianos, que pasaron a especializar su producción para la exportación. Los instrumentos de política agrícola utilizados por el Estado para llevar a la práctica el modelo fueron: crédito rural, precios de sustentación, seguro rural, políticas de subsidios, tanto crediticias como fiscales, y una serie de programas especiales que beneficiaron ciertas actividades y zonas rurales. Sin embargo, parece no existir duda en

identificar el crédito rural como el instrumento más potente para impulsar el proceso de modernización conservadora en Brasil. Por eso es necesario hacer algunos comentarios específicos sobre ese instrumento.

## 2. El crédito rural

El crédito rural tuvo un impresionante crecimiento desde 1966 hasta 1980. En 1969 su monto total representaba cerca de 45% del producto agrícola, y se elevó a 54% y 68.5% en los años 1971 y 1973, respectivamente. En 1975 sobrepasó al producto agrícola generado en ese año, llegando a 102%. Aunque es necesario reconocer la imprecisión relativa en que se incurre al comparar los montos del crédito y el producto generado de un mismo año, la comparación no queda invalidada como demostrativa de la gran magnitud que alcanzó el crédito rural. Entre 1969 y 1975, el producto del sector agrícola aumentó seis veces, mientras los créditos concedidos al sector se multiplicaron por 14 (cuadro 1).

Aunque en el período posterior a 1975, el crédito pasó a representar una menor proporción del producto interno bruto agrícola, la participación más baja fue de 70% en 1977, que es excesivamente alta comparada con las correspondientes a otros países de Latinoamérica. De todas formas, entre los años 1970 y 1980, mientras el producto interno bruto del sector agrícola se multiplicó por 63, el crédito rural, concedido aumentó 93 veces. A partir de 1979, con el segundo incremento de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional, el deterioro de los términos de intercambio y la aceleración del proceso inflacionario, se adoptó una política monetaria contractiva que condujo a un control más rígido del presupuesto y que, a su vez, implicó una disminución del monto total del crédito rural en valores constantes entre 1979 y 1984. En este período (Homen de Melo, 1986), el monto total del crédito disminuyó 63% con relación a 1979, y aunque en 1985 registró un aumento, en ese año superó en poco más de la mitad (53%) el alcanzado en 1979.

En cuanto a las tasas de interés, en 1979 por ejemplo (Martine y Beskow, 1987), resultó una tasa real negativa de 33.4% en los contratos de financiamiento, lo que condujo a un monto total

Cuadro 1  
BRASIL: PIB DEL SECTOR AGRICOLA Y CREDITO RURAL  
(Miles de millones de cruzeiros)

Año	PIB del sector agrícola (A)	Monto del crédito rural (B) <sup>a</sup>	$\frac{B}{A} \cdot 100$
1969	14.3	6.5	45.4
1970	17.1	9.2	53.8
1971	23.9	12.8	53.5
1972	30.6	18.7	61.1
1973	44.3	30.3	68.4
1974	65.7	48.3	73.5
1975	87.8	90.0	102.5
1976	137.7	130.2	94.5
1977	236.9	165.9	70.0
1978	320.7	233.9	72.9
1979	529.6	448.7	84.7
1980	1 085.3	859.2	79.2

**Fuentes:** Luis Carlos Guedes Pinto, *Notas sobre a política agrícola brasileira*, São Paulo, 1978; y Dercio García Munhoz, *Economía agrícola - Agricultura, uma defesa dos subsidios*, Petrópolis, 1982.

<sup>a</sup> Créditos concedidos por el Sistema Nacional de Crédito Rural.

de subvención crediticia al sector agrícola equivalente a cerca del 29% del producto interno sectorial al costo de factores. En el período posterior a 1980, se acercaron a las tasas de inflación, alcanzando en 1984 y 1985 a 3% sobre el valor total de la corrección monetaria en esos años. En julio de 1987, se eliminó el subsidio al crédito rural, y los financiamientos se actualizaron por el índice de las Obligaciones del Tesoro Nacional (OTN). Las tasas de interés para el crédito rural se fijaron en 7% y 9% al año por encima de las OTN.

Además del espectacular crecimiento del crédito rural entre mediados de la década de 1960 y 1979, es importante analizar su concentración por regiones y por tipo de predio.

En 1980 existía un mayor número de productores asistidos por el crédito, en relación con el número total de productores, en las regiones Sur, Centro-Oeste y Sureste. En tres regiones superaban el promedio nacional, en tanto que en las regiones Norte y Nordeste se encontraban por debajo del mismo promedio. En la región Sur, casi uno de cada dos productores recibía crédito; en las regiones Centro-Oeste y Sureste, casi uno de cada tres; en el Nordeste, uno de cada cuatro; y en el Norte, poco más de uno de cada cinco (cuadro 2).

Otros cálculos de la concentración regional del crédito (Pinto, 1979), indican que en 1975, año en que el monto del crédito rural superó el producto interno bruto agrícola, 38.3% del mismo se destinó a la región Sur; 37.5% a la región

Cuadro 2  
NUMERO DE PRODUCTORES RURALES QUE  
RECIBIERON CREDITO DEL BANCO DEL BRASIL,  
POR REGIONES, 1980  
(Miles de productores y porcentajes)

Región	Total productores existentes (A)	Total productores asistidos (B)	$\frac{B}{A} \cdot 100$
Norte	306.6	70.1	22.9
Nordeste	1 976.0	511.3	25.9
Sureste	1 000.9	322.5	32.2
Sur	952.0	426.2	44.8
Centro-Oeste	266.0	87.3	32.8
Brasil	4 501.4	1 417.4	31.5

Fuente: Dercio García Munhoz: *Economía agrícola - Agricultura, una defensa dos subsidios*, Petrópolis, 1982.

Sureste; 12.5% al Nordeste; 10.2% al Centro-Oeste; y 1.5% al Norte. Esto significa que en ese año, al Centro-Sur (regiones Sureste y Sur) correspondió un monto equivalente a tres cuartos del total de crédito rural, en perjuicio de la región Nordeste, que es la menos desarrollada. Así, el crédito rural concentrado regionalmente fue también un elemento que contribuyó a agravar las disparidades regionales en el campo.

En el cuadro 3 se puede ver la concentración del crédito por tipo de predio, según tamaño. En el período 1970-1980, mientras creció el número de predios de todos los tamaños con acceso al

Cuadro 3  
BRASIL: PARTICIPACION RELATIVA DE LOS PREDIOS AGRICOLAS EN EL TOTAL DE ELLOS,  
EN EL FINANCIAMIENTO Y EN EL VALOR DEL MISMO, SEGUN TAMAÑO  
1970-1980  
(Porcentajes)

Tamaño (ha)	Predios			Predios con financiamiento			Valor del financiamiento		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
0-10	51.2	52.1	50.6	5.0	4.8	10.3	5.5	3.2	4.4
10-99	39.3	38.0	39.0	17.2	23.2	32.2	33.1	28.7	30.0
100-999	8.4	8.9	9.5	23.2	31.1	35.0	41.8	44.6	42.5
1 000-9 999	0.7	0.8	0.9	25.3	36.5	33.5	15.6	19.7	20.3
10 000 y más	—	—	—	23.1	33.9	21.7	4.0	3.8	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: G. Martine y P.R. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

crédito, excepto el de los de 10 000 hectáreas y más, el monto del crédito concedido tendió a concentrarse en los predios medianos y grandes (entre 100 y 9 999 hectáreas). En éstos, que representan poco más del 10% de todos los predios agrícolas, se concentraba en 1980 cerca del 63% del crédito. En cambio, los predios muy pequeños y pequeños (entre 0 y 99 hectáreas) que alcanzaban en el mismo año acerca del 90% del total de los predios agrícolas, disponían apenas de alrededor del 42% del total del crédito. En cuanto a su acceso al crédito, es importante reforzar la afirmación (Martine y Beskow, 1987) de que, considerando el gran número de ellos, sólo el 22% declaró haber obtenido algún tipo de crédito en 1980.

### 3. *Insumos modernos y tractores*

Al comienzo de esta sección se afirmó que el proceso de modernización conservadora se concentró en las regiones Sureste y Sur y, dentro de estas regiones, en los agricultores medianos y grandes. Esto fue así porque el crédito rural, principal instrumento de política utilizado para impulsar el proceso de modernización, se concentró en esas regiones y en esos tipos de productores, con énfasis en los productos destinados a la exportación o las materias primas industriales importantes. Esta especialización también llevó a la concentración del crédito por productos. Así, por ejemplo, el café, la soya, la caña de azúcar y el trigo, recibieron crédito por un monto superior a su participación en el valor de la producción.

Como consecuencia y en función del volumen de crédito disponible, de su concentración y de las condiciones ventajosas para obtenerlo, elementos que inducen a la adquisición de medios de producción más modernos, también aumentó considerablemente la utilización de insumos (semillas mejoradas, abonos, herbicidas y otros), tractores y maquinaria e implementos agrícolas. La ampliación de la demanda de esos productos, de una parte, fue estimulada por el incremento del crédito y las ventajas de su obtención, y de otra, su utilización tendió a reproducir la misma concentración del crédito, tanto regional como por tipo de productor y por producto. Es importante señalar, para evitar equivocaciones, que la mayor utilización de los medios de producción citados, es efecto y no causa del proceso de mo-

dernización. Explicar los procesos de modernización sólo por el incremento de la demanda y utilización de los medios de producción supone restringirse a sus consecuencias sin analizar sus causas.

Para ilustrar lo que ha ocurrido con los tractores, por ejemplo, el indicador de mecanización (ha/tractor) para 1985, dio resultados de 52 y 57, para las regiones Sur y Sureste, respectivamente; de 86 para el Centro-Oeste; y de 332 y 377, para el Norte y Nordeste, respectivamente. El promedio nacional alcanzado por el mismo indicador en 1985 fue de 80, frente al de cerca de 205 en 1970. El número total de tractores creció cerca de 95% entre 1970-1975; 69% entre 1975-1980; y cerca de 20% entre 1980-1985. En todo el período (1970-1985), el parque de tractores casi se cuadruplicó.

### 4. *Comentarios generales*

El proceso de modernización conservadora de la agricultura llevada a cabo en Brasil en los últimos 20 años, sobre todo en la década de 1970 se concentró regionalmente, por tipo de productores y por productos. En consecuencia, se trata de un proceso excluyente e inconcluso. Su principal característica es que transformó las relaciones sociales de producción en los predios agrícolas modernizados, consolidando en ellos la forma capitalista de producción, que utiliza tecnología moderna y cuya producción se destina fundamentalmente a la exportación o a la agroindustria. Ese proceso, sin embargo, agravó la disparidad socioeconómica existente en la agricultura brasileña. Este hecho y la parcialidad del proceso quedan en evidencia, cuando se constata que en 1980, 72% de todos los predios agrícolas no disponían de un sólo arado, ni siquiera de tracción animal. A pesar de que el parque de tractores se multiplicó por cuatro entre 1970-1985, en 1980 sólo 7% de los predios disponían de algún tipo de tractor.

No obstante, es innegable la contribución del proceso de modernización conservadora —de acuerdo con algunos de sus objetivos originales— al aumento de la producción y el rendimiento de ciertos productos agrícolas; a la generación de excedentes exportables; y al reforzamiento de la integración entre la agricultura y la industria.

La producción y rendimiento de algunas materias primas agroindustriales han crecido mucho en los últimos 25 años, como es el caso de la caña de azúcar, el trigo, la soya y el maíz. También algunos de esos productos han contribuido a generar saldos importantes en el balance comercial. Pero como se analizará más adelante, en los alimentos básicos no aumentó la producción per cápita, ni el rendimiento y tampoco se alcanzó el objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

Con respecto a la integración entre la agricultura y la industria, también uno de los objetivos principales del proceso de modernización conservadora, ésta se logró desde la agricultura, por el notable incremento de la oferta interna y externa de materias primas agroindustriales; y del importante aumento de la demanda interna y externa, de insumos básicos, máquinas e implementos agrícolas. Por parte de las fracciones del capital urbano —comercial, industrial y financiero— la integración se fortaleció, entre otros factores, por la adquisición de grandes extensiones de tierra, muchas de las cuales con fines especulativos y que permanecieron en gran parte ociosas. Con esto se fortaleció la integración entre el capital agrario y las fracciones del capital comercial, industrial y financiero, nacional e internacional, permitiendo al mismo tiempo, la consoli-

dación del complejo agroindustrial y el aumento de su dominio sobre la agricultura.

Pero se trata de un tipo de integración agrícola-industrial no similar a la clásica en que la agricultura *en su conjunto*, al modernizarse, produce fundamentalmente alimentos para los sectores urbanos y materias primas para la industria; y requiere, también básicamente, bienes de consumo duraderos y no duraderos, insumos y maquinaria agrícola.

En la modernización parcial e inconclusa ocurrida en Brasil, los predios agropecuarios modernizados no producen esencialmente alimentos, mientras que los dedicados preponderantemente a esos cultivos, no requieren tantos bienes de consumo, insumos ni máquinas. Dicha integración no fue homogénea en ambos sectores y se caracterizó por una división del trabajo que se concretó, en el caso de los predios pequeños y medianos no modernizados, en una expresiva oferta de alimentos y muy poca demanda de productos industriales; y en el caso de los predios grandes y medianos modernizados, en la oferta de materias primas para la agroindustria destinadas a los mercados externo e interno, y una importante demanda de bienes industriales producidos en el país y en el exterior.

## II

### Algunos problemas socioeconómicos

En el período 1950-1980 la economía brasileña alcanzó un crecimiento sostenido del producto interno bruto global de 6.8% como promedio anual, que significó un 3.9% per cápita. La industria creció al ritmo de 7.9% y la agricultura a razón de 4.7% al año. Considerando que se trata de un período de tres décadas, esta es una tasa de crecimiento económico muy alta y que ha sido superada, probablemente, por muy pocos países del mundo.

En 1979 se inició un período muy desfavorable para el país. Se produjo el segundo gran incremento de los precios del petróleo, aumentaron fuertemente las tasas de interés en el merca-

do internacional y se deterioraron considerablemente los términos de intercambio. En consecuencia, el producto interno bruto bajó 3.4% en 1981, 2.5% en 1982 y 3.2% en 1983. En esos tres años el producto interno bruto per cápita disminuyó 10%; en el sector industrial (São Paulo) la producción cayó 16%, el empleo 22% y los salarios 36%.

En los tres años siguientes, de 1984 a 1986, la economía creció 4.5%, 8.3% y 8.2%, respectivamente. El producto interno bruto per cápita, a pesar de la recuperación de la tasa de crecimiento a partir de 1984, alcanzó en 1986 un nivel aproximado sólo 6% superior al de 1980. A me-

diados de 1986, el empleo en la industria paulista se encontraba en un nivel aproximadamente 4% más bajo que el máximo de julio de 1980.

La recuperación de la tasa de crecimiento a partir de 1984 ha coexistido hasta el presente con tres problemas importantes y relacionados entre sí, como son la tasa de inflación, la deuda interna y la deuda externa. Estos tres problemas, entre otros, son motivo de constante preocupación y es permanente la búsqueda de mejores condiciones y mecanismos para enfrentarlos.

Además de los problemas mencionados existen otros más directamente relacionados con el sector rural y con los que también se enfrenta la sociedad brasileña actual; éstos se generaron y agravaron en las últimas décadas, sin que se hayan combatido sus causas y han adquirido proporciones cada vez mayores pese a la alta tasa de crecimiento económico.

El proceso de modernización conservadora inducido en parte del sector agrícola y concentrado en las regiones Sureste y Sur y en los predios medianos y grandes —analizado sintéticamente en la sección anterior— contribuyó a que se alcanzaran algunos objetivos económicos; sin embargo, ha colaborado para generar o agravar problemas en otras áreas económicas y, en especial, para agudizar problemas sociales. Las dificultades económicas y sociales están totalmente relacionadas entre sí y el análisis individual que se realiza a continuación, tiene sólo por objeto facilitar la exposición. Además, estos problemas tienen repercusiones importantes en el área política, aunque ésta no sea objeto de análisis en este artículo.

### 1. La concentración de la tierra

El grado de concentración de la tierra en Brasil es elevado en términos internacionales y, en una visión de largo plazo, muestra una tendencia a crecer todavía más. Así, el índice de Gini relativo a la distribución de la tierra entre predios agropecuarios fue de 0.832 en 1940; 0.843 en 1950; 0.842 en 1960; 0.844 en 1970; 0.850 en 1975; 0.853 en 1980; y 0.854 en 1985. Por lo tanto, en los últimos 45 años este índice siempre fue superior a 0.83 y subió de 0.832 a 0.854<sup>2</sup>. En términos

regionales, en 1985 el mismo índice era de 0.795 para la región Norte; 0.865 para el Nordeste; 0.766 para el Sureste; 0.744 para el Sur; y 0.836 para el Centro-Oeste. Si bien la concentración de la tierra es elevada en todas las regiones, lo es aún más en el Nordeste, seguido del Centro-Oeste. La región de menor grado de concentración es el Sur.

A pesar de las variaciones y como tendencia de largo plazo, los predios menores de 10 hectáreas han aumentado su participación en el número y área totales; los de 10 a menos de 100 hectáreas, han disminuido su participación en el número y la han aumentado en el área; los de 100 a menos de 1 000 hectáreas, la disminuyeron en el número y su participación en el área se mantuvo relativamente constante; y los de 1 000 y más hectáreas, bajaron su participación, tanto en el total de predios como del área. Lo importante es que en 1985, por ejemplo, los predios de menos de 10 hectáreas representaban poco más de la mitad del total de predios y tenían poco menos de 3% del área total. Por otra parte, los predios de 1 000 y más hectáreas, no alcanzaban el 1% del número total de predios aunque poseían, sin embargo, casi el 44% del área total (cuadro 4). Estas cifras denotan la fuerte concentración de la tierra existente en Brasil.

El gráfico 1 permite apreciar más claramente las tendencias de largo plazo y refuerza, en alguna forma, los resultados mencionados para el índice de Gini. A grosso modo, se pueden identificar tres tendencias, correspondientes a tres períodos. La primera, entre 1940 y 1950, es hacia la concentración de la tierra; la segunda entre 1950 y 1970, muestra un período de leve desconcentración relativa; y la tercera, a partir de 1970 hasta 1985, indica un aumento relativamente sostenido de la concentración, sobre todo hasta 1980. Una vez constatadas estas tendencias en la concentración de la tierra, en especial la corres-

---

sería cero si hubiera perfecta igualdad, o sea si todos los predios tuvieran la misma área; se acercaría a uno si un único predio ocupara casi toda el área con muchísimos predios prácticamente sin área. Un resultado superior a 0.8 indica una fuerte concentración. R. Hoffmann, "A concentração da posse da terra no Brasil", *Revista Civilização Brasileira*, N° 7, Rio de Janeiro, 1979; C. Mueller, Ensaio Especial, "Censos Agropecuarios", *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1987.

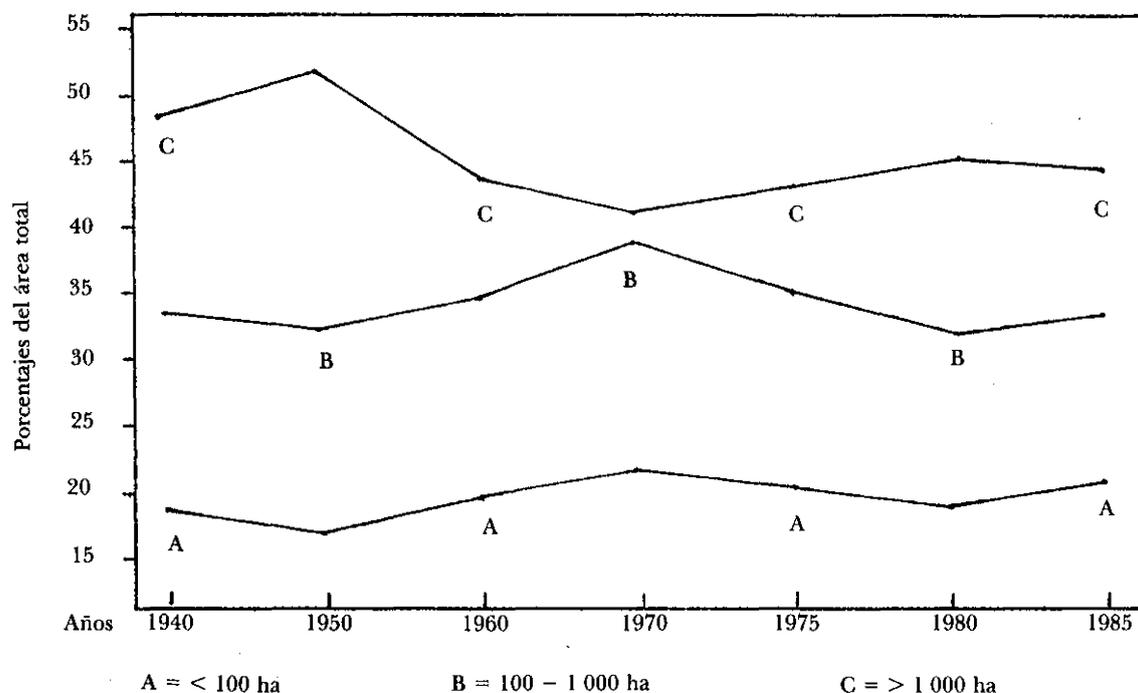
<sup>2</sup>El índice de Gini es una medida del grado de concentración de una distribución que varía entre cero y uno. Su valor

Cuadro 4  
BRASIL: DISTRIBUCION DE LA TIERRA SEGUN TAMAÑO DE LOS PREDIOS, 1940-1985  
(Porcentajes)

Años	Menos de 10 ha		10 a menos de 100		100 a menos de 1 000		1 000 y mayor	
	Número	Area	Número	Area	Número	Area	Número	Area
1940	34.3	1.5	51.3	16.7	12.8	33.5	1.5	48.3
1950	34.4	1.3	51.0	15.3	12.9	32.5	1.6	50.9
1960	44.8	2.3	44.7	19.0	9.4	34.4	1.2	44.2
1970	51.3	3.1	39.4	20.4	8.4	37.0	0.9	39.6
1975	52.2	2.8	38.1	18.6	9.0	35.8	0.8	42.9
1980	50.4	2.5	39.1	17.7	9.5	34.8	0.9	45.1
1985	53.0	2.7	37.2	18.5	8.9	35.0	0.9	43.8

**Fuentes:** G. Martine y P. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R. C. García, "Os impactos sociais da modernização agrícola", Editora Caetes, São Paulo, 1987; C. Mueller, Ensaio Especial, "Censos Agropecuarios", *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economía, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 1987.

Gráfico 1  
BRASIL: PARTICIPACION DE LOS PREDIOS EN EL AREA TOTAL, SEGUN TAMAÑO, 1940-1985



**Fuentes:** G. Martine y P. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987; C. Mueller, Ensaio especial, "Censos agropecuarios", en *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economía, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 1987.

pondiente a la década de 1970, cabe señalar que el proceso de modernización conservadora llevada a cabo principalmente en ese período, ha contribuido a agravar la concentración, pues desató un fuerte proceso de especulación con la tierra, tanto para la producción como para mantenerla, en otros casos, como reserva de valor.

Los datos del Catastro de Inmuebles Rurales del INCRA<sup>3</sup>, indican en el corto plazo la misma tendencia a la concentración en el período más intenso de la modernización conservadora. En efecto (Martine y Beskow, 1987), en el período 1972-1978 bajó la participación de los predios de hasta 10 hectáreas y de 10 a 100 hectáreas. Se estima (Akcelrud, 1987) que en los años setenta sólo en los estados del Centro-Sur medio millón de pequeños propietarios perdieron sus tierras. En la actualidad se calcula que en las regiones de pequeñas propiedades cerca de 100 000 familias al año pierden sus tierras, lo que equivale a aproximadamente 500 000 personas. Por otro lado, los predios con un área superior a 10 000 hectáreas, que representaban 0.1% del total, aumentaron su participación en el área total de 19% a 25% entre 1972 y 1978. Los mismos datos también indican un aumento del grado de ociosidad de la tierra, asociado a la compra para fines especulativos o como reserva de valor.

De otra parte, ya en un análisis de más largo plazo, se estima que entre 1967 y 1984, los predios con más de 1 000 hectáreas aumentaron su superficie de cerca de 47% a 58%, mientras que los de menos de 100 hectáreas la disminuyeron de aproximadamente 19% a 14%.

El problema de la concentración de la tierra y la consecuente desigualdad en el campo pueden constatar en términos generales, por las siguientes cifras. El país dispone de un potencial de 500 millones de hectáreas de tierras utilizables para la producción agrícola, pero sólo son ocupadas con cultivos 80 millones de hectáreas incluidas grandes áreas en descanso debido a un sistema vicioso de rotación. Los inmuebles clasificados como latifundios, de acuerdo con los criterios del Estatuto de la Tierra, ocupan un área de 417 millones de hectáreas (83.4% del total utilizable); de ésta se mantienen cerca de 170 millones de hectáreas (34% del área utilizable) como superfi-

cie utilizable no explotada, de conformidad con declaraciones de los propietarios, y 125 millones de hectáreas (25% del área utilizable) permanecen mal explotadas. En consecuencia, casi 60% del área total utilizable del país que se encuentra en los latifundios, o no se explota (cerca de 41%) o se explota mal (cerca del 30%). Por otra parte, existen 12 millones de trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente y, de éstos, 8.7 millones de asalariados rurales no alcanzan a percibir un salario mínimo, equivalente a poco menos de 50 dólares mensuales (septiembre de 1987).

## 2. La producción de alimentos y el nivel nutricional

En las décadas de 1950 y 1960, se registró un crecimiento relativamente equilibrado entre los productos alimentarios y los destinados a la exportación, con una relativa estabilidad de los precios de los alimentos. En los años setenta, debido al proceso de modernización conservadora que indujo en una parte de la agricultura una cierta especialización en productos para la exportación y materias primas industriales, disminuyó la producción per cápita de alimentos básicos, excepto la de cebollas y tomate. Esta disminución fue muy fuerte en la yuca y frejol, y también fue intensa en la papa. En arroz, se mantuvo relativamente igual en ambas décadas, con una tasa de crecimiento per cápita igual a cero. En cambio se registró un crecimiento en la producción per cápita de trigo y un aumento espectacular en la de la soya. El primero se importa tradicionalmente y la segunda se destina fundamentalmente a la exportación.

Entre 1980 y 1985 el área destinada a la producción de arroz, trigo, papas y yuca disminuyó cerca de 24%, 14.5%, 13% y 7.5%, respectivamente, y la utilizada para el cultivo de frejol y maíz mostró casi el mismo crecimiento anterior. Esto significa que se mantuvo la tendencia de la década pasada hacia la baja de la producción per cápita de yuca, frejol y papa, sumándose a ella la disminución de la de arroz y trigo. Los únicos productos alimenticios básicos cuya producción per cápita creció fueron la soya y el maíz. Ambos también se utilizan como materia prima para la agroindustria y se destinan asimismo en parte, al consumo animal. En cuanto al maíz, sólo de 10 a 15% de su producción está disponible para consumo humano en el país.

<sup>3</sup>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria.

Del análisis anterior y de las cifras del cuadro 5, resalta la tendencia a la baja de la disponibilidad global per cápita de alimentos básicos de origen vegetal, principalmente de aquellos que son típicos del consumo de los grupos de menores ingresos, como los frejoles y el arroz. La com-

binación de estos dos productos confiere gran valor nutritivo a la dieta y es una fuente poco costosa de calorías, proteínas, hierro y vitaminas. A ellos se agrega la yuca, de destacada importancia en la alimentación de los grupos citados, principalmente en el Nordeste.

Cuadro 5  
BRASIL: PRODUCCION PER CAPITA DE ALGUNOS  
ALIMENTOS BASICOS, 1960-1984<sup>a</sup>  
(Kg/habitante/año)

Periodo	Arroz	Frejoles	Yuca	Maíz	Trigo	Soya
1960-1964	74.8	24.5	279.8	149.8	8.1	3.9
1964-1968	79.9	27.4	314.6	141.0	8.0	6.7
1968-1972	72.6	25.7	323.0	150.4	15.6	18.6
1972-1976	76.1	22.0	259.0	155.0	21.2	72.6
1976-1980	76.4	18.4	220.6	153.8	24.0	103.4
1980-1984	70.4	18.0	182.2	163.3	17.3	115.7

Fuente: G. Martine y R.C. García, "A modernização agrícola e a panela do povo", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

<sup>a</sup> Promedios ponderados.

El rendimiento de estos tres productos básicos para el consumo de los grupos de menores ingresos —frejoles, arroz y yuca— también disminuyó desde 1960 hasta 1984. En ese período, en cambio, aumentó el rendimiento de otros alimentos de origen vegetal —maíz, trigo, soya y caña de azúcar— cuyo destino es en gran parte la agroindustria. Lo más importante de esta "crisis de los alimentos básicos", es que la disminución de la producción per cápita y de los rendimientos ocurrió a pesar de que la expansión del área cultivada fue superior al ritmo de crecimiento de la población. Se observa nuevamente, en relación con la producción de alimentos, el carácter perverso del proceso de modernización conservadora promovido en el país.

Al examinar la evolución de la participación de las fincas, según su tamaño, en la producción de alimentos básicos (cuadro 6), la primera cuestión importante que surge, en relación con los alimentos más básicos en el consumo de los grupos de bajos ingresos (arroz, frejoles y yuca), es que bajó la participación de las fincas de hasta 10 hectáreas en la producción de arroz y frejoles, incrementándose en cambio en la de yuca. En

cuanto a las fincas de 10 a 99 hectáreas, bajó su participación en la producción de arroz y yuca, y aumentó en la de frejoles. Fusionando estos dos grupos de tamaños —de manera que queden incluidas las fincas muy pequeñas, pequeñas y algunas medianas— su participación en la producción bajó en los tres productos; se constata, sin embargo, que su aporte a la producción de frejoles y yuca fue bastante alto, cerca de 79% y 87%, respectivamente, en el año 1980; también fue alto en la de maíz, alcanzando a 68%. Se puede concluir que los productos típicos de las fincas de menor tamaño son la yuca, los frejoles y el maíz, aunque la producción de trigo y soya de las fincas menores de 100 hectáreas llega casi a 50%.

Por otro lado, el arroz se produce fundamentalmente en las fincas medianas, grandes y muy grandes —de 100 a 1 000 hectáreas y de 1 000 a menos de 10 000— alcanzando en estos dos grupos a cerca de 60% de la producción. También en trigo y soya estos dos grupos superaban levemente el 50% de la producción total. En consecuencia, el arroz, el trigo y la soya son, relativamente, los productos típicos de las propiedades media-

Cuadro 6  
BRASIL: PARTICIPACION DE LAS FINCAS EN LA PRODUCCION DE  
ALGUNOS ALIMENTOS BASICOS,  
POR TAMAÑO, 1970-1980  
(Porcentaje de la cantidad producida)

Tamaño de las fincas (há)	Arroz			Frejoles			Yuca			Maíz			Trigo			Soya		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1970	1975	1980
0 a 10	19.5	19.3	13.3	32.9	34.0	26.9	34.5	42.0	37.9	19.9	18.5	14.8	5.6	2.3	2.1	14.5	6.8	4.0
10 a 99	35.3	30.1	23.8	50.4	48.8	51.7	53.6	47.2	49.6	55.5	53.4	53.4	43.9	41.2	44.8	55.2	48.6	42.2
Menos de 100	54.8	49.4	37.1	83.3	82.8	78.6	88.1	89.2	87.5	75.4	71.9	68.2	49.5	44.4	46.9	69.7	55.4	46.2
100 a 1 000	33.9	35.2	38.3	14.8	15.1	18.7	10.7	9.9	11.1	20.4	23.2	25.7	42.6	47.4	45.4	25.6	36.9	40.9
1 000 a 9 999	10.7	14.3	21.4	1.9	2.0	2.6	1.2	0.9	1.3	4.0	4.7	5.7	7.8	9.0	7.3	4.6	7.5	11.8
10 000 y más	0.6	1.1	3.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2	1.1
Producción total (millones de toneladas)	5.27	7.54	—	1.51	1.59	1.65	14.58	11.67	11.03	12.77	14.34	15.56	1.90	1.56	2.53	1.88	8.72	12.59

Fuente: G. Martine y R.C. García, "A modernização agrícola e a panela do povo", en G. Martine y R.G. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*. Editora Caetes, São Paulo, 1987.

nas y grandes, contenidas en los grupos de fincas de 100 a 1 000 hectáreas. La producción de cualquiera de estos seis productos alimentarios básicos es casi insignificante en los predios excesivamente grandes —más de 10 000 hectáreas— pero llama la atención el aumento de su participación en la producción de arroz y soya en el período 1970-1980.

La explicación de la caída de la producción per cápita, de los rendimientos y de la participación de las fincas de menor tamaño en la producción de alimentos básicos de origen vegetal —principalmente arroz, fréjol, maíz y yuca— radica en los incentivos gubernamentales a los cultivos “dinámicos” para la exportación o para la agroindustria, concedidos a fincas medianas y grandes desde mediados de los años sesenta, en el contexto del proceso de modernización conservadora mencionado en la sección anterior.

En cuanto a los alimentos de origen animal, las existencias de bovinos crecieron a tasas superiores a las de crecimiento de la población en la década de 1970. Entre 1980-1985, sin embargo, su crecimiento fue bastante inferior al de la población y como no hubo un aumento importante de la productividad, se puede concluir que bajó la oferta interna per cápita de carne bovina y de leche en el primer quinquenio de la presente década; las existencias de porcinos se incrementaron entre 1970-1975 y bajaron bastante entre 1975-1985, disminuyendo también, en consecuencia, la oferta interna per cápita de carne porcina; las existencias de aves, después de un crecimiento espectacular entre 1970-1980, redujeron su crecimiento entre 1980-1985 a sólo 4%, lo que también indica una baja en la oferta interna per cápita. La disminución de la disponibilidad global de alimentos per cápita, tanto de origen vegetal como animal, desde el inicio de la modernización conservadora de parte de la agricultura tuvo como consecuencia un alza de los precios de los alimentos sistemáticamente por encima de la tasa de inflación.

La disminución del área destinada a algunos cultivos alimenticios básicos y de sus rendimientos, que se mencionó anteriormente, contrasta con el violento crecimiento del área utilizada, del rendimiento obtenido y de la producción per cápita en caña de azúcar. En el período 1975-1980, cuando el gobierno lanzó el programa PROALCOOL, cuyo objetivo principal era la sustitución

de energía, el área con caña de azúcar creció 32% y el rendimiento 50%; entre 1980-1985, el área aumentó todavía más, casi 50% y el rendimiento se incrementó nuevamente 50% sobre el nivel obtenido en 1980. En consecuencia, entre 1975-1985, el área utilizada con caña de azúcar se duplicó y el rendimiento aumentó 140%. La producción de caña de azúcar, cuyo crecimiento per cápita fue de cerca de 57% entre 1977 y 1983, recibe un fuerte subsidio a través del programa citado que según algunas interpretaciones no se justifica, ni en términos económicos ni sociales, por el desplazamiento de la producción de alimentos que implica el cultivo de caña de azúcar en áreas destinadas a cultivos alimenticios.

Recientemente, en una reunión del Consejo Monetario Nacional (CMN) realizada a fines de septiembre de 1987, en que se adoptaron nuevas medidas económicas, suscitó muchos comentarios la refinanciación de las deudas de los productores de azúcar y alcohol, por sus grandes repercusiones en el incremento del déficit público. Se liberó una línea de crédito equivalente a 280 millones de dólares para refinanciar 75% de las deudas de esos productores y *usineiros*, contraídas con los bancos estatales y privados.

A fin de complementar la oferta interna para atender la demanda nacional, el país fue forzado a importar alimentos. Aparte el hecho de realizar importaciones sin que haya necesidad real de hacerlo —que ocurre en algunas ocasiones por problemas de origen diverso— y, principalmente, de la aparente paradoja que significa que un país con la potencialidad de Brasil tenga que importar alimentos, estas compras han alcanzado volúmenes no despreciables en algunos períodos. A este respecto, destaca el incremento sostenido de largo plazo de las importaciones de trigo, que entre 1980 y 1985 siempre superaron los 4 millones de toneladas (cuadro 7); las importaciones de arroz, frejoles, maíz, carne bovina y leche en polvo, aun con variaciones considerables de un año a otro, se mantuvieron. En 1985 el balance comercial, (exportaciones menos importaciones), solamente referido a alimentos básicos, fue deficitario por ejemplo en trigo, maíz, arroz y leche en polvo; en los demás alimentos arrojó un superávit.

Los estímulos a la producción de cultivos “dinámicos” no alimentarios y de caña de azúcar, y el desplazamiento de la producción de alimen-

Cuadro 7  
BRASIL: IMPORTACIONES DE ALGUNOS ALIMENTOS, 1970-1985  
(Miles de toneladas)

Años	Trigo	Arroz	Legumi- nosas <sup>a</sup> secas	Mafz	Carne bovina	Leche en polvo
1970	1 994	—	12	2	1	22.0
1971	1 739	2	11	1	6	15.0
1972	1 811	9	12	2	1	12.0
1973	2 960	11	34	4	1	14.0
1974	2 406	1	10	3	52	21.0
1975	2 109	63	15	2	24	14.0
1976	3 435	17	77	2	23	18.0
1977	2 758	—	70	1	31	60.0
1978	4 335	29	25	1 262	113	12.0
1979	3 658	711	30	1 526	111	10.0
1980	4 358	239	61	1 594	65	62.0
1981	4 363	143	19	9 020	60	8.0
1982	4 225	137	22	—	21	7.5
1983	4 182	315	21	213	23	19.0
1984	4 869	—	73	254	34	30.0
1985	4 048	340	31	262	48	31.0

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

<sup>a</sup> Entre 1970 y 1974 se incluye sólo frejoles. En 1975, los frejoles representan cerca del 80% del total de las importaciones del grupo.

tos, significaron la reducción del área destinada a la producción de alimentos básicos, de sus rendimientos y disponibilidad per cápita, con efectos contractivos en la oferta interna y expansivos en sus precios. Esto condujo a la necesidad de importar dichos alimentos para suplir la oferta interna y a un balance comercial deficitario en algunos de esos productos. Por el lado de la demanda interna de alimentos, coincidió una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta con el proceso ya tradicional de concentración del ingreso, con un segmento importante de la población que percibe ingresos excesivamente bajos. Dadas estas circunstancias, no es posible esperar un resultado optimista para el problema alimentario y nutricional que afecta a la sociedad brasileña.

En efecto, la más amplia y profunda investigación nacional sobre nutrición, realizada en 1975, indica que en ese año dos tercios de la población permanecía en estado de subnutrición (Martine y García, 1987). Peor aún, desde esa fecha los índices de disponibilidad per cápita de calorías y proteínas vienen disminuyendo. Según otros resultados divulgados en el país en 1984, el

70% de la población total consumía una dieta alimentaria inferior a la mínima, de acuerdo con patrones de la Organización Mundial de la Salud (Simposio PMDB, Curitiba, noviembre de 1984). Aunque con tristeza, cabe recordar que 70% de la población de Brasil equivale a casi 100 millones de personas, subnutridas.

### 3. El éxodo rural y el proceso de urbanización

En forma similar a lo ocurrido en la evolución de otras economías en desarrollo, en las últimas décadas se produjo en Brasil un acelerado proceso de urbanización, causado por una alta y relativamente sostenida tasa de crecimiento demográfico y, principalmente, por una intensa corriente migratoria desde el campo hacia las ciudades. Ese proceso de urbanización transformó el país, en términos de predominio, de rural a urbano. Sin embargo, el sector rural mantiene su importancia relativa, pese a haber bajado su participación en el producto total generado, en la población total y en las exportaciones. Entre otros factores esto se debe a que, según el Censo Demográfico de 1980, existían 22 millones de trabajadores ocupados en la agricultura, mientras que la in-

dustria de transformación ocupaba 7 millones, o sea menos de un tercio.

La tasa anual de crecimiento demográfico de Brasil fue de 2.78% y 2.35%, respectivamente, en las décadas de 1960 y 1970. Según la FIBGE<sup>4</sup>, en 1985 nacieron poco más de 2.6 millones de niños (7 250 por día en promedio), a pesar de la interrupción del embarazo por aborto realizada por cerca de 4 millones de mujeres, lo que equivale a 10% del total mundial de abortos efectuados en un año, según la Organización Mundial de la Salud. El aborto conduce a la muerte todos los años, a la impresionante cifra de 400 000 mujeres en el país. Los 2.6 millones de niños nacidos en un año, equivalen casi a la población total del Uruguay y superan en poco la población total de Costa Rica.

El desequilibrio relativo entre la elevada producción de la fuerza de trabajo y las reducidas oportunidades de ocupación en el campo, con una multiplicación de trabajos temporales y mayor dependencia de formas inestables de ocupación, asociados al efecto de atracción que ejercen las ciudades, han conducido a un proceso creciente de migración campo-ciudad de proporciones gigantescas. Así, en la década de 1940 el éxodo rural fue de cerca de 3 millones de personas; en los años cincuenta, aumentó a 7 millones; en la década de 1960, alcanzó a 12.8 millones; y en los años setenta, llegó a la cifra récord de casi 16 millones de personas. A pesar de no existir cifras exactas (Martine, 1987), eso equivale, para dar una idea de magnitud relacionada con otros países de la región, a haber trasladado, a las ciudades de Brasil, en las últimas cuatro décadas, la mitad de la población de México; o en las últimas dos décadas, un número de personas similar al total de la población de Argentina o de Colombia.

Es posible (Mueller, 1987), que el éxodo rural en la década de 1950 haya sido más intenso en el Nordeste y, además, con un sentido interregional, desde el Nordeste hacia el Centro-Sur (regiones Sureste y Sur). Pero en la década de 1960 (Martine, 1987) la migración neta del campo fue más intensa, en números absolutos y relativos, en el Sureste que en el Nordeste. En la década de 1970, se agregaron al Sureste, superando al

Nordeste en números relativos, las regiones Sur y Centro-Oeste (cuadro 8).

Según el Plan Nacional de Reforma Agraria, para que el gran excedente de población pudiera incorporarse económicamente en el mercado de trabajo sin agravar la difícil situación urbana, sería necesario generar anualmente casi 400 000 empleos en los centros urbanos, además de los necesarios para atender a la población antes residente en esos centros. Al no reducirse el ritmo de migración campo-ciudad, aun con una tasa de crecimiento de 5% al año, en 1990 Brasil podría llegar a una cifra de 11 millones de desempleados.

Cuadro 8  
BRASIL: MIGRACION NETA DE LAS AREAS RURALES  
1960-1970 y 1970-1980  
(Miles de habitantes)

Regiones y país	Migración neta	
	1960-1970	1970-1980
Norte	-447	-1
Nordeste	-4 373	-4 990
Sureste	-6 801	-5 038
Sur	-1 079	-4 395
Centro-Oeste	-135	-1 199
Brasil	-12 835	-15 611

Fuente: G. Martine, "Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

Entre 1981 y 1985, como consecuencia de la crisis, el desempleo y el subempleo aumentaron en las ciudades, y la industria de la construcción civil —tradicionalmente empleadora de fuerza de trabajo no calificada proveniente del campo— cuyo crecimiento fue cercano al 10% en 1981, redujo su ritmo a 1.4% como promedio de 1982 en adelante. Ante esa situación es posible que la migración campo-ciudad haya disminuido. En cuanto al subempleo, por ejemplo, un trabajo reciente (Tokman, 1986) afirma que en la estructura de la ocupación no agrícola de Brasil, la participación del sector informal creció de 24.1% en 1980 a 30.1% en 1985.

La incapacidad de retener la población en el campo la determinó, entre otros, el proceso de

<sup>4</sup>Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

modernización conservadora de parte del sector agrícola concentrado en las regiones Sureste y Sur. Por esa razón, la expulsión del campo fue más intensa donde penetró también con mayor intensidad la modernización con la mecanización: primero en la región Sureste durante la década de 1960, y en los años setenta en el Sureste y en términos relativos, más el Sur y el Centro-Oeste.

En la región Nordeste, en que el flujo absoluto de migración campo-ciudad también fue intenso, se realizaron, entre otros, un proceso de intensificación de la ganadería y otro de sustitución de cultivos, impulsados por el intenso apoyo de los incentivos fiscales; a raíz de los elevados niveles de pobreza existentes en el campo, se produjo en la región una migración a las ciudades justificada por la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En la región Norte y parte de la región Centro-Oeste, típicas de frontera agrícola, se registró, un proceso de apropiación privada de grandes extensiones de tierra, algunas de las cuales fueron adquiridas por empresas transnacionales. La incorporación de tierras por ese proceso fue, en muchos casos, mediante formas fraudulentas (*grilagem*) y con fines especulativos, lo que implicó, por un lado, el desalojo de los campesinos y, por otro, la permanencia de tierras ociosas. Lo importante en este caso, es que el proceso fraudulento o no, ha conducido a un relativo cierre de la capacidad de expansión de la fronte-

ra, desalojando campesinos y empujando a muchos de ellos hacia las ciudades o a retornar a sus lugares de origen. Por sobre todo, tiende a hacer inviable la utilización de la frontera como válvula de escape para minimizar la presión sobre las ciudades mediante un proceso de migración campo-campo. Lo anterior implica, en consecuencia, que es cada vez más difícil para los habitantes del campo encontrar un destino que no sea la ciudad.

El gran volumen del éxodo rural de las últimas décadas ha originado un aumento considerable del número de ciudades. En 1940 Brasil tenía 51 ciudades con 20 000 habitantes o más; el número de éstas aumentó a 85 en 1950; a 155 en 1960; a 257 en 1970 y a 419 en 1980. Según Ladislav Dowbor<sup>5</sup>, de los 26 millones de domicilios registrados en el Censo Demográfico de 1980, los ocupantes de 40% de ellos declararon que residían allí hacía menos de dos años. Este hecho indica una impresionante situación de nomadismo. Otro proceso paralelo a la proliferación de ciudades pequeñas y medianas, fue la concentración de la población en ciudades cada vez más grandes (cuadro 9).

Ese proceso de concentración dificulta la administración de las ciudades y tiende a agravar algunos problemas urbanos y otros relacionados

<sup>5</sup>L. Dowbor, "O PNRA e as transformações da agricultura", en *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, Editora Cortez, São Paulo, 1987.

Cuadro 9  
BRASIL: DISTRIBUCION DE LA POBLACION,  
SEGUN LOCALIDAD DE RESIDENCIA, 1940-1980  
(Porcentajes)

Localidad	1940	1950	1960	1970	1980
Rural	68.8	63.8	55.0	44.1	32.4
Hasta 10 mil habitantes	12.6	12.2	12.4	9.6	10.0
10-20 mil habitantes	2.6	2.9	3.9	5.3	4.0
20-50 mil habitantes	2.2	3.2	4.5	5.4	6.5
50-100 mil habitantes	2.0	2.5	2.7	3.5	4.6
100-500 mil habitantes	4.1	4.3	5.4	6.1	11.0
500 mil y más habitantes	7.7	11.1	16.2	26.1	31.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: G. Martine, "Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

con el sector rural. En las áreas urbanas, principalmente porque se multiplican las necesidades de infraestructura física, la que debe construirse en zonas cada vez más alejadas y, por lo tanto, con mayores costos, esto implica la necesidad de que el Estado cuente cada vez con más recursos para dotar a las nuevas zonas urbanas de servicios básicos, como agua potable, energía, escuelas, transporte y otros. En relación con el transporte, por ejemplo, las personas que viven en las diez capitales principales —una población de casi 40 millones de personas— enfrentan problemas crecientes con gastos para esa finalidad también crecientes. En São Paulo y Rio de Janeiro, generalmente es necesario utilizar dos medios de transporte para ir de la casa al trabajo y otros dos para volver. Aparte del tiempo que se gasta en esos cuatro viajes diarios y del cansancio que producen, se estima que el costo de transporte para un trabajador común alcanza a cerca del 30% de su sueldo mensual.

En cuanto a los problemas de la concentración en grandes ciudades relacionados con el sector rural, podemos citar entre otros, la expansión de las grandes ciudades que generalmente avanza y acaba con los llamados cinturones verdes, áreas muy valorizadas por el sector rural pero que tienen un valor inferior al de la tierra urbana. En esas áreas, tradicionalmente utilizadas para producir alimentos básicos, principalmente productos hortícolas y frutícolas, la producción es desarticulada y desplazada, con mayores costos, a zonas más alejadas por el avance de la urbanización.

Otra consecuencia importante relacionada con la agricultura, es la complejidad que el crecimiento de las ciudades introduce en las cadenas de circulación y distribución de alimentos. Estas se tornan cada vez más difíciles de administrar y los precios de los alimentos al consumidor tienden a elevarse. Como las políticas antiinflacionarias tienen por objeto controlar los precios de los alimentos al consumidor, intentando que se mantengan dentro de lo posible lo más inelásticos al alza de ese nivel, en muchos casos el incremento de los costos de circulación y distribución se traspasa a los productores, deprimiendo o impidiendo que suban en la misma proporción del alza de los costos, los precios que se pagan a estos últimos.

La gran masa de población que el sector rural fue incapaz de retener se enfrentó en las ciudades con la incapacidad de éstas para generar empleos estables a una velocidad acorde con la de llegada de la población proveniente del campo. De tal forma, muchos migrantes quedaron subempleados, con un insuficiente nivel de vida y marginados. No obstante, el éxodo rural no ha resuelto el problema de la pobreza en el campo. Por lo tanto, mientras se estrecharon los vínculos de integración entre el campo y la ciudad, se diseminaron y agravaron los problemas económicos y sociales en ambos espacios. Como resultado de esta perversa articulación socioeconómica, muchos productores pobres expulsados del campo se transformaron en consumidores quizá más pobres en las ciudades.

#### 4. Otros problemas socioeconómicos

Además de las tres áreas de problemas comentadas, existen otras cuestiones no menos importantes que también se han agravado en el transcurso de las últimas décadas y que junto con las anteriores, constituyen el gran desafío que deben enfrentar en el presente y en el futuro la sociedad y el Estado brasileños.

Estos otros problemas, tratados de forma muy resumida, se vinculan con el modelo de crecimiento agrícola adoptado en el pasado reciente y a su articulación con el resto de la sociedad. De ellos, dos se relacionan directamente con el modelo citado y son, el precio de la tierra y los efectos en la salud humana y el medio ambiente. Un tercero que puede presentar una dificultad creciente en el futuro, esta ligado a la capacidad para penetrar en el mercado internacional de productos agrícolas. Para terminar, nos referimos a la violencia en el campo y las ciudades, tema que también tiene relación con el modelo aplicado en el sector rural por tratarse de una de sus secuelas, derivada de las deficientes condiciones de empleo y salarios y del muy concentrado perfil de distribución del ingreso, que han acentuado la pobreza y la marginalidad.

Cuando se analizó el proceso de modernización de la agricultura, se destacó el papel primordial que ha cumplido el crédito agrícola en la inducción de ese proceso. En el pasado en Brasil, para tener acceso al crédito rural era necesario ser propietario de la tierra, teniendo en cuenta

las condiciones muy ventajosas en que se concedía el crédito subsidiado, es natural que para usufructuar de tales ventajas hubiera una tendencia a aumentar la presión sobre el mercado de tierras, con consecuencias en su precio. Además, en el período que precedió a la mayor intensidad del proceso de modernización (1969-1971), el mercado de acciones experimentó una significativa expansión debido a la disponibilidad de recursos (Martine y Beskow, 1987). Sin embargo, a raíz de una caída muy brusca de la bolsa de valores de 1971, esos recursos, en la forma de excedentes financieros, se desviaron hacia aplicaciones más "seguras" en el mercado inmobiliario, que incluían también la compra de tierras agrícolas.

El efecto de los dos factores citados en el precio de la tierra agrícola, se puede observar al constatar que justamente a partir de 1972 éste inició un período de fuerte alza, en cualesquiera de sus cuatro usos posibles (cuadro 10) que coincidió también con el inicio del rápido aumento de los montos del crédito rural (cuadro 1). Así, en

Cuadro 10  
BRASIL: INDICES DE LOS PRECIOS MEDIOS REALES  
DE VENTA DE LA TIERRA  
(1966 = 100)

Año	Cultivos	Campos	Pastos mejorados	Bosques
1967	99	94	92	92
1968	88	83	87	85
1969	89	90	80	89
1970	97	89	78	86
1971	102	101	89	91
1972	126	120	109	103
1973	222	223	168	148
1974	298	326	253	184
1975	339	384	286	211
1976	343	366	268	213
1977	362	367	258	212
1978	333	360	250	195
1979	315	358	240	185
1980	327	382	258	189
1981	365	417	280	206
1982	344	366	238	197
1983	271	285	185	152
1984 <sup>a</sup>	293	294	199	146

Fuente: M.C. Cavalcanti de Albuquerque, "Estrutura fundiaria e reforma agraria no Brasil", *Revista de economia politica*, vol. 7, N° 3, julio/septiembre de 1987.

<sup>a</sup> Primer semestre.

pocos años, entre 1971 y 1977, los precios de la tierra se multiplicaron por 3.5, 3.6, 2.9 y 2.3, respectivamente, según su uso para cultivos, campos, pastos mejorados y bosques. En los doce años comprendidos entre 1966 y 1977, los años extremos en cuanto a precio de la tierra para cultivos, por ejemplo, fueron 1968 como mínimo y 1977 como máximo. Entre esos extremos, el precio de la tierra para cultivos se multiplicó por 4.1. En 1976 el volumen de crédito rural en relación con el producto interno bruto sectorial inició su descenso, lo que se reflejó en la baja del precio de la tierra en cualesquiera de los cuatro usos a partir de 1977. Por tratarse de una correspondencia de tendencias muy ajustada, es imposible imputarla a una simple coincidencia. La elevación, en 1981, de los precios de la tierra para los cuatro usos, puede asociarse a la inversión en activos de menor riesgo y como reserva de valor, puesto que ese es el primer año en que el producto interno bruto bajó a tasas negativas (-3.4%), y la tasa de inflación subió, alcanzando 120%.

Se estima que parte del crédito rural se utilizó, directa o indirectamente, en la adquisición de tierras, principalmente en el período en que el crédito fue más abundante y barato. Esto, asociado a la realización de obras gubernamentales que mejoraron la infraestructura rural, debe haber redundado en mayor presión sobre el mercado de la tierra, alimentando más, a su vez, el alza de los precios. Por otro lado, la fuerte valorización de la tierra en un período corto seguramente contribuyó a aumentar la utilización de formas fraudulentas (*grilagem*) de apropiación de la misma y, por consiguiente, la violencia en el campo; esta situación implicó la expropiación y expulsión de ocupantes y pequeños propietarios sin poder ni capacidad para defender sus derechos. Los campesinos se vieron enfrentados a condiciones económicas mucho más difíciles, por la disminución relativa de su capacidad para adquirir tierras frente al incremento de su precio. Estos son en una visión general, los principales efectos socioeconómicos del encarecimiento de la tierra en el período más intenso del proceso de modernización.

Otro grupo de efectos del mismo proceso repercutió en la salud humana y en el medio ambiente. La ampliación del consumo de agrotóxicos (insecticidas, herbicidas y otros) sin los conocimientos suficientes para su aplicación co-

recta, como ha ocurrido en muchos casos en Brasil, tuvo sus consecuencias.

De acuerdo con datos citados por un grupo de investigadores<sup>6</sup>, según estudios realizados por el Instituto Biológico de São Paulo, en el período 1967-1979 se comprobaron 3 481 casos de envenenamiento por insecticidas, con 208 casos mortales. Un programa de vigilancia epidemiológica dirigido por la Universidad Estadual de Campinas, constató que de 1 107 trabajadores agrícolas examinados, 12% (133) padecían de algún tipo de intoxicación debido en el 40% de los casos a insecticidas fosforados-orgánicos, y que 36% de los pacientes debieron ser hospitalizados por la gravedad de los síntomas. En el Estado de Paraná (región Sur), de agosto de 1982 a marzo de 1983 (8 meses), se registraron 1 504 casos de intoxicación, con 49 muertes por accidentes y 24 por suicidio. Afirman los investigadores que la carencia de proteínas en la alimentación de los trabajadores rurales contribuye a aumentar la toxicidad de los productos químicos y, en consecuencia, los hace más peligrosos. Los datos presentados son ejemplos sueltos porque, desafortunadamente, no existe en Brasil un servicio eficiente que fiscalice y ejerza algún tipo de control sobre el uso de los agrotóxicos en el sector rural.

En las últimas décadas, la forma depredatoria en que se realiza la actividad agropecuaria en el país ha tenido muchos e intensos efectos en el medio ambiente. Existen trabajos y ejemplos, que no cabe enumerar aquí, que indican consecuencias en la erosión del suelo rural y urbano; desmonte de grandes extensiones, principalmente en la Amazonia; polución hídrica y desequilibrios del ciclo hidrológico. Lo importante, de acuerdo con Martine (1987), es que un proceso de modernización que implique homogeneización genética y operacional, termina por erradicar grandes cantidades de especies vegetales y animales que existían anteriormente en condiciones naturales de heterogeneidad, muchas de las cuales poseían un alto potencial productivo y nutritivo. Se estima que cada planta que desaparece hace también desaparecer de 10 a 30 especies animales, enmarcando una tendencia que

violenta y rompe cada vez más el equilibrio ecológico existente.

Como ya se señaló, uno de los objetivos del proceso de modernización fue la generación de excedentes de productos agrícolas exportables, lo que se ha logrado en parte de acuerdo con los resultados del balance comercial. Pero no sólo en la actualidad sino también para el futuro, teniendo en cuenta que los compromisos para hacer frente a la deuda externa del país exigen cuantiosos recursos captados en el exterior, y aun suponiendo que la crisis actual sea superada, surge el siguiente interrogante: ¿en qué medida se podrá continuar generando considerables excedentes en el balance comercial mediante la exportación de productos agrícolas?

En un análisis de largo plazo<sup>7</sup>, se constata que entre 1960 y 1983, la tasa de crecimiento anual del volumen exportado de los principales productos agrícolas, fue de 2.4% para América Latina; en cambio la misma tasa fue de 5.6% para los Estados Unidos; 8.8% y 9.4% para los países de la Comunidad Económica Europea y países de la Asociación Europea de Libre Comercio (excepto Portugal), respectivamente; 4% para Canadá y Asia; y 4.6% para Oceanía. Los países o grupos de países citados, han penetrado mucho más intensamente que los países latinoamericanos en el mercado mundial de productos agrícolas; muchos de ellos han estado generando de forma continua grandes excedentes al amparo de subsidios agrícolas nacionales y se han transformado, a lo largo del presente siglo, de importadores en exportadores netos de productos agrícolas.

Además, debido a los efectos de la crisis actual y de la manipulación de los mercados, ha habido en los años transcurridos de la presente década una baja de los precios internacionales de productos agrícolas, lo que ha significado para América Latina la necesidad de exportar cada vez mayor volumen de productos para mantener el mismo valor total.

Por otra parte, según el Informe sobre el Desarrollo Mundial<sup>8</sup>, se observa un incremento

<sup>6</sup>E. Flores Rugg, F. Rodríguez Puga, M.C. Martins de Souza, M.T. Ungaro, M.S. Ferreira, Y. Yokomizo y W. Almeida, "Impactos dos agrotóxicos sobre o ambiente e a saúde", en G. Martine y R.C. García, *op. cit.*

<sup>7</sup>M. Figueroa y C. Talavera, "Desplazamiento y marginalización de América Latina en el comercio mundial agropecuario", PROCADES, documento docente, Serie II, N° 56, Santiago de Chile, 1987.

<sup>8</sup>Banco Mundial, 1986.

de los aranceles en los países desarrollados, como medida de protección a la agricultura. El mismo informe indica, en relación con los alimentos y bebidas y las materias primas, un importante coeficiente de protección nominal que se traduce en medidas de apoyo al productor en los países industriales, y una situación contrastante en los países en desarrollo, en donde la incidencia de las medidas es muy poco de apoyo a los productores y mucho más de gravámenes.

Finalmente, casi todos los países latinoamericanos aplican medidas para diversificar sus exportaciones de productos agrícolas, pero todos intentan penetrar en los mismos mercados y con un grupo de productos similares. Esta situación plantea serias dudas acerca de la posibilidad de continuar con un modelo agrícola en Brasil cuyo objetivo fundamental es aumentar la generación de excedentes agrícolas exportables, aunque los compromisos derivados de la deuda externa impongan la necesidad cada vez mayor de captar divisas en el mercado internacional.

Frente a la posible limitación para continuar penetrando con intensidad en los mercados mundiales de productos agrícolas, el eje del problema volvería a ser la cuestión interna; se podría pensar, entonces, en inducir la reconversión gradual de las grandes y medianas empresas agrícolas, de productoras para la exportación y de materias primas agroindustriales a productoras de alimentos básicos, aun manteniendo la actual estructura concentrada de propiedad de la tierra. Sin embargo, como sería necesario garantizar la rentabilidad de corto y mediano plazo de esas empresas, los precios de los alimentos tenderían al alza. Un incremento del precio de los alimentos básicos —bienes salariales— que se mantiene durante un período prolongado, presiona hacia arriba los costos en toda la economía, realimentando el proceso inflacionario.

Si el gobierno aplicara medidas para mantener bajos los precios de los alimentos básicos producidos en tales circunstancias, por ejemplo mediante subsidios, eso podría repercutir negativamente en el déficit fiscal, que en este momento se intenta disminuir considerablemente en Brasil. Este planteamiento en torno a los posibles límites en el corto y el mediano plazo para la reconversión a la producción de alimentos es una hipótesis, que tendría que ser comprobada por medio de un estudio más profundo. De todas maneras,

se considera que la reconversión en el corto plazo, no sería fácil, en el caso de la soya y de la caña de azúcar, por ejemplo, por su rentabilidad y por la infraestructura ya existente para su producción, comercialización e industrialización. Pero aunque la reconversión fuera posible, no resolvería el problema de la pobreza en el campo ni en las ciudades. Además, no atendería a justas reivindicaciones por mejores condiciones de vida, plenamente válidas en un período de transición en el que se intenta consolidar el proceso de redemocratización en el país.

La violencia en el medio rural ha aumentado notablemente en el transcurso de las últimas décadas, principalmente la centrada en conflictos por la tierra. A pesar de la gran corriente migratoria campo-ciudad antes comentada, según Reydon<sup>9</sup>, en 1971 el número de conflictos por la tierra registrados por el INCRA fue de 109, y en 1984 se elevó a 950.

De acuerdo con la CONTAC<sup>10</sup>, entre 1970 y 1986, 118 000 familias de pequeños productores, equivalentes a cerca de 700 000 personas, enfrentaron conflictos por la posesión de la tierra. Las cifras indican un agravamiento de este tipo de conflictos en los últimos dos años. Actualmente existen 30 campamentos de trabajadores sin tierra distribuidos en todo el país, con 4 000 familias equivalentes a aproximadamente 24 000 personas. Estos datos sugieren la magnitud que han adquirido el conflicto por la tierra y la violencia en el campo en Brasil.

En el sector urbano, los paros por reivindicación salarial alcanzaron a 640 en 1985, el doble de los realizados en el año anterior, y en junio de 1987 hubo 30 acciones de saqueo por parte de los afectados por la sequía en el Nordeste. Aparte de los paros, en São Paulo, sólo en tres semanas, entre junio y julio del presente año, fueron asaltados y depredados nueve supermercados de la periferia de la ciudad; en Rio de Janeiro ocurrió lo mismo con cuatro supermercados en menos de un mes. Se estima que el promedio de asaltos cometidos en el país es de poco más de uno cada media hora<sup>11</sup>.

<sup>9</sup>B. Reydon, "Síntese crítica do plano nacional de reforma agrária, Editora Cortez, en *Reforma agrária da nova república*, op. cit.

<sup>10</sup>Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas.

<sup>11</sup>*Revista Veja* N° 979, junio de 1987, p. 41.

Sin embargo, lo más preocupante en este momento en lo referente a la agudización de la violencia, es que tanto en el sector rural como en el urbano, ésta se está transformando de una acción individual a una acción colectiva. En el sector rural, porque son grupos de personas que a falta de otra alternativa pacífica, se desplazan y se ven forzados a generar violencia en un intento por sobrevivir, enfrentándose, por otra parte, con la reacción de grupos armados organizados. En el sector urbano, donde proliferan las empresas privadas de seguridad, ya no se trata sólo del delincuente común en un asalto individual, sino más bien de grandes grupos humanos también en busca de supervivencia; o aun, de las reaccio-

nes colectivas violentas de barrios marginales, como son los casos de las *favelas* de Rocinha (200 000 habitantes) en Rio de Janeiro, ocurrido a mediados de agosto de este año o del Cerro Santa Marta (11 500 habitantes), a fines del mismo mes. En esa ciudad, por ejemplo, sobre cuyos núcleos de población marginal los censos han incluido una investigación específica, en el período 1950-1980 (Guimaraes, 1982), el número de *favelas* casi se cuadruplicó, al aumentar de 58 a 192. La población de las *favelas* en el país creció 50% en el último quinquenio, de 8 a 12 millones de personas mientras la población total creció 13.5% en el mismo período. Se trata de un intenso proceso de "favelización".

### III

## Conclusiones

Brasil tiene una gran potencialidad que aún no ha sido plenamente utilizada. Su producto interno bruto de 280 000 millones de dólares convierte a su economía en la octava más importante del mundo. Sin embargo, por su producto interno bruto per cápita, que alcanza a poco más de 2 000 dólares, ocupa el 40º lugar entre 128 países; si se consideran sólo los 101 países en vías de desarrollo, le corresponde el 22º lugar.

En relación con América Latina, en los últimos 35 años Brasil ha crecido más rápidamente que el conjunto de la región. En 1950 su producto interno bruto alcanzaba a cerca del 28% del total regional, elevándose a 36% en 1985. Su producto interno bruto per cápita, que era el 80% del promedio regional en 1960, llegó a superar levemente ese promedio en 1985. Siempre en relación con América Latina, el país ha avanzado mucho en cuanto a desarrollo científico y tecnológico y ocupa una posición destacada en la región, pero todavía le queda bastante por avanzar en esas áreas.

Su crecimiento económico en las últimas décadas fue muy alto, pero se enfrenta en la actualidad con una serie de problemas, tanto económicos como sociales. Además, vive un momento político muy importante y al mismo tiempo com-

plejo, que pone a prueba su capacidad para consolidar el proceso de redemocratización.

La crisis de los años ochenta y la deuda externa contribuyeron a exacerbar los problemas socioeconómicos, al mismo tiempo que restringían la disponibilidad de medios para enfrentarlos. Pero no fueron la causa de los mismos, aunque influyeron en su agravamiento. Una parte de la sociedad brasileña viene contrayendo, desde hace muchos años, otro tipo de deuda representada por una significativa y creciente deuda social interna, diferente del importante déficit público que alcanza actualmente a cerca de 1 600 millones de dólares. En esta deuda social interna, cuyo monto es incierto, los acreedores son otra parte expresiva de la población y, paradójicamente, no disponen de capacidad financiera para establecer fondos de reserva que les permita, ocasionalmente, cubrir deudas impagas; y en este caso las tasas de interés no se han elevado en reiteradas oportunidades, puesto que siempre han sido negativas en términos reales.

El proceso de modernización de parte de la agricultura, que no ha resuelto el problema de la concentración de la tierra, modernizando su distribución y democratizando el acceso a la misma, fue conservador, parcial e inconcluso, con reper-

cusiones en toda la sociedad. Realizado de forma excesivamente rápida y no gradual ni progresiva, mediante fuertes incentivos gubernamentales, con una tecnología inapropiada con relación a la dotación de factores existente, ha maximizado la utilización del factor relativamente escaso —el capital— y minimizado la utilización del factor abundante —el trabajo—. En consecuencia, limitó la capacidad de generación de empleo en el campo, desarticuló en las áreas modernizadas parte de la economía campesina ya existente, disminuyó la producción per cápita de alimentos y forzó un extraordinario proceso de migración campo-ciudad, que implicó un masivo incremento de la población redundante en las ciudades. Este proceso tiene en Brasil las repercusiones negativas que llevaron a denominarlo (George, 1987) como “síndrome de la modernización”. Aparte de otras consecuencias no menos importantes, no ha resuelto el problema de la pobreza y marginalidad en el campo y ha agravado esos mismos problemas en las ciudades. Su efecto final y grave, es el aumento de la violencia en todo el territorio nacional.

En este momento está presente en el país un conjunto de desafíos cuya posibilidad de enfrentarlos en el futuro dependerá, en parte, de los resultados de la Asamblea Nacional Constituyente y por sobre todo de la organización y participación de grupos sociales representativos para la defensa de sus intereses. Los principales desafíos que deben afrontar la sociedad y el Estado en las áreas económica y social son, entre otros: encarar el conflicto distributivo; adoptar una firme posición de austeridad fiscal que permita reducir la deuda interna y el déficit público; mantener una alta tasa de crecimiento económico; estimular el ahorro y la inversión privados; bajar la tasa de inflación; asumir una posición clara, soberana y negociable en relación con la deuda externa; y democratizar el aparato del Estado, descentralizando y desburocratizando su gestión. En el plano político, los principales desafíos parecen ser: consolidar los procesos de democratización y de efectiva independencia de los poderes; modernizar el cuadro político, aumentando la representatividad social de los partidos y del gobierno; concluir los trabajos de la Asamblea Constituyente, alcanzando una adecuada legitimación social para la nueva Constitución.

Para enfrentar los desafíos económicos y so-

ciales mencionados se discute una serie de reformas, en varios sectores, todas integradas en un contexto global de reordenamiento del proceso de desarrollo. Entre esas reformas, está la reforma agraria, que posiblemente después del régimen de gobierno y de la duración del mandato del Presidente, sea el asunto más importante en discusión en la sociedad, en la Asamblea Constituyente y en segmentos importantes del gobierno. Lo anterior indica la complejidad del momento actual que vive el país y los enormes desafíos que deberá enfrentar en el futuro inmediato. Los citados retos tienen que ser atacados con intensidad y decisión, de forma simultánea y rápida.

Brasil nunca ha realizado una reforma agraria y llevarla a cabo sin restringirse solamente a distribuir la tierra, además de ser una tarea considerada prioritaria por el actual gobierno, es quizá la única alternativa necesaria y disponible no represiva para aplacar la violencia en el campo, minimizar el éxodo rural y la violencia de las ciudades; mejorar las condiciones de vida, disminuyendo la pobreza; atender a justas reivindicaciones de enormes contingentes de campesinos sin tierra, democratizando el acceso a la misma; incrementar la producción de alimentos y garantizar su adecuado abastecimiento en las ciudades; ampliar el mercado interno y disminuir la dependencia alimentaria internacional; y reforzar la legitimación del aparato del Estado y apoyar la consolidación del proceso de redemocratización.

Un proceso de reforma agraria relativamente amplio, que rebase el objetivo de distribución de la tierra, puede ser similar a lo establecido en el decreto 91 766, del 10 de octubre de 1985, que lanzó el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) en Brasil, aunque algunos lo consideran conservador y muy limitado y otros muy pretencioso. Ese plan prevé un conjunto de programas con funciones y órdenes de prelación diferentes, pero complementarios e interdependientes. Establece un programá básico, de asentamiento de los trabajadores rurales en tierras expropiadas o disponibles por otros medios, que actúa en la organización socioeconómica de los beneficiarios para la producción, comercialización e industrialización, y presta asistencia mediante actividades de promoción económica y social. Los programas complementarios, totalmente articulados y ejecutados de acuerdo con las exigencias del pro-

grama básico, comprenden acciones en las áreas de regularización fundiaria, colonización y tributación. Los programas de apoyo a los anteriores, engloban actividades de catastro rural, estudios e investigaciones, apoyo jurídico y desarrollo de recursos humanos. El citado plan prevé para los programas una caracterización general, directrices operacionales, medidas de acción inmediata y los organismos involucrados en la ejecución de cada uno, así como la estimación de los recursos financieros necesarios y una indicación de las fuentes de financiamiento.

La presentación de la Política Nacional de Desarrollo Rural por tres ministros<sup>12</sup> al Presidente de la República, en octubre de 1985, afirma que “la reforma agraria no es un fin en sí mismo, sino un medio para realizar la justicia social y aumentar la productividad; no existe aisladamente, ni agota las medidas necesarias a la paz social; es parte de un todo y como tal debe ser tratada. Los problemas del campo no se resolverán solamente con la mejor distribución de la propiedad, pero ésta puede contribuir decisivamente a un desarrollo rural más equilibrado”. El Presidente al aprobar el Plan Nacional de Reforma Agraria, afirmó que “ninguna nación moderna se desarrolló sin antes enfrentar el problema agrario. No es posible —nunca ha sido posible y ni por casualidad ocurrió diferente en la historia del mundo— construir una democracia sin tres elementos esenciales: concordia, coraje y modernización”.

Desde 1985 el nuevo gobierno ha estado aplicando algunas medidas previstas en el Plan Nacional de Reforma Agraria, lanzado en el mismo año. A pesar del gran esfuerzo realizado, el avance ha sido muy lento. Existe una serie de limitaciones en diversas áreas y las posiciones se están polarizando cada vez más, a favor y en contra de la reforma agraria, contribuyendo a exacerbar la violencia. Todo indica en este momento, que quienes se oponen a que se realice de una forma pacífica y dentro de la Ley, olvidan que esa oposición aumenta el riesgo de una violencia incontrolable, cuya herencia puede ser una convulsión social grave. El problema fundamental de los sectores rural y urbano del Brasil actual es que la

situación no permite, lamentablemente, descartar la posibilidad de un agravamiento de la violencia.

Aun ante este cuadro socioeconómico complejo, difícil y preocupante, el espacio político para realizar la reforma agraria actualmente en Brasil viene reduciéndose desde el lanzamiento del PNRA en 1985. El 21 de octubre de 1987, el gobierno promulgó el decreto ley 2363. Este decreto determina la extinción del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, INCRA, organismo encargado de la ejecución del PNRA; y establece los límites mínimos para la expropiación en 250 hectáreas para las regiones Sur y Sureste, 500 hectáreas para el Nordeste, 1 000 hectáreas para el Centro-Oeste y 1 500 hectáreas para el Norte. Además, elimina la posibilidad de expropiación de propiedades de cualquier tamaño, cuyas tierras sean consideradas como “áreas en producción”, sin definir el concepto de “áreas en producción”. Se estima que las medidas previstas en el decreto excluyen de la reforma agraria al 97% de los propietarios rurales del país, o sea un área equivalente a 315 millones de hectáreas. En síntesis, el mencionado decreto ley desarticula la base institucional y limita fuertemente las condiciones para ejecutar a corto y mediano plazo el PNRA. Por eso se afirma que implica la implosión de la reforma agraria en Brasil<sup>13</sup>.

De no ser posible realizar la reforma agraria en el presente —considerando el aumento de las dificultades, el empeoramiento del nivel de vida de grandes estratos de la población y el incremento de la violencia rural y urbana— en un cuadro democrático, parece que ésta tenderá a mantenerse como necesidad para el futuro, puesto que no será fácil encontrar otra alternativa que la reemplace y que permita resolver, sin represión y en libertad, la fuerte contradicción social ya existente. Postergarla, significa desplazar para el futuro un problema que se agrava y que deberá ser enfrentado, posiblemente en condiciones distintas, más difíciles y más complejas.

Por otro lado, realizarla significa encarar el desafío al cual fueron sometidas muchas otras naciones del mundo, racionalizando el manejo de sus recursos naturales y de población; contri-

<sup>12</sup>Agricultura, Reforma y Desarrollo Agrario, y Planificación.

<sup>13</sup>“Decreto implode a reforma agraria”, *Revista Exame*, N° 389, 11 de noviembre de 1987, p. 11.

buyendo decisivamente a un proceso de pacificación nacional; y superando grandes contradicciones sociales. Además de alcanzar los objetivos socioeconómicos mencionados, permitiría conferir el derecho a la ciudadanía a millones de personas que tienen solamente nacionalidad. Repre-

sentaría para Brasil superponer la contemporaneidad al legado del arcaísmo, transitando en el futuro por el sendero de la modernización en condiciones de equilibrios relativamente estables dentro de la sociedad, necesarios y suficientes para su desarrollo.

### Referencias bibliográficas

- Abramovay, R. (1987): Reforma agraria, desenvolvimento capitalista e democracia, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*. São Paulo: Editora Cortez.
- Alkcelrud, I. (1987): *Reforma agraria - a luta pela terra no Brasil*, São Paulo: Global Editora.
- Albuquerque, M. (1987): Estrutura fundiaria, *Revista de economia política*, vol. 7, N° 3, julio/septiembre.
- Assembléia Nacional Constituinte, VI - Comissão da ordem econômica VI-C- Subcomissão da política agrícola e fundiaria e da reforma agraria (1987): *Relatório e anteprojeto*, Brasília, mayo.
- Banco Mundial, (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- Delgado, G. da C. (1985): *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Editora da UNICAMP e Icone Editora.
- Dowbor, L. (1987): O PNRA e as transformações da agricultura, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Figuerola, M. y C. Talavera (1987): *Desplazamiento y marginalización de América Latina en el comercio mundial agropecuario*, PROCADES, Documentos docentes, Serie II, N° 56, Santiago de Chile.
- Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia (1987): *Conjuntura econômica*, vol. 40, N° 7, julio de 1986 y vol. 41, N° 3, marzo.
- Ghai, D. (1987): *Economic growth, agrarian transformation and social progress*, Brasília, 1987.
- George, S. (1987): *Enferma anda la tierra*. Madrid: Iepala Editorial.
- Graziano da Silva, J. (1987): Reforma agraria, já?, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Grzybowski, C. (1987): *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Guimaraes, A.P. (1982): *As classes perigosas - Banditismo urbano e rural*, Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda.
- Hoffmann, R. (1979): A concentração da posse da terra no Brasil. *Encontros com a civilização brasileira*, N° 7, enero.
- Homem de Melo, F. (1986): *The external crisis, adjustment policies and agricultural development in Brazil*. São Paulo, noviembre.
- Lima Filho, O. (1985): *A questão agraria*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Martine, G. y R.C. García (1987): *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Editora Caetes.
- Ministerio da Fazenda (1987): *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, julio.
- Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario-MIRAD (1986): *Brasil: desenvolvimento rural e reforma agraria*, Brasília, noviembre.
- Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario-MIRAD e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria-INCRA (1985): *Plano nacional de reforma agraria*. Brasília, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1985): *Estatuto da Terra*, Brasília.
- Mueller, C.C. (1987): Censos agropecuarios. Ensaio especial, *Agroanalysis*, vol. 11, N° 6, Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Rio de Janeiro, junio.
- Müller, G. (1987): A terra nao é mais aquela: Mirad nela?, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Munhoz, D.G. (1982): *Economia agrícola: agricultura - uma defesa dos subsidios*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Paiva Abreu, M. (s. f.): *Política social no Brasil: a relevancia dos paradigmas históricos e comparativos*. Texto para discussão, N° 127, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro.
- Pessoa, D. (organizador), (1986): *Reforma agraria em debate*. Recife: Editora Massangana.
- Pinto, L.C.G. (1979): Notas sobre a política agrícola brasileira, *Encontros com a civilização brasileira*, N° 7, enero.
- Revista Exame*, N° 389 (1987): São Paulo: Editora Abril, 11 de noviembre.
- Revista Veja*, Nos. 978 a 996 (1987): São Paulo: Editora Abril, junio a octubre.
- Reydon, B. (1987): Síntese crítica do PNRA. *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Sandroni, P. (1987): O PNRA, ou o reformismo conservador, en *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Sautchuk, J., H.M. Carvalho, y S.B. Guzmão (1979): *Projeto Jari: A invasão americana*, São Paulo, Editora Brasil Debates, Ltda.
- Tokman, V. (1986): *Creación de empleo productivo: Una tarea impostergable*, PREALC/280, Santiago de Chile, septiembre.

## Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM)

*Eduardo Valenzuela\**

Más de 33 estados y territorios configuran la realidad de la Cuenca del Caribe. Luego de haber sido por varios siglos colonias de potencias europeas —España, Francia, Países Bajos, Reino Unido—, aún en la actualidad, con otras modalidades y con algunas excepciones, dichos centros, ahora junto a los Estados Unidos de Norteamérica, continúan haciendo sentir su presencia dominante.

Si bien el origen de estos pueblos representa un rasgo común importante, un hecho determinante es la toma de conciencia no sólo de manifestaciones análogas de cultura, tradición y costumbres, sino también de formas de organización social y modos de producción con características muy similares. El gran denominador común es el subdesarrollo. En la mayoría de los países sus economías cuentan con el turismo como sector de punta, con todas sus implicancias dinamizadoras, pero en muchos aspectos distorsionantes.

Los países más grandes y más populosos —Cuba, Haití, Puerto Rico y República Dominicana—, sin embargo, hacen la excepción. Mientras estos cuatro países suman aproximadamente 30 millones de habitantes, los otros 29 estados y territorios, en su conjunto, no alcanzan los diez millones, dándose el caso de micro-entidades nacionales con 6 700 habitantes (Anguila); 8 600 (Islas Turcas y Caicos); 11 900 (Islas Vírgenes Británicas); y 11 900 (Montserrat).

Entre los diversos intentos integracionistas se destaca la Comunidad del Caribe (CARICOM), constituida en 1973 y que agrupa a 13 países independientes de habla inglesa, con una población que alcanza los 5.5 millones de habitantes.

El presente artículo se refiere al marco institucional de la planificación agrícola en los países de la Comunidad. Las prioridades que surgen de la observación de sus características revelan algunas similitudes con aquellas que los países latinoamericanos están asignando a sus sistemas nacionales de planificación. Estas coincidencias, por cierto no casuales, podrían constituir la base de una cooperación eficaz entre ambas regiones.

\*Economista agrícola de la FAO, adscrito a la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Santiago de Chile.

## I

### La Comunidad del Caribe

Trece países del Caribe de habla inglesa forman parte actualmente de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Están insertos en la Cuenca del Caribe, zona con la mayor concentración en el mundo de pequeños países en desarrollo. Sus características son heterogéneas, como también lo son sus culturas, historias, poblaciones, lenguas e instituciones. Las nuevas realidades económicas y políticas de las décadas recientes han venido a complementar una historia económica, social y cultural común por más de 300 años. Ella representa hoy día un verdadero patrimonio sin el cual la Comunidad del Caribe no sería más que una mera declaración de intenciones, sin destino compartido, ni el deseo de permanecer y sobrevivir como identidad diferente en la realidad de los 33 países y territorios existentes en la vasta región caribeña.

Las trece naciones, políticamente independientes, apenas superan los cinco millones de habitantes; de ellas sólo una —Jamaica— sobrepasa los dos millones, y una —Trinidad y Tabago— excede del millón de habitantes. De los once restantes, varios apenas bordean los 100 000 habitantes e incluso uno de ellos —Montserrat— sólo cuenta con algo más de 12 000 personas (cuadro 1).

En ese contexto demográfico se perfila el conjunto del medio natural, económico, sectorial, social y político que hoy caracteriza la realidad de estos países. Algunos de ellos —Antigua, Barbados y Guyana— establecieron en 1967 la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA); luego se les sumaron otros y en 1973, los cuatro estados entonces independientes —Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago— formaron la Comunidad del Caribe (CARICOM), también conocida como Mercado Común del Caribe, a la cual luego se anexaron los otros nueve países independientes. La Comunidad del Caribe se estableció mediante la firma del Tratado de Chaguaramas, en Trinidad, (4 de julio de 1973), cuyos primeros párrafos consignan que: “Los Gobiernos de los Estados contratantes, determinados a consolidar y fortalecer los vínculos que

Cuadro 1  
CARICOM: PERFIL ESTADISTICO, 1985

	Area		Población (Miles de habitantes)	PIB por habitante (Dólares)
	Total	Agrícola		
	(km <sup>2</sup> )			
Antigua y Barbuda	440	80	80	2 244
Bahamas	13 942	90	232	7 822
Barbados	431	330	253	4 894
Belice	22 960	520	166	1 110
Dominica	750	170	78	1 132
Granada	345	140	100	961
Guyana	214 970	4 950	791	584
Jamaica	11 242	2 650	2 311	858
Montserrat	102	10	12	3 118
San Cristóbal, Nieves y Anguila	269	140	46	1 469
Santa Lucía	616	170	137	1 245
San Vicente y las Granadinas	388	170	109	933
Trinidad y Tabago	5 128	1 580	1 181	6 538
<i>Total CARICOM</i>	<i>271 583</i>	<i>11 000</i>	<i>5 496</i>	<i>2 574</i>

**Fuente:** Banco de Desarrollo del Caribe *Annual Report 1986, 1987* y FAO, *Anuario de producción 1986*, Roma, 1987.

históricamente han existido entre sus pueblos, comparten la común determinación de hacer realidad las esperanzas y aspiraciones de sus pueblos por el pleno empleo y el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida”.

Junto a las demás preocupaciones del quehacer comunitario, y en forma separada país por país, los Estados de la Comunidad del Caribe han debido enfrentar, en el último cuarto de siglo, severos embates proveniente de su nueva situación de independencia política. Desde entonces la Comunidad del Caribe ha abrigado el convencimiento de que dicha independencia había de abrirle el camino hacia una nueva forma de vida, en que la gran masa de la población comenzaría a gozar de mejores niveles de existencia, más y mejores oportunidades de empleo, mayores libertades personales y consolidados refuerzos emocionales y psicológicos derivados del desarrollo de una identidad nacional, angloparlante y

caribeña. Sin embargo, actualmente en la región tomada en su conjunto, el progreso humano y social no ha alcanzado ni remotamente las tasas de mejoramiento que la mayoría de sus pueblos consideraría satisfactorias.

La integración regional de la Comunidad del Caribe representa más que nada un compromiso de parte de los Estados miembros, que surge de la conciencia común de que es necesario maximizar, en cada país y en el conjunto de ellos, el uso de los recursos físicos, humanos, científicos, tecnológicos, financieros y de organización, tanto disponibles como potenciales. Administrar el manejo de los recursos implica claridad y consenso en cuanto a las prioridades del desarrollo; implica asimismo alcanzar altos niveles de producción y distribuir los frutos del crecimiento económico de tal manera que las necesidades básicas de la población sean efectivamente satisfechas.

## II

## Los procesos de planificación y el sector agrícola

La realidad y características de los países del Caribe de habla inglesa se han visto seriamente afectadas por el sombrío panorama internacional de la década en curso. Entre los gobiernos de la región existe consenso de que en las pequeñas economías del área, con sus factores condicionantes particulares y de difícil manejo como son su medio ecológico y climático, sus estrechos mercados, su creciente contingente laboral que presiona por justicia de oportunidades, etc., no podrán generarse fuerzas espontáneas que logren mejoras sustantivas a partir de la situación presente. De allí, entonces, la conciencia de que urge recurrir al instrumento de la planificación al cual, visto desde la perspectiva de los países de América Latina, estarían llegando precisamente con un cuarto de siglo de atraso.

Pero, en materia de planificación del desarrollo global y sectorial, no necesariamente los países de la región deberán transitar caminos como los recorridos por los países latinoamericanos. Bien por el contrario, el nuevo momento histórico de la comunidad internacional en los últimos años de la presente década, repercute en las estructuras presentes, determinando en cada realidad acciones futuras que, ejecutadas en contextos diferentes, resultarán pertinentes en ciertos casos e inadecuadas en otros.

La situación sectorial de la agricultura y el esfuerzo que despliegan los países del Caribe de habla inglesa por mitigar el subdesarrollo, la po-

breza y la malnutrición, contribuyen a que las instituciones del sector público agropecuario abriguen renovadas esperanzas en los resultados potenciales de la planificación agrícola. Hoy en día, las urgencias y prioridades del desarrollo global y agrícola en dichos países exigen a los sistemas nacionales de planificación una definición renovada de su marco conceptual, y al mismo tiempo, el uso adecuado de sus metodologías e instrumentos de acción.

El sector agrícola contribuye en diferentes proporciones a la formación del producto global en cada país. En muchos casos, las economías nacionales responden en forma mucho más dinámica frente a los estímulos de otros sectores no agrícolas de actividad. Los hidrocarburos y otros minerales destacan por su importancia en Trinidad y Tabago; los sectores terciarios, especialmente la banca y los servicios ofrecidos a nivel internacional, asumen gran relevancia en países como Bahamas, Barbados y Granada.

Pero en varios países el sector turismo y sus actividades conexas, constituyen los principales focos de dinamismo. Con las solas excepciones de Belice y Dominica, en cada uno de los once países restantes de la región, se calcula que los ingresos por concepto de turismo son superiores al valor agregado del sector agrícola. De acuerdo con los niveles de participación del turismo en la economía global, los países de la CARICOM podrían agruparse como sigue:

Grupo A	Antigua y Barbuda, Bahamas, y San Cristóbal, Nieves y Anguila.	El turismo bordea el 50% de la actividad nacional.
Grupo B	Barbados, Granada, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.	El turismo bordea el 25% de la actividad nacional.
Grupo C	Belice, Dominica, Guyana y Trinidad y Tabago.	El turismo representa menos del 10% de la actividad nacional.

En las economías de la región, la importancia del turismo rebasa la proyección del sector como actividad dinámica de exportación, demanda, infraestructura, empleo, etc., llegando a influir notoriamente en la producción agroalimentaria, los

hábitos de consumo y el abastecimiento alimentario interno al ejercer fuertes presiones sobre las importaciones.

A las actividades y repercusiones vinculadas al turismo en el Caribe de habla inglesa, es preci-

so agregar también la fuerte incidencia de los flujos de "remesas" del exterior. Grandes contingentes de mano de obra emigran a los Estados Unidos y Canadá, desde donde periódicamente muchos emigrados caribeños remiten dinero y recursos a sus familias y en muchos casos regresan después de un tiempo con algún aporte importante en ideas, costumbres y divisas. En países con escalas económicas pequeñas, estas contribuciones pueden llegar a ser de mucha importancia. En un país como Montserrat, por ejemplo, cuyo censo demográfico acusa apenas 12 000 habitantes, se estima que de 3 a 4 mil personas, es decir, el equivalente al 25% de sus habitantes,

- a) Países cuyo sector agrícola representa más del 20% del producto interno bruto global.
- b) Países cuyo sector agrícola representa entre el 10 y el 20% del producto interno bruto global.
- c) Países cuyo sector agrícola representa menos del 10% del producto interno bruto global.

En la totalidad de estos países, las exportaciones de productos agrícolas tradicionales representan segmentos importantes de su agricultura, no sólo desde el punto de vista de entradas de divisas sino también del uso de los recursos físicos, tecnológicos y de capital. El banano, azúcar, arroz y cacao son sus principales productos de exportación y ocupan parte considerable de la tierra cultivable. El comportamiento del mercado internacional de estos productos (demanda y precios) repercute, entonces, directamente en los respectivos sectores agrícolas nacionales.

El desarrollo agrícola de los países de la Comunidad se caracteriza, en diferente medida en cada uno de ellos, por la presencia simultánea de problemas de variada índole, entre los cuales los siguientes pueden señalarse como los más relevantes:

- i) Problemas relativos a la estructura de la propiedad y a la tenencia de la tierra, verificándose una fuerte concentración con una clara correlación con el poder económico, social y político;
- ii) La presencia e importancia de un sector de agricultura moderna orientada hacia los mercados externos, especialmente en las producciones de azúcar, banano, arroz y cacao;

componen una población de norteamericanos y canadienses instalados en la isla a vivir y gastar parte importante de su jubilación.

Si bien la economía formal recoge en parte los efectos de estos fenómenos, no hay dudas de que ellos representan factores decisivos que, junto al turismo, influyen indirectamente en todos los ámbitos del quehacer nacional y, en forma directa y determinante, en la estructura de la oferta y la demanda agroalimentarias.

Los países de la CARICOM se pueden agrupar, conforme a los niveles de participación de la agricultura en la economía global, en tres categorías:

- Dominica, Guyana y Belice.
- Granada, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y San Cristóbal y Nieves.
- Barbados, Jamaica, Antigua y Barbuda, Montserrat, Bahamas y Trinidad y Tabago.
- iii) La existencia de un número importante de pequeñas unidades de producción, en las que prevalece la agricultura de tipo campesino tradicional y se privilegia la producción de subsistencia y los mercados locales;
- iv) La permanencia de un fuerte contingente de desempleados y subempleados rurales constituido por trabajadores sin tierra y de agricultores campesinos con excedente de mano de obra;
- v) La persistencia de una escasa densidad de capital por hombre ocupado, que resulta en baja productividad, lento ritmo de acumulación de capital, y repercute negativamente en el ingreso familiar;
- vi) La muy desigual distribución del ingreso unida a las deficientes posibilidades de acceso al uso de los factores y servicios, que determinan una calidad de vida muy baja para gran parte de la población;
- vii) La inadecuada disponibilidad de apoyo institucional en las áreas rurales, no sólo en lo que se refiere a los servicios básicos como educación, salud, vivienda, agua, electricidad, etc., sino también en lo referente a los servicios institucionales para la producción, tales como los de extensión, crédito y mercadeo;

- viii) La falta de canales adecuados de participación comunitaria;
- ix) La inexistencia de planes y programas para el uso de los recursos productivos, que resulta en baja rentabilidad y permanente deterioro de los recursos naturales, debido a la erosión, destrucción de bosques y contaminación del agua;
- x) Bajos niveles de enseñanza formal y poco empeño por educar para el desarrollo.

De los principales impedimentos que se han identificado para la promoción y administración del desarrollo agrícola en los países del Caribe de

habla inglesa, han surgido las siguientes áreas de prioridad para la planificación sectorial:

- La necesidad de mejorar la calidad de la información básica —estadística y cualitativa— para la promoción y administración del desarrollo sectorial;
- La necesidad de agilizar la eficiencia del ciclo de proyectos y del ciclo de inversiones para el crecimiento y desarrollo de la agricultura;
- La necesidad de administrar el cambio, tanto en los sectores agrícola y alimentario, como en la inserción de la agricultura en el conjunto del sistema económico.

### III

## La experiencia de América Latina y el marco institucional para la planificación agrícola en la Comunidad del Caribe

Almacenamiento, manejo y sistematización de la información para la planificación del desarrollo agrícola, ciclo de proyectos de desarrollo y de inversión e institucionalidad para la administración de los procesos de planificación sectorial, parecen constituir el punto de encuentro en materia de prioridades en todos los países de la América Latina y el Caribe.

En la experiencia de los países latinoamericanos, los últimos años han reafirmado una visión de frustración acerca de las tesis desarrollistas y estructuralistas; a su vez, el discurso planificador y reformador de las estructuras parece haber consolidado su categoría de segundo plano. Las posturas neoliberales, lejos de atribuir a la agricultura el papel activador y central que se le asignó en el pasado, apenas le han reconocido su importancia en los problemas relativos al empleo, las divisas, la alimentación y la pobreza.

A raíz de este reconocimiento, se ha puesto de nuevo el énfasis en la función planificadora, dando mayor prioridad a los programas de desarrollo rural integrado, de alimentación y nutrición y a las iniciativas vinculadas a la seguridad alimentaria. También el énfasis en los planes se reemplazó por la elaboración de estudios espe-

ciales; y, además, respondiendo a los impulsos provenientes de los sectores financieros internacionales y nacionales, surgió un renovado interés por privilegiar las técnicas y prácticas de identificación, formulación, financiamiento, ejecución y seguimiento de proyectos de inversión.

Diversas razones explican por qué en los países de América Latina la evaluación del proceso de planificación del desarrollo económico acusa resultados bastante insatisfactorios. Cabe recordar que la práctica de la planificación, y más específicamente, la elaboración de planes globales y sectoriales de desarrollo, fue en la región un hecho paralelo y concomitante con las propuestas y exigencias de la Alianza para el Progreso, con las ideas desarrollistas y con la propia postura estructuralista de la CEPAL.

En las distintas experiencias nacionales, a través de las diversas categorías de análisis se llega a interpretaciones y resultados que sindicaron a diversos responsables del fracaso de la planificación. Unos, atribuyen la principal causa a la falta de decisión política para llevar adelante las estrategias, programas y políticas que exigen los objetivos planteados; otros, culpan a la limitada capacidad institucional del aparato público o a las

técnicas y métodos del instrumento planificador; hay quienes centran la responsabilidad en la incapacidad del Estado para inducir cambios estructurales en los grupos de poder; en fin, también en el juicio al proceso de planificación sectorial se recuerda la declinación económica y política del sector agrícola con respecto al resto de los sectores de actividad y la transnacionalización del sistema agroalimentario.

En la Comunidad del Caribe, salvo pocas excepciones, como Jamaica y Trinidad y Tabago, los países cuentan con sistemas de planificación en estado muy embrionario. En su mayoría, dichos sistemas se han usado para elaborar trabajos de diagnosis sin haber previamente definido el marco conceptual de la planificación sectorial, lo que ha dado por resultado una clara deficiencia instrumental de los diagnósticos en cuanto a su utilización en programas y políticas de desarrollo agropecuario.

Las tres áreas prioritarias, es decir, la mejora de la calidad de la información para la planificación sectorial, la agilización del ciclo de proyectos y del ciclo de inversiones y el perfeccionamiento y adecuación institucional para administrar el proceso de planificación, representan hoy día un claro, consensual y explícito denominador común a todos los países del Caribe de habla inglesa.

Como se señaló en los párrafos precedentes, también este denominador común tiene hoy vigencia prioritaria en los países de la América Latina.

En la Comunidad del Caribe, ello se verifica incluso en Jamaica y en Trinidad y Tabago, donde la estructura institucional de sus respectivos sistemas de planificación muestra mayor grado de consolidación y experiencia que en el resto de los países. Cabe recordar que a estas dos naciones pertenece más del 60% de la población total de la Comunidad.

En Jamaica, el Instituto de Planificación de Jamaica (*Planning Institute of Jamaica - PIOJ*), se ocupa de las tareas de elaboración y administración del sistema nacional de planificación para lo cual, entre otros, cuenta con el mayor apoyo técnico de la División de Programación Económica y Desarrollo de Proyectos (*Project Development and Economic Programming Division*). Además, tiene la responsabilidad de agilizar las áreas de proyectos vinculadas a la planificación, actuando como Se-

cretaría del Comité de Preselección (*Pre-selection Committee*), el que decide la prioridad de los proyectos de inversión. En materia de estadística, el PIOJ recibe la activa colaboración del Instituto de Estadística de Jamaica (*Statistical Institute of Jamaica - STATIN*). Dentro del Ministerio de Agricultura, los servicios de planificación agrícola fueron recientemente reorganizados en la División de Planificación y Revisión de Políticas (*Planning and Policy Review Division*), la cual cuenta con tres unidades: i) Planificación, ii) Banco de datos y evaluación, iii) Planificación rural y física. Actualmente está en vigencia el Plan Quinquenal Agrícola que abarca el período 1984-1988. Tanto la planificación nacional como la sectorial, deben asegurar su coordinación y coherencia mediante comunicaciones permanentes y trabajos conjuntos entre el PIOJ y la División de Planificación del Ministerio de Agricultura.

En Trinidad y Tabago, la planificación nacional está a cargo del Ministerio de Finanzas y Planificación. Entre 1958 y 1973, se formularon y ejecutaron tres planes quinquenales de desarrollo. Luego, hasta 1983, durante el auge petrolero, el énfasis de la planificación privilegió los programas con proyectos específicos de inversión y desarrollo. Después de 1983 y hasta hoy día, se ha adoptado una clara aproximación multisectorial a través del *Multisectoral Task Force Report*, el que prevé un marco para la elaboración y permanente revisión de la estrategia sectorial de desarrollo. Dentro de esta estrategia se actualizan las bases para la identificación, formulación, financiamiento y ejecución de proyectos de desarrollo. Por su parte el Ministerio de Agricultura, Tierras y Producción de Alimentos, desde 1981 se ha organizado en tres secciones, vinculadas con el proceso de planificación sectorial: i) Política, investigación y planificación; ii) Programas y proyectos; y iii) Estadística.

En estos dos países de la CARICOM que tienen la mayor experiencia en materia de planificación global y sectorial, se han denunciado serias deficiencias en la coordinación interinstitucional dentro de sus respectivos sistemas nacionales de planificación sectorial. Asimismo, como sucede también en el resto de los países de la Comunidad, las nuevas estructuras institucionales adoptadas por ambos países conceden clara preeminencia a la necesidad de mejorar la información

para la planificación del desarrollo sectorial, de poner en vigencia criterios y mecanismos adecuados al ciclo de proyectos dentro del contexto general de las estrategias de desarrollo y, en fin, a la necesidad de centrar los esfuerzos para impulsar el desarrollo a través de los cambios institucionales, coyunturales y estructurales que el progreso económico y social exige en la actual situación regional e internacional.

Pese a la ubicación geográfica y al carácter tercermundista de los países del Caribe de habla inglesa y de los de América Latina es difícil, sin embargo, descubrir similitudes claras entre sus economías. La experiencia de los países latinoamericanos podría ser útil a los países de la Comunidad del Caribe sólo en la medida en que éstos puedan asimilar determinadas características, lo que es improbable que se verifique dadas su historia, su cultura y su tradición institucional. No obstante, las nuevas prioridades mencionadas, que en el caso de América Latina se derivan en parte de su experiencia en la práctica de la planificación y en parte de la situación internacional, en el caso de los países del Caribe de habla inglesa están siendo determinadas por la misma situa-

ción internacional pero, fundamentalmente, más que por experiencia, por decisión y asimilación de sus propias e incipientes estructuras institucionales, generadoras, depositarias e impulsoras de las nuevas modalidades de la acción para el desarrollo.

En el presente artículo se partió de la identificación de las áreas de acción prioritarias en materia de planificación del desarrollo agrícola en los países de la CARICOM, y luego, se hicieron algunas reflexiones en torno a la vigencia y presencia de dichas áreas prioritarias en los países de la América Latina. A pesar de sus distintas realidades históricas, culturales, sociales y políticas, la situación internacional parece haber determinado que el largo camino recorrido por la planificación en los países de América Latina, condujera a ambas regiones a enfrentar el problema de la administración y promoción del desarrollo, de forma mucho más parecida que la que indicaría la simple observación de la evolución histórica que ha experimentado en cada una de ellas la práctica de la planificación: varias décadas en los países de la América Latina y sólo unos pocos años en los países del Caribe de habla inglesa.

#### Referencias bibliográficas

- Astori, D. y M. Buxedas (1984): *La planificación agropecuaria en América Latina: algunas lecciones de la experiencia*. Montevideo.
- Banco de Desarrollo del Caribe (1987): *Annual report, 1986*.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1986): *Problemas que afectan al desarrollo agrícola en los pequeños estados insulares del Caribe*. Informe a la 19ª Conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, San Felipe, Barbados.
- Logan, D. (1986): *Survey of agricultural development planning and training needs in the Caribbean (Barbados, Dominica, Jamaica, St. Lucia)*. Informe preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y presentado al *Workshop on Agricultural Planning Systems and Activities in English Speaking Caribbean Countries*, Puerto España, febrero.
- Rudder, W.R. (1986): *A survey of agricultural planning (Belize, Granada, Guyana, Suriname, Trinidad and Tobago)*. Informe preparado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO y presentado al *Workshop on Agricultural Planning Systems and Activities in English Speaking Caribbean Countries*. Puerto España, febrero.
- Secretaría de la Comunidad del Caribe (1981): *The Caribbean Community in the 1980's*. Por un grupo de expertos caribeños. Georgetown, Guyana.



## La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica

*Trevor Harker\**

En este artículo el autor se propone dar una corta visión general de algunas vinculaciones de la planificación sectorial con la macroplanificación. Al hacerlo, analiza algunos de los métodos aplicados en las pequeñas economías abiertas del Caribe, y da ciertas ideas acerca de cuál puede ser su evolución en el tiempo. Si bien los ejemplos presentados provienen principalmente de la experiencia de Trinidad y Tabago, los principios básicos, así como las observaciones de tipo más general, son pertinentes para los patrones de planificación vigentes en la mayor parte de los países del Caribe.

El artículo se divide en tres secciones. En la primera, se hacen algunas observaciones respecto de los principales acontecimientos macroeconómicos en Trinidad y Tabago desde 1973, y se procura insertar el desempeño del sector agrícola en ese contexto. En la segunda, se analizan diversos enfoques de la planificación, desde los más básicos hasta los más complejos e integrados. El autor intenta establecer la relación entre la planificación sectorial y la macroeconómica, y con ello integrar los enfoques de planificación "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba", con miras a crear el consenso indispensable para una efectiva aplicación de los planes. Antes de sintetizar las conclusiones en la tercera sección, se señalan también algunas limitaciones que deben enfrentar los planificadores de la región.

\*Asesor económico regional de la Subsección Regional de la CEPAL para el Caribe.

## I

### Visión general de las tendencias y políticas económicas

Los aumentos de precio del petróleo entre fines de 1973 y 1980 significaron inesperadas ganancias para Trinidad y Tabago, y permitieron un ritmo de actividad económica y un mejoramiento del nivel de vida hasta entonces no experimentados en el país.

Dado el carácter extractivo de la actividad petrolera escasamente vinculada al conjunto de la economía interna, el imprevisto aumento de sus ganancias favoreció, en un primer momento, principalmente al sector público, al incrementar sus recursos. En un segundo momento, cuando el Estado asignó dichos recursos, aumentando el número de funcionarios públicos o mejorando los salarios de los existentes, ampliando los programas de bienestar social, alzando en forma considerable los subsidios o haciendo crecer rápidamente el número de proyectos de inversión, los ingresos provenientes del petróleo repercutieron en otros sectores y, finalmente, en el nivel de vida y de consumo del conjunto de los habitantes.

Puesto que el auge petrolero fue también un auge de las exportaciones, creció rápidamente la cantidad de divisas disponibles, y fue posible eliminar las restricciones a la importación que hasta 1973 habían afectado a la economía. A pesar del acelerado incremento de las importaciones, se logró también, al menos al comienzo, aumentar en forma considerable las reservas y aprovechar los ingresos de capital consiguientes.

El salario semanal real subió 6% anual entre 1976 y 1982, y la tasa de desempleo se redujo de 17 a 10% en el mismo período.

Se estima que el ingreso nacional real aumentó un tercio entre 1973 y la segunda alza de precios del petróleo, registrada en 1981. Una proporción importante de este incremento se transmitió también a los sectores más pobres, mediante mayor empleo, programas para la creación de ocupaciones, y una serie de subsidios para satisfacer o paliar sus necesidades. Paralelamente, se puso en marcha un programa relativa-

mente amplio de inversión en actividades derivadas del sector petrolero (producción de amoníaco, urea y metanol) y el acero.

Sin embargo, dada la rapidez del incremento del ingreso, se sobrecargaron muchos factores productivos, lo que dio origen a una serie de trastornos. No hubo un incremento de la productividad acorde con el alza de los ingresos; se emplearon muchas personas sin capacitación en ocupaciones calificadas, y otras se asignaron a tareas no productivas. En consecuencia, la mayor demanda de consumo no correspondió a una mayor producción nacional, lo que redundó en una acelerada alza de precios e importaciones. Esta fue aún más pronunciada debido a que muchas manufacturas del país requerían grandes cantidades de divisas.

Los costos de producción subieron rápidamente. Aunque los consumidores nacionales los absorbían sin dificultad, las actividades dejaron de ser competitivas en los mercados más amplios de exportación, e incluso dentro del mercado protegido de la CARICOM.

Finalmente, hubo significativas reasignaciones de recursos hacia esferas tales como la distribución de bienes importados, la construcción y las actividades inmobiliarias. Al mismo tiempo, recursos antes destinados a las actividades agrícolas se desplazaron hacia otros sectores.

Hacia 1982, una baja de la producción petrolera iniciada a fines del decenio anterior, se conjugó con la caída de los precios del producto, tendencia que se ha mantenido hasta hoy. En consecuencia, muchas políticas elaboradas en los años setenta dejaron de ser sostenibles, y los trastornos existentes están en proceso de corrección. Pruebas de este reajuste son la reducción del gasto público, diversas políticas sectoriales nuevas, y las disposiciones que regulan las compras en el extranjero; también ha comenzado el proceso de reordenación de la moneda nacional.

### 1. El desempeño del sector agrícola

Las tendencias y políticas macroeconómicas anteriores tuvieron considerables efectos en el sector agrícola. Si bien la agricultura no había tenido un papel preponderante en la economía antes de 1973, su contribución al producto interno bruto se redujo a la mitad entre 1973 y 1982, quedando en este último año en 2.7%. En 1985, la tendencia

se había revertido en cierta medida, debido al impacto del cambio de las condiciones y de las políticas económicas, de modo que a fines de dicho año su contribución había aumentado a 3.7%.

Entre 1971 y 1982, las importaciones de alimentos duplicaron su volumen, pero sus precios aumentaron ocho veces. En 1980, 90% de las necesidades de alimentos hubo de cubrirse mediante importaciones. El retroceso de la actividad agrícola quedó demostrado además por la salida de trabajadores del sector, sin duda debido a la disminución de los salarios reales. La agricultura absorbía cerca de 18% de la fuerza laboral en 1974; en 1984, este porcentaje se había reducido a 8%. También en este aspecto la tendencia parece haberse revertido, por cuanto el porcentaje aumentó a 10% a fines de 1985.

En realidad, lo que sucedía era que en el pensamiento común a toda la región del Caribe, se destacaba especialmente la industria como vía de desarrollo. En todos los países se hacía evidente esta tendencia, pero los vuelcos eran menos espectaculares, dada la menor disponibilidad de recursos. El acelerado abandono de la agricultura se hizo evidente también en otras economías exportadoras de petróleo, como Nigeria, cuya producción agrícola era considerable antes de su auge petrolero. Sin embargo, el ejemplo de Indonesia muestra que es posible desarrollar una economía exportadora de petróleo sin inhibir el desarrollo agrícola, siempre que se apliquen políticas macroeconómicas apropiadas.

La posterior evaluación del sector agrícola de Trinidad ha señalado varias razones para su decadencia:

- a) Infraestructura física inadecuada;
- b) Escasez y alto costo de la mano de obra;
- c) Salida de capital del sector;
- d) Problemas sociales, tales como hurtos en los predios;
- e) Excesiva concentración en el sector exportador;
- f) Insuficiente investigación para el desarrollo;
- g) Competencia de alimentos extranjeros y *dumping*;
- h) Escasez de personal capacitado profesional y técnicamente;
- i) Menor inversión del sector público en la agricultura, y

- j) Penetración de la cultura urbana en todos los ámbitos de la sociedad.

Actualmente, las divisas vuelven a constituir una importante limitación económica, y es necesario buscar formas de aumentar su ingreso y su ahorro. En este sentido, la agricultura está nuevamente en el tapete: las importaciones de alimentos constituyen una parte muy importante de la cuenta de divisas y, además, en el pasado, el ingreso de estas últimas lo generaban en proporción importante las exportaciones agrícolas.

Sin embargo, se han producido muchos cambios en el sector, sobre todo en cuanto a los mercados de exportación. Los cultivos exportables tradicionales se enfrentan ahora a una fuerte competencia, y es necesario decidir si pueden volver a ser competitivos o si es necesario buscar nuevos productos. La decisión en este sentido es especialmente urgente, por cuanto alrededor de 70% de la tierra cultivada corresponde a productos de exportación, como el azúcar, el café, el

cacao y los cítricos. Además, la producción azucarera es una carga para el presupuesto, pues requiere anualmente subsidios de 300 millones de dólares de Trinidad y Tabago.

Aparentemente, se ha decidido conservar las partes más productivas de los cultivos tradicionales, e ir introduciendo gradualmente nuevos productos de exportación donde sea posible. El resto de las tierras parece reservarse a la producción de alimentos para el consumo interno. Sin embargo, no está claro si se ha decidido qué cultivos deben preferirse, a base de una lista jerarquizada de los que pueden producirse en forma más eficiente, ni en qué cantidades deben producirse, tomando en cuenta las necesidades del mercado. Estos parecen ser temas propios de los planificadores agrícolas, y sería interesante saber si se han hecho investigaciones al respecto, y cuáles han sido sus resultados. Por lo demás son evidentes las implicancias que esto tiene para una política de utilización de las tierras.

## II

### La orientación de las políticas en torno a metas

El breve análisis presentado hasta aquí es en general conocido, y aunque los hechos puedan interpretarse de diversa manera, cabe reconocer que señala la necesidad de alguna forma de planificación sistemática. Queda en claro, además, que la falta de condiciones macroeconómicas globales adecuadas puede frustrar los planes sectoriales, cualesquiera sean sus objetivos. En consecuencia, se hace necesario apoyar un enfoque integrado de la planificación, tanto sectorial como global.

Ultimamente, existe en el Caribe una tendencia a referirse menos a la planificación económica y más a la gestión de la economía. Probablemente se deba a un desencanto con la "planificación" tal como se practicó en el pasado, y a la necesidad de poner énfasis en el proceso continuo de ir guiando y ajustando la economía, que es esencial para alcanzar efectivamente las metas de la planificación. Sin embargo, hay que recono-

cer la conveniencia de explicitar el proceso de planificación mediante un documento de plan, por cuanto éste puede contribuir a proporcionar un enfoque sistemático para la coordinación de las decisiones relativas al desarrollo. Un plan explícito también puede sentar las bases para una evaluación periódica del desempeño de la economía, y para corregir aquellas actividades que no hayan alcanzado las metas fijadas. En consecuencia, el documento de planificación puede ser una etapa útil del respectivo proceso. A pesar de ello, cabe reconocer que tal proceso podría también, concebiblemente, realizarse sin un documento oficial.

Los caribeños conocen muy bien los planes de desarrollo de tres o cinco años plazo, que absorben enormes cantidades de energía creadora y de recursos humanos, pero suelen languidecer en los archivos, sin aplicarse ni adaptarse a los rápidos cambios del medio, y a veces sin recibir la

aprobación de las autoridades políticas. Conocen también planes que no pasan de ser expresiones esperanzadas, o bien —con mayor cinismo— aplicaciones cosméticas, que no toman en cuenta las limitaciones administrativas y financieras. Saben de planes inconsistentes, que se proponen satisfacer parcialmente a todos, pero se traducen en políticas incoherentes o inaplicables; de planes que fijan metas sin sugerir los medios o los instrumentos necesarios para alcanzarlas; de planes que omiten lo que pueda resultar espinoso desde el punto de vista político.

En consecuencia, la existencia de un plan no significa que la comunidad cuente ni con la voluntad ni con los medios para ponerlo en práctica. De allí proviene el desencanto que algunos sienten respecto de la planificación; también es posible que a otros se les haya inculcado la falsa esperanza de que el plan constituya una panacea para los problemas del desarrollo. Una evaluación realista probablemente encuentre su lugar entre ambos extremos.

#### 1. *Tres etapas de la planificación en una economía mixta*

Conviene, en este punto, analizar brevemente algunos de los mecanismos más comúnmente aplicados en la región, sobre todo en relación con las economías mixtas.

En este tipo de economías, la planificación es más compleja, por cuanto la influencia de las autoridades respectivas en los agentes económicos es menor que en economías concentradas sólo en el sector público. Además, los precios —que están sujetos a una fluctuación relativamente libre en la economía mixta— cambian con más frecuencia que en un sistema en que se fijan administrativamente; y, en caso de coexistir ambos sistemas de precios, se corre el riesgo de emitir señales contradictorias a los diferentes actores económicos. Por razones de conveniencia, puede ser útil dividir los procesos de planificación aplicados en economías mixtas en tres etapas diferentes, de creciente complejidad, dejando en claro que conceptualmente tienden a realizarse en forma progresiva, sin solución de continuidad.

Lo mínimo y más básico comienza con el presupuesto nacional, elaborado anualmente. Suele ser el punto de partida para la mayoría de

los países, y proporciona indicaciones sobre los ingresos y gastos previstos para el período anual venidero. Los gastos se dividen en corrientes y de capital, y serán realizados por el Estado. En un nivel más avanzado, el presupuesto puede incluir estimaciones de los gastos de todas las entidades del sector público. Ya sea en forma integrada o separada, puede presentarse una lista de proyectos que comprenda el monto de los gastos del período presupuestario.

Algunos de los países del Caribe llegan sólo a esta etapa del ejercicio de planificación, dado su nivel de recursos, sobre todo en cuanto a su dotación de personal capacitado en la materia. La preparación de una lista de proyectos suele constituir una fuerte exigencia en relación con las posibilidades de muchos de los países; a menudo es lo más que se puede hacer, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Sin embargo, muchas veces el presupuesto no constituye un reflejo exacto de las intenciones para el año siguiente. Quienes conocen el sector público de algunos países del Caribe saben que las bases de las estimaciones presupuestarias no son siempre las más científicas. En los Ministerios de Finanzas se sabe que en un primer momento se tiende a subestimar los ingresos, a fin de reducir las demandas. En el resto de los Ministerios existe la tendencia a exagerar las estimaciones, pues se sabe que el Ministerio de Finanzas las reducirá. Luego, las autoridades políticas pueden querer maximizar los gastos, tanto para forzar el ritmo de desarrollo como para obtener la popularidad que un alto presupuesto permite alcanzar; para ello aumentarán a su vez las cifras del ingreso estimado, y así sucesivamente. En la realidad, existe un elemento de juego en el ejercicio presupuestario que es completamente ajeno a un proceso de planificación más regular, y supestatamente más científico.

En este punto, se hace necesario examinar cómo se confecciona la lista de proyectos. En algunos casos, éstos surgen porque se insinúa la posibilidad de que sus actividades sean financiadas por algún donante; entran en juego aquí las políticas de crédito o de asistencia de entidades multilaterales o bilaterales, y tales políticas pueden o no coincidir con las necesidades o las prioridades de desarrollo del país beneficiario.

Otra posibilidad es que la lista muestre un sesgo favorable a un sector ya capacitado en la

preparación de proyectos. No solía ser éste el caso del Ministerio de Agricultura. Sin embargo, este tipo de sesgo es un mal menor, pues para la mayor parte de los países en desarrollo el principal problema radica en su dificultad para reunir una lista suficiente de proyectos viables y cuidadosamente elaborados.

Las deficiencias del enfoque proyecto por proyecto son, sin embargo, evidentes: falta un fundamento unificador, una línea de política común. Probablemente no exista una base sistemática para la asignación de prioridades, ni entre los sectores ni dentro de cada uno de ellos.

El programa integrado de inversión del sector público, que procura evitar las deficiencias del enfoque proyecto por proyecto, es considerado, por algunos, como la verdadera etapa inicial de la planificación. Toma como punto de partida una estimación relativamente rigurosa de los recursos del sector público durante la duración del programa, tanto en términos de ingresos como de los recursos que se espera obtener mediante créditos o donaciones de asistencia. Asimismo, debe separar las cifras estimadas en recursos locales de las que implican necesidades de divisas.

Los fondos se asignan a los sectores de acuerdo con prioridades convenidas y explícitas. Luego, la asignación dentro de cada sector se realiza de acuerdo con una escala basada en las respectivas prioridades, los análisis de costo-beneficio, y las concatenaciones y efectos catalíticos que puedan existir respecto de otros proyectos realizados, en curso o programados. Tal grupo coherente de proyectos constituye el programa del sector.

De allí en adelante, los diversos programas sectoriales se evalúan a fin de maximizar la suma de los beneficios obtenibles mediante un determinado volumen de inversión, y finalmente se integran en el Plan Nacional de Inversión, que suele ser de mediano plazo, y que cuenta con un componente anual de gastos en el presupuesto nacional. Suele evaluarse anualmente, y puede ser puesto al día o modificado periódicamente, según el desempeño del año anterior o los cambios de prioridades.

Teóricamente, el programa de inversiones del sector público procura incorporar todas las solicitudes de fondos que hacen los organismos públicos, entre ellos los semiautónomos, por cuanto las obligaciones de estos últimos suelen

contar con el aval del Estado y forman parte del endeudamiento nacional. En esta etapa del proceso de planificación, el sector privado sólo se incorpora en la medida en que el Estado desee influir en el clima de inversión, o bien canalizar esta última hacia campos específicos; en este nivel de la planificación, pocas veces se cuenta con propuestas detalladas respecto de la inversión del sector privado.

El plan integral obedece a un criterio distinto. Comienza por metas, o más exactamente por ciertas trayectorias deseadas para determinados elementos claves de la economía, cuyas interacciones se perciben de una determinada manera. Así, puede diseñarse un modelo simple de equilibrio general de la economía durante el período de vigencia del plan, que suele ser de mediano plazo y abarcar entre tres y seis años, conciliando de ese modo la duración necesaria para mantener una orientación coherente de las políticas y obtener sus efectos, con un alcance en que las predicciones futuras no alcanzan a perder su sentido. En todo caso, es indispensable mantener una constante vigilancia y un proceso continuo de ajustes en relación con las metas.

Siguiendo la trayectoria señalada como meta para el producto interno bruto, por ejemplo, las autoridades de planificación obtienen una idea de la cuantía de la inversión y del ahorro necesario para alcanzar la meta fijada, sobre la base de los coeficientes de inversión y otros, y también del plazo que se necesita para lograr la transferencia y operatividad de los factores. Llegan a ello sobre la base de la experiencia anterior, tomando en cuenta las expectativas de cambio en el plazo de duración del plan. Evidentemente, la exactitud de los coeficientes y de las elasticidades pertinentes, si bien decisiva para el ejercicio, es difícil de alcanzar en una etapa inicial, dada la debilidad de las bases de datos y la escasez de personal capacitado. Con todo, para manejar eficazmente la economía es indispensable el proceso de obtención de tales magnitudes y la disciplina necesaria para visualizar y cuantificar los tipos de concatenaciones entre sectores. Pueden así elaborarse modelos de diversa complejidad, para señalar los ritmos de oferta y demanda, de consumo público y privado, de ahorro, de inversión, de empleo, de importación, de exportación y así sucesivamente, todo lo cual se desprenderá de las trayectorias básicas señaladas como metas.

El modelo de planificación integral no sólo toma en cuenta el programa de inversiones del sector público, sino también metas presupuestarias basadas en estimaciones de los recursos de dicho sector durante el período, en la inversión proyectada del sector privado, y en los efectos previstos de la política pública sobre dicha inversión. El modelo también puede adaptarse para dar cierta idea de la asignación óptima de los recursos entre el sector público y el privado. En una etapa inicial, en los países del Caribe, un modelo relativamente simple, que abarque cuatro o cinco sectores de producción y consumo, tales como agricultura, industria, servicios apropiadamente desagregados, y minería si es pertinente, podría bastar para una adecuada comprensión de la interconexión económica, y para que las autoridades de planificación seleccionen el instrumental básico de manejo de la economía.

A partir de los grandes agregados generales, el plan entra en el detalle de cada uno de los sectores; estos últimos, a su vez, han preparado sus respectivos programas sectoriales de inversión. De ese modo, se lleva a cabo simultáneamente un proceso de planificación "desde arriba hacia abajo" y otro "desde abajo hacia arriba".

Una vez recibidos los planes sectoriales detallados, las autoridades de macroplanificación pueden evaluar con más precisión los equilibrios. No sólo deben asegurarse de que la oferta de mano de obra corresponda a la demanda, sino también de que se cuente con personal adecuadamente capacitado. No sólo debe haber equilibrio entre las importaciones y las exportaciones; también es decisiva la composición de las importaciones, puesto que, por ejemplo, se precisan bienes de capital importados para sostener la cuantía de la inversión. La inversión sólo es posible si el ahorro es adecuado; pero los ahorros a su vez deben tener movilidad suficiente como para desplazarse hacia los sectores de inversión prioritaria. Si bien algunos de estos equilibrios se establecen mediante el funcionamiento de variables claves de precios, tales como el salario real, el tipo de cambio y el costo del capital, es preciso considerar además otros factores menos tangibles, como por ejemplo el de la confianza.

## 2. *La planificación sectorial*

Hasta aquí se ha procurado dejar en claro que la planificación sectorial, para cumplir con sus

objetivos, debe encontrarse dentro de un adecuado marco macroeconómico general. Sin embargo, es preciso también hacer algunas consideraciones sobre la planificación sectorial en sí misma.

Para que los planes tengan real importancia y puedan ponerse en práctica, debe existir un alto grado de consenso entre las propuestas de las autoridades de la planificación agrícola y las necesidades y aspiraciones de los agricultores mismos. El éxito de la política agrícola depende, tal vez en mayor medida que la de otros sectores, de un mayor número de agentes privados y pequeños. Es decisivo, por ello, contar con un cierto consenso respecto de qué ha de producirse, cuál es el ritmo de incremento posible y factible, y cuáles son los impedimentos que deben eliminarse para poder aplicar una determinada política.

A partir de una comprensión del problema y de un cierto consenso, las autoridades de planificación podrán formular proyectos más eficaces y seleccionar instrumentos y políticas más efectivos para estimular su aplicación. (Las políticas de precios adecuadas son, evidentemente, de gran importancia en este sentido). También estarán en mejor posición para defender las políticas y los proyectos en la etapa macroeconómica de la planificación.

La inadecuada selección y preparación de proyectos es factor importante de las demoras y del desperdicio de recursos en la ejecución de los planes sectoriales. Para superarlas es indispensable hacer una evaluación integral de todo el sector. En materia agrícola, esto significa un buen conocimiento de los recursos, de los tipos de suelo y de las consiguientes posibilidades de producción. Debe haber información sobre las diversas perspectivas de desarrollo en aspectos como el forestal, la crianza de animales y los diferentes cultivos. También son necesarios conceptos claros sobre la relativa eficiencia de producir para la exportación o para el consumo interno, sobre la relativa conveniencia de determinados cultivos, y sobre la magnitud de los mercados interno y externo. Deben quedar en claro los aspectos en que la información es insuficiente, y dónde se precisa mayor investigación.

Una vez identificados los proyectos potenciales, será preciso hacer estudios de factibilidad para considerar sus aspectos económicos, técnicos, financieros y organizativos, para finalmente

determinar si sus costos son inferiores al beneficio potencial, y para hacer una escala entre los diversos proyectos posibles. ¿Se cuenta con los insumos indispensables? ¿Qué servicios auxiliares se necesitan? ¿Hay suficientes capacidades humanas y organizativas?

La preparación eficaz de un proyecto exige tiempo y dinero, y además una base mínima de información especializada. Por tratarse esencialmente de un ejercicio multidisciplinario, requiere personal muy capacitado. Con todo, es indispensable para evitar el desperdicio de fondos en la ejecución de proyectos no viables, y lo que es más costoso aún, el subsidio presupuestario de proyectos mal concebidos. Paradójicamente, el riesgo de esto último es mayor cuando se utilizan recursos internos, o cuando se otorga el aval del Estado, puesto que las instituciones donantes de carácter multilateral tienden a evaluar más rigurosamente la factibilidad antes de otorgar sus préstamos. Entre quienes miran con impaciencia el ritmo de crecimiento, sin embargo, se tiende a veces a pensar que los estudios de factibilidad son un impedimento, y existen fuertes tentaciones de soslayarlos.

### 3. Limitaciones

Antes de finalizar, resultan útiles algunas observaciones sobre dos temas que suelen plantearse para negar la eficacia de la planificación formal cuando ésta se considera en relación con el Caribe. Se trata de la enorme apertura de las economías y de la calidad de los datos con que cuentan las autoridades de planificación.

En economías como las caribeñas, donde la apertura a factores externos es muy grande, la disciplina de la planificación debe enfrentar limi-

taciones mayores que en las economías de mayor tamaño y mayor grado de autosuficiencia. La economía abierta está sujeta a una mayor vulnerabilidad externa, y con ello a mayores incertidumbres; el proceso de planificación debe pues ser más flexible, para poder reaccionar ante imprevistos, y debe prestar mayor atención a la revisión y ajuste de las metas. Al mismo tiempo, los agentes económicos deben tener mayor capacidad de reaccionar en forma rápida, y en lo posible automática, ante los estímulos externos, que presentan tanto oportunidades de expansión como peligros potenciales de contracción. Los mecanismos de precios capaces de reflejar fielmente las tendencias y los impactos del exterior tienen por ello un papel de la mayor importancia en las pequeñas economías abiertas. Sin embargo, recientes tendencias mundiales sugieren que incluso para los países de mayor tamaño la idea de una acción económica autónoma se ha ido transformando rápidamente en un mito.

Respecto de los datos, es evidente que la calidad del proceso de planificación depende en gran medida de la calidad de la información con que cuentan las autoridades competentes. Los técnicos estadísticos suelen opinar que el conjunto de datos debe estar completo antes de proceder a planificar; los economistas, por su parte, parecen conformarse con una información menos completa, si se obtiene con rapidez. En la realidad, no cabe esperar la perfección, sino utilizar en un comienzo los recursos disponibles, con la esperanza de mejorarlos con el tiempo. Debe decirse también que muchos de los países del Caribe no utilizan plenamente la información existente, y que la recolección de datos no es tan sistemática como debiera. La calidad de los datos indudablemente limita el tipo y alcance de la planificación que resulta factible.

## III

### Síntesis y conclusiones

Finalmente, puede ser útil reiterar algunos de los siguientes puntos principales:

1. Tal como se la define en este trabajo, la planificación debe ser considerada un proceso

dinámico, integrado con la ejecución y con la gestión económica.

2. Exige constantes ajustes e información sobre sus resultados, por lo que puede ser conve-

niente una revisión anual del plan; algunas autoridades, tomando en cuenta esta circunstancia, aplican un plan en permanente renovación.

3. El tipo y grado de detalle del proceso de planificación depende de las circunstancias objetivas de cada país y de su concepto de sus propias necesidades; sin embargo, finalmente están sujetos a la factibilidad y la aplicabilidad.

4. Debe existir necesariamente una relación simbiótica entre cada sector y el marco económico global, de forma que este último sea coherente en relación con las metas y objetivos de los sectores prioritarios, y viceversa.

5. En última instancia, el desarrollo depende de una sucesión de proyectos viables y productivos, tanto en el sector público como en el privado. La preparación de tales proyectos exige tiempo y recursos, por cuanto ocupa personal con diver-

sos tipos de capacitación. Sin embargo, sólo se puede escatimar los gastos en esta etapa corriendo un grave riesgo en relación con la viabilidad del proyecto en el largo plazo.

6. La puesta en práctica y el funcionamiento de los proyectos exige una eficaz capacidad de gestión y una continua vigilancia de sus operaciones, para lograr que se mantenga su viabilidad.

7. La planificación hace uso intensivo de la información, pero para iniciar este proceso no puede esperarse un estado de perfección de los datos. El alcance y la intencionalidad del plan deben considerar las limitaciones de información y adaptarse a las posibilidades existentes, aunque se proyecte mejorar posteriormente la base de datos.

(Traducido del Inglés)

## Argentina: crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985

*Luis R. Cuccia y  
Fernando H. Navajas\**

Las tendencias dominantes en la agricultura y en la economía hasta la crisis de los años setenta, los programas de ajuste y sus efectos en el sector, y algunas consideraciones acerca de los principales desafíos y el papel que le correspondería a la agricultura en ellos, constituyen la preocupación central de este artículo.

Los autores destacan como hechos importantes anteriores a la crisis, los cambios en la oferta de productos exportables a consecuencia de la rápida expansión de la producción de soya y otras oleaginosas y del cierre del mercado europeo para las exportaciones de carne. En las regiones, en cambio, señalan los aumentos de producción de algunos cultivos industriales, lo que asocian más a la asignación de recursos efectuada que a mejoramientos de la productividad.

Luego de la crisis, examinan los efectos del ajuste en los costos e ingresos de las empresas agropecuarias. El tipo de cambio, los derechos de exportación, las políticas financiera y monetaria, aparecen como los elementos determinantes, como parece comprobarlo el hecho de que entre 1981 y 1983 se registró un auge generalizado de la producción agropecuaria de exportación gracias al aumento de la productividad y a un tipo de cambio cada vez más alto. A ese período siguió una recesión, también generalizada, que continúa hasta la actualidad. La caída de los precios internacionales terminó por anular estos efectos favorables, observándose a partir de 1984 un marcado deterioro de la agricultura.

La recuperación de las actividades agropecuarias de exportación mediante la aplicación de una política cambiaria compensatoria de los bajos precios internacionales, plantea un serio dilema frente a otros objetivos como la distribución del ingreso y la estabilización de los precios.

\*Economistas. Consultores de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### Situación y tendencias en la década de 1970

#### 1. La economía

La economía argentina sufrió hacia mediados de los años setenta una grave crisis tanto real como monetaria que revirtió la situación de relativa estabilidad con crecimiento que había caracterizado el período 1963-1974. En los años siguientes se produjeron fuertes contracciones y estancamiento del producto agregado, un considerable proceso de desindustrialización, caídas en el empleo y el salario real urbanos y agudización del proceso inflacionario. Por su parte, la inversión pareció aumentar a un ritmo más acelerado que en el pasado, planteando interrogantes sobre la eficiencia de los proyectos elegidos. El comercio exterior mostró, en la segunda mitad de la década, un buen desempeño de las exportaciones, sobre todo por el dinamismo de las de procedencia agropecuaria, que originó saldos positivos en la balanza comercial.

En política económica, se registraron en el decenio dos grandes experiencias que dominaron la escena: la populista del gobierno peronista en el período 1973-1976 y luego la neoliberal puesta en marcha por el gobierno militar entre 1976 y 1980-1981. Ambas repercutieron de manera diferente en la actividad agropecuaria: la primera le fue desfavorable al afectar los ingresos del sector y la segunda pasó de una primera etapa netamente favorable (por el alza de los precios) a otra muy desfavorable (al retrasar el tipo de cambio y encarecer el costo del crédito).

Durante la experiencia populista se produjo un marcado deterioro de la situación económica, al promoverse una brusca expansión de la demanda agregada —mediante aumentos salariales y generando desequilibrios fiscales y monetarios— y aplicarse a la vez medidas de control de precios, agravando así considerablemente la inflación, que alcanzó a comienzos de 1976 tasas mensuales de 40 a 50 por ciento. Además, a esos niveles de inflación, el funcionamiento global de la economía se hallaba seriamente alterado.

El gobierno militar que tomó el poder en 1976 adoptó diversas políticas para estabilizar la

economía, objetivo que sólo consiguió parcialmente. Entre 1976 y 1978, se redujo primero el salario real, luego se estableció un breve período de control de precios industriales, para inmediatamente después apelar a una fuerte restricción monetaria. Posteriormente, a fines de 1978, se procuró reducir la inflación mediante un ajuste decreciente del tipo de cambio y de las tarifas públicas. Estas medidas dieron algún resultado en 1980, pero los rezagos acumulados en algunos precios claves de la economía hicieron efímeros dichos logros. A lo anterior se sumó el hecho de que no se había seguido una política de gasto fiscal compatible con las otras medidas anunciadas.

De todos los rezagos el más importante fue el del tipo de cambio —tanto por su magnitud como por sus consecuencias en la estructura productiva—, el endeudamiento externo y el rebrote inflacionario que indujo a su posterior reajuste.

## 2. La actividad agropecuaria

### a) Características generales del sector

La producción agropecuaria abastece el mercado interno y genera entre el 70 y 75% de las exportaciones del país, las que se concentran en pocos productos: trigo, maíz, sorgo, soya y girasol, aceites y subproductos de la industria de oleaginosas, carne de vacuno y lanas. De éstos, los granos, aceites y subproductos de la industria de oleaginosas, representan más del 70% del valor de las exportaciones totales.

A la concentración en pocos productos, se agrega la concentración geográfica: 95% de la producción de granos y 80% del *stock* de ganado vacuno se generan en la región pampeana. Fuera de ella hay gran heterogeneidad, lo que lleva a hablar de dos categorías de agricultura: la primera, predominantemente empresarial, utiliza tecnología moderna y relativamente homogénea, y reacciona rápidamente de acuerdo con las rentabilidades. La segunda, en cambio, atiende sobre todo al mercado interno, presenta gran heterogeneidad y especialización a nivel regional y enfrenta los problemas que son inherentes al minifundio, la desocupación y subocupación y los bajos ingresos. Su escasa productividad le resta posibilidades de competir en el mercado externo.

De acuerdo con lo anterior, los problemas de

la región pampeana se refieren a los niveles, crecimiento y composición de la producción y al cambio tecnológico. En las economías extrapampeanas, en cambio, los problemas más importantes se relacionan con la baja productividad, los minifundios, las dificultades de acumulación y diversificación de la producción conjuntamente con los frecuentes episodios de sobreproducción.

### b) Tendencias de la producción agropecuaria en los años setenta

En los años setenta destacó el aumento de la producción de cereales y de oleaginosas, sobre todo en el segundo quinquenio cuando se introdujo el cultivo de la soya. Así, la producción de cereales creció a tasas anuales de 1.3% entre 1970 y 1975 y de 2.2% entre 1975 y 1980; la de oleaginosas, en cambio, lo hizo al 2.7% y al 23.0% anual respectivamente. De este modo, la producción de granos se incrementó a una tasa anual de 4.5% en el transcurso de la década (1.7% y 7.3% respectivamente para los dos quinquenios). Estos aumentos obedecieron a un mejoramiento considerable de la productividad debido a su vez a la incorporación de nuevas semillas, mejores prácticas de manejo y mayor uso de plaguicidas así como al incremento del área por la práctica del doble cultivo.

La producción de carne de vacuno, por su parte, mostró una tasa de crecimiento anual decreciente en el primer quinquenio que fue en aumento en el segundo. Para los diez años el crecimiento anual fue de 1.4%, tasa inferior a la de 1.6% registrada en la década anterior. Las causas de este comportamiento tuvieron que ver con el cierre del mercado europeo en 1974 (la Comunidad Económica Europea se convirtió en exportadora), mientras que la recuperación se asoció a la apertura de nuevos mercados. Como consecuencia de lo anterior se redujo el ganado argentino de 59 a 54.6 millones de cabezas, aproximadamente. La producción de leche, destinada casi exclusivamente al mercado interno, registró un aumento que fue importante en la primera mitad del decenio.

En las economías regionales los cambios se relacionaron más con la asignación de recursos que con el mejoramiento de la productividad. Creció, por expansión del área, la producción de los cultivos industriales del algodón y la caña de

azúcar (3% para la década), como también la producción de frutas (3.8% anual, tasa que fue pareja para todo el decenio). En cuanto a la producción de hortalizas, con excepción del poroto de exportación, su crecimiento fue inferior al de la población.

Por su parte, la población rural disminuyó entre 1960 y 1980 un 9.5%, mientras que la población total creció un 40%. Por consiguiente, la población rural económicamente activa redujo su participación en el total, de 18 a 12% entre esos años. En la región del noreste argentino la PEA rural continuó siendo alta, (30%) pero su peso en el total fue reducido.

En el decenio se produjo gran diferenciación tanto en la distribución de los frutos del desarrollo como en la pobreza. El incremento de la producción y la productividad se dio en los productores empresariales, mientras que en los de carácter familiar éstas se estancaron. La modernización fue en consecuencia altamente desigual, y tan destacable fue el fenómeno del crecimiento agropecuario, como la persistencia de importantes bolsones de pobreza rural.

### *c) Políticas macroeconómicas y políticas agropecuarias en los años setenta*

En este artículo se relacionan las políticas macroeconómicas con el sector agropecuario mediante el impacto que las políticas globales —y no las sectoriales— tuvieron en los ingresos y costos del sector. Entre ellas, la más importante es la política cambiaria, dada su influencia en el precio relativo de los bienes transables (entre los que figuran principalmente los productos agropecuarios) y los no transables. Otras políticas importantes serían, por ejemplo, la financiera, por sus efectos en las tasas de interés y la que regula (en sentido macroeconómico) las tarifas de los servicios públicos. Ambas afectan al sector por el lado de los costos.

Una primera aproximación a las políticas (global y sectorial) adoptadas en la posguerra revela que en un comienzo la agricultura se vio desfavorecida por las políticas comercial y cambiaria (que retrasaron el tipo de cambio real) y, luego, fue compensada parcialmente por políticas financieras que abarataron el costo del crédito hasta convertirlo en subsidio. Dicho patrón se mantuvo en el primer quinquenio de la década

pero luego se intentó modificarlo a comienzos del segundo quinquenio. Por un lado, la reducción y abolición de las retenciones a las exportaciones a partir de 1976 implicaron un tipo de cambio efectivo mucho más elevado; por otro lado, la reforma financiera de 1977 suprimió el crédito subsidiado, obligando al sector a efectuar un rápido ajuste. De este modo, con ambas medidas se pretendía cambiar la combinación incentivos/desincentivos al sector de agricultura pampeana.

Los efectos de estos cambios fueron disímiles. Los mejores precios entre 1976 y 1978 se dieron en un marco de crecimiento de la productividad —hecho destacable en la segunda mitad del decenio—, aunque no puede hablarse de una relación causal entre ambos. Por el contrario, cuando más tarde se invirtió la tendencia de los precios, la productividad siguió creciendo. Por su parte, la eliminación del crédito subsidiado tuvo efectos más visibles: disminuyeron las compras de maquinarias, se sustituyó la agricultura por la ganadería y, al dependerse más del autofinanciamiento, aumentó el riesgo, razón por la cual un buen número de productores pequeños y medianos entregó en arriendo sus predios a contratistas, quienes de vendedores de servicios de siembra y cosecha se convirtieron en productores. Resultado de lo anterior fue una clara tendencia a la concentración de la tierra.

Hacia fines del decenio, el manejo del tipo de cambio como instrumento antiinflacionario invirtió la tendencia al alza de los precios, con grave deterioro de los ingresos del sector, y como la política financiera seguía vigente, la situación terminó siendo netamente desfavorable para los productores.

En la región extrapampeana, de menor productividad y precarias condiciones para ajustarse a los cambios del mercado, se requirió la intervención del Estado para compensar los efectos negativos. La supresión de los subsidios a los créditos en 1977 conjuntamente con la reducción del tipo de cambio real, eliminaron las compensaciones, afectando a toda la producción aunque en distinto grado. La producción destinada al mercado interno tuvo que competir en condiciones desfavorables con importaciones más baratas, al reducirse considerablemente los aranceles. Dadas las inflexibilidades al ajuste de esta región, fue necesario que el gobierno condonara o licua-

ra las deudas de los productores con el objeto de compensarlos.

### 3. Problemas estructurales manifiestos o latentes al finalizar la década

#### a) En la economía

- Crisis de producción y de distribución de 1975 en adelante. El país aún no recupera los niveles de rendimiento que tenía en 1963-1974.
- La crisis afectó más al sector urbano que al rural. Así, el sector industrial fue el más perjudicado puesto que experimentó desacumulación, caída del empleo y los salarios y una considerable apertura al exterior con un tipo de cambio sobrevaluado. La situación se agravó al no existir alternativa para el modelo de sustitución de importaciones.
- Incremento de la deuda externa y cuantiosa salida de capitales alentada por el tipo de cambio sobrevaluado y la apertura financiera.
- Aumento de la deuda pública debido a inversiones improductivas, rezago de las tarifas públicas y traspaso de la deuda externa privada a deuda pública, todo lo cual generó una grave crisis financiera en el Estado.
- Empeoramiento de la distribución del ingreso, tanto funcional como entre los distintos grupos de asalariados.

Estos problemas tienen alcance de mediano y largo plazo pero limitan además seriamente el

horizonte de corto plazo, creando de este modo inestabilidad.

#### b) En la actividad agropecuaria

##### i) Región pampeana

- Reducción de la inversión.
- Aumento del endeudamiento y del riesgo por incremento del autofinanciamiento.
- Reducción exagerada del número de cabezas de animales para obtener autofinanciamiento.
- Tendencia al agotamiento de los suelos por doble cultivo sin ganadería.
- Desplazamiento de la ganadería a las tierras más marginales en virtud de las diferencias de rentabilidad y de las necesidades de financiamiento.
- Limitaciones a la ampliación del área agrícola.

##### ii) Economías regionales

- Deterioro de la rentabilidad por el incremento de las tasas de interés, reducción de los subsidios y otros factores, todo lo cual llevó a una caída de la inversión en maquinarias y equipos y a la no reposición ni replante de los cultivos perennes.
- Aumento de la diferencia de productividad entre la agricultura moderna y la familiar.
- Debilitamiento del segmento familiar con la consiguiente ampliación del minifundio.

## II

### Planes, programas y políticas de ajuste, 1981-1985

A partir del "ajuste" efectuado a raíz de la severa crisis de pagos iniciada en 1981, se sucedieron en el gobierno seis equipos económicos que dieron prioridad a objetivos distintos en consonancia con sus diferentes enfoques. En este sentido, más que en un proceso ordenado y coherente, la política económica se tradujo en una sucesión de giros bruscos como intentos de corto horizonte,

en medio de un recrudescimiento del proceso inflacionario, hasta culminar en el programa de estabilización de junio de 1985. Por otra parte, podría atribuirse cierta lógica a dichas acciones de política si se considera que constituyeron "salidas" o "respuestas" que las autoridades de turno encontraron ante los problemas más apremiantes. Primero, en 1981, la devaluación para afrontar

tar el desequilibrio externo; luego, en 1982, una política dirigida a reducir el valor real de los compromisos internos de las empresas y del sistema financiero para impedir su colapso; más tarde, en 1983-1984, el intento de aliviar tensiones sociales, cediendo a demandas distributivas y de reactivación del aparato productivo y, finalmente, en 1985 ante el agravamiento de la inflación, el énfasis puesto en su control. Los instrumentos de política más utilizados en el período variaron

acorde con los cambios de ponderación de los objetivos. Así, mientras que al comienzo del período de ajuste dominaron la escena instrumentos destinados a cubrir el déficit externo (fundamentalmente ajuste del tipo de cambio, reformas del régimen cambiario y comercial), hacia el final, predominaron los destinados a combatir el desequilibrio interno (ajuste fiscal y monetario, y en una primera etapa, congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio, etc.).

### III

## La incidencia de las políticas de ajuste en la actividad agropecuaria

Las consecuencias para el sector agropecuario de estos cambios bruscos de política económica resultan evidentes si se tiene en cuenta que la variable más importante que resume los efectos de la política macroeconómica en el sector fue el tipo de cambio. Tradicionalmente, este instrumento y los derechos de exportación (ambos configuran el tipo de cambio efectivo), han definido la política de estímulos y desestímulos a la producción agropecuaria exportable, mostrando fluctuaciones que han tendido a compensar los cambios de los precios internacionales, de la productividad, y de la disponibilidad de excedentes exportables. Le sigue en importancia la política monetaria (disponibilidad de crédito y tasa de interés). Las políticas macroeconómicas también condicionan las medidas económicas específicas para el sector, como las relativas a los precios mínimos, las compras de sostén, los subsidios directos a los productores, e incluso la política tributaria. La única independiente sería la política de investigación y extensión agrícolas.

En un marco general de crisis y desestímulo, reflejado en la disminución de la inversión, que caracterizó a los últimos años de la década pasada, se registró entre 1981 y 1983 un período de auge generalizado en la producción agropecuaria para la exportación (se incrementaron el área cultivada, las existencias de ganado y el gasto en insumos y bienes de capital), seguido por otro de

recesión también generalizada (disminuyeron todos los indicadores mencionados) que continuaba hasta 1985.

Este notable cambio de tendencias de la actividad sectorial se debió sobre todo a la reducción aguda y generalizada de los precios internacionales a partir de 1982, que compensó el efecto beneficioso de un tipo de cambio real cada vez más favorable (durante todo el período, salvo la primera parte de 1984), y del aumento de la productividad. En conclusión, las condiciones de demanda favorables para el sector, que era dable esperar en un período de ajuste del tipo de cambio, no se dieron debido al deterioro de los precios internacionales. Por otra parte, subieron los precios de los insumos, tanto de los importados o con alto contenido de importaciones, por efecto del alza del tipo de cambio, como los de producción nacional. Entre estos últimos destacó por su importancia el combustible, cuyo precio se incrementó significativamente en virtud de la política de actualización de las tarifas públicas, destinada a reducir el déficit fiscal.

En consecuencia, la crisis y las políticas de ajuste correspondientes no provocaron grandes cambios estructurales en la agricultura, ni en su relación con las políticas públicas y el resto de los sectores económicos, ni en el propio sector.

La reducción de los precios internacionales así como el aumento simultáneo de los costos,

asociado a políticas destinadas a cubrir el déficit interno, se manifestaron en un notable y creciente deterioro de la rentabilidad a partir de 1984, a lo que se sumó la pérdida de algunas cosechas. El alza de la tasa de interés promovió un nuevo proceso de endeudamiento y restricción financiera, que redundó también en un aumento de los costos, además de limitar la capacidad productiva. En el contexto de tasas de interés relativamente altas (para los precios agropecuarios), la expansión de la producción ocurrida en el período 1981-1983 fue factible, en parte, por la "licuación" de las deudas, que culminó con la reforma de 1982, pero sobre todo por el mayor grado de autofinanciamiento que fue posible gracias al aumento de la productividad.

Si se examina en detalle lo ocurrido en materia de producción, se observa que entre las campañas de 1980/1981 y 1983/1984 hubo aumentos que se concentraron en los rubros exportables mientras que los destinados al mercado interno permanecieron estancados. Así, la devaluación mejoró la situación de los primeros pero perjudicó a los segundos por el incremento de los costos.

Por otro lado, se aprecia que los aumentos de producción se dieron en cultivos cuya productividad venía incrementándose desde los años setenta (trigo, sorgo, soya, girasol y maíz). Al mejoramiento de la productividad se sumó entonces el efecto de la devaluación y ambos factores compensaron con creces la caída de los precios internacionales hasta 1983/1984. En 1984 la baja del tipo de cambio fue mayor que la recuperación de

los precios internacionales, mientras que en 1985 la subida del primero fue anulada por la caída de estos últimos.

En el sector agrícola sobrevinieron cambios en la estructura relativa al crecer la producción de oleaginosas y maíz y disminuir la de trigo y sorgo. En la ganadería vacuna las devaluaciones no tuvieron gran repercusión debido a los precios internacionales bajos y a la caída del volumen exportado, lo que hizo que su ciclo dependiera más de condiciones internas (que fueron desfavorables) como las fluctuaciones de las tasas de interés, las expectativas inflacionarias y de rentabilidad relativa, etc. Como consecuencia se redujeron las áreas con pastos perennes en favor de la agricultura, la que pasó a ser intensiva gracias a las técnicas de doble cultivo, mientras que la ganadería ocupaba extensivamente suelos de calidad inferior.

En suma, la respuesta del sector a la caída de la rentabilidad fue la reducción de la inversión (continúa la tendencia decreciente iniciada a mediados de la década anterior, interrumpida durante parte del auge inicial de este período), del gasto en insumos, de las áreas cultivadas y de las existencias de ganado. Particularmente importante por sus consecuencias en las exportaciones, fue la disminución del área sembrada con granos a partir del año agrícola 1983/1984 y, por sus consecuencias a corto o mediano plazo en los precios internos, la liquidación de las existencias de ganado vacuno a partir de 1984.

## IV

### Perspectivas y restricciones futuras

Desde la perspectiva de la política económica, quedan evidenciados en este período los límites de la capacidad para llevar a la práctica una política cambiaria que compense la baja de los precios internacionales, cuando ello implica elevar el tipo de cambio real más allá de un cierto nivel, arriesgando demasiado otros objetivos (como de distribución de ingresos y de estabilización de precios). La política dirigida a lograr el equilibrio interno, por otra parte, eliminó los mecanismos

tradicionales de compensación del desestímulo a la producción agropecuaria (como subsidios directos, crédito en condiciones de fomento, etc.). En síntesis, las perspectivas son las de una agricultura menos discriminada por la vía de un tipo de cambio bajo (dada la intensidad y persistencia de la restricción externa) pero también menos favorecida por los mecanismos de compensación que operan por el lado de los costos.

Dentro del sector, las consecuencias más evi-

dentes de estos cambios serán probablemente la acentuación de las tendencias observadas desde fines de la década anterior a la concentración del capital y de la producción. Esta concentración se ha realizado a costa del pequeño y mediano productor que no cuentan con capital suficiente para asumir el riesgo de la producción, dado el alto costo de reposición del mismo.

De lo analizado en este artículo se desprende que el desarrollo agropecuario futuro se hallará fuertemente condicionado al rumbo que tome la política económica, a la situación de los mercados internacionales y, en especial, a la capacidad del sector para mejorar la productividad. Dada la pesada carga que significan los intereses de la deuda externa, el desafío que se le presenta a la política económica es hacer compatible esta merma de la capacidad de inversión del país con un crecimiento sostenido, en un marco de estabilidad macroeconómica y cierta equidad distributiva. Como principal productor de bienes exporta-

bles, el sector agropecuario será un elemento decisivo de tal estrategia. En este sentido, la política de tipo de cambio real efectivo (que incluye los impuestos a las exportaciones), continuará siendo el instrumento principal que relacione las políticas macroeconómicas con el sector. En el corto plazo, los límites a una política de tipo de cambio real alto (como estrategia apoyada en un instrumento único) apuntan hacia el comportamiento coyuntural de los mercados internacionales y las políticas de fomento a la inversión en tecnología para elaborar la productividad del sector. Sin embargo, otros cambios en la orientación de las políticas económicas de mediano y largo plazo, como la racionalización del aparato administrativo y productor del Estado, la apertura al exterior de la producción industrial y la reconstrucción del mercado de capitales, podrán tener efectos positivos en el sector en tanto afecten al tipo de cambio real de equilibrio de la economía y reduzcan los precios de sus insumos.



## La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil

*Fernando Homem  
de Melo\**

A fines de los años setenta el estilo de desarrollo basado en el crecimiento industrial acelerado y en la modernización y expansión del segmento exportador de la agricultura, se mostraba muy vulnerable. Así lo evidenció la política económica fuertemente expansiva adoptada en 1979, que generó un acelerado proceso inflacionario al que se sumaron el incremento del déficit comercial y un panorama externo muy adverso. Un primer programa de ajuste voluntario dirigido a controlar la demanda agregada resultó inviable y el agravamiento de la situación llevó, a fines de 1982, a iniciar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional. El año 1983 fue el peor en términos de actividad económica, inflación y de retrocesos en las cuentas externas. En ese año se acordó con el FMI un programa que contemplaba medidas de devaluación, eliminación de subsidios al crédito y a las exportaciones, disminución de impuestos a las importaciones y la reducción de los salarios.

En la agricultura, las tendencias ya existentes no experimentaron grandes cambios. Creció leve e irregularmente la producción de exportación y se verificó una caída importante en la de alimentos básicos, sobre todo yuca y papas. Un hecho nuevo de importancia fue el espectacular crecimiento del área y de la producción de caña de azúcar en virtud de los incentivos establecidos en un programa gubernamental especial. En otro plano, las políticas restrictivas seguidas implicaron una fuerte reducción de los créditos al sector y en consecuencia, el uso de fertilizantes y plaguicidas disminuyó, al igual que la producción de tractores.

En 1984, y con más fuerza en 1985, se recuperaron el crecimiento económico, la demanda interna y la producción de alimentos. No obstante, esta última continúa siendo inferior, en términos per cápita, a los niveles alcanzados en 1980. Por lo tanto, uno de los principales desafíos que enfrenta la agricultura brasileña consiste en aumentar la producción de alimentos a bajo costo y reducir la brecha que existe entre el segmento exportador y el de producción de alimentos básicos, para consumo interno, lo que implicará necesariamente introducir nuevas tecnologías.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### La economía y la agricultura en la década de 1970

#### 1. *Comportamiento global*

La economía brasileña experimentó un crecimiento sostenido desde el término de la segunda guerra mundial hasta fines de los años setenta. En efecto, entre 1950 y 1980, el producto interno bruto (PIB) global creció en promedio a una tasa de 6.8 anual. A este incremento, el sector industrial contribuyó con el 7.9% y la agricultura con el 4.7%. Estos ritmos de crecimiento permitieron que el PIB per cápita aumentara a su vez 3.9% como promedio anual.

Los resultados descritos fueron consecuencia, entre otros factores, de la estrategia seguida por el Brasil, la que se basó, primero, durante casi dos décadas (1950 y 1960), en la sustitución de importaciones de bienes industriales y, luego, desde fines de los años sesenta, en la promoción de las exportaciones.

En este último período pueden identificarse dos fases: la llamada fase del "milagro económico" (1968-1974) en que el producto interno bruto creció a tasas de entre 8.3% y 14% anual; y la fase postmilagro (1975-1980), que se caracterizó por una apreciable disminución del ritmo de crecimiento, observándose tasas de 4.8% a 9.7%, contracción que obedeció a la pérdida de dinamismo del sector industrial. Las cifras para São Paulo muestran el descenso de las tasas de crecimiento del empleo industrial, de 10% anual entre 1970-1973, plena época del "milagro", a 3% entre 1973-1976, para, finalmente, caer a 2.5% anual en 1977-1980.

Por otra parte, entre los años 1970 y 1980, la población creció a un ritmo de 2.5% anual, pero el crecimiento urbano alcanzó a 4.5%. La población trabajadora, a su vez, que era el 31.7% del total, pasó a representar 36.8% en 1980. Los cambios registrados en la distribución sectorial de la población fueron consecuencia del dinamismo de la actividad industrial y de la modernización de un segmento importante de la agricultura.

Los antecedentes que se dan a continuación sobre la distribución de la población económicamente activa, ilustran la situación señalada para los años 1970-1980.

	Porcentajes	
	1970	1980
Agricultura	44.3	29.9
Industria manufacturera	11.0	15.7
Construcción	5.8	7.2
Comercio	7.6	9.2
Transporte-comunicaciones	4.0	4.1
Administración pública	3.9	4.1
Otras actividades	23.5	29.5

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

	1970	1980
Agricultura	10.2	13.0
Industria	35.8	34.0
Servicios	54.0	53.0

Como se aprecia, aunque la industria es el sector más importante, la agricultura mostró una evolución favorable.

Durante la fase de mayor crecimiento (años 1968 a 1974) la inflación disminuyó de 24.8% a 14.8%. Debe mencionarse, sin embargo, que en el periodo inmediatamente anterior a 1968, el país había sido sometido a un severo programa de ajuste económico. En los años 1974-1978, la capacidad ociosa de la industria comenzó a agotarse y la economía sufrió además el impacto de las primeras alzas del precio del petróleo. Como consecuencia de ello, la inflación se aceleró entre esos años, pasando de 27.8% a 42.7%, respectivamente. En 1979 llegó a 53.9% y en 1980 el proceso se hizo difícilmente controlable, alcanzando a 100.2%. Pero aún faltaba lo peor: el segundo *shock* de los precios del petróleo, la economía muy próxima al pleno empleo, pérdidas importantes de cosechas y una maxidevaluación del cruzeiro, hicieron que la tasa inflacionaria creciera en 1981 a 109.9% y luego en 1983, por sobre el 200% anual.

La cuestión del endeudamiento externo tuvo un papel de mucha importancia en la génesis de la crisis que se manifestó a comienzos de los años

ochenta. En verdad, el problema comenzó antes del primer gran aumento de los precios del petróleo y se asoció a la estrategia seguida por el Brasil de endeudarse en el mercado financiero internacional para cubrir las necesidades del crecimiento, manteniendo simultáneamente un nivel de reservas elevado. La garantía para un flujo adecuado de recursos en los años siguientes era, de acuerdo con esta estrategia, el incremento de las exportaciones y del propio nivel de reservas.

En 1973, Brasil tenía sus cuentas externas equilibradas y su deuda externa total era de 12 000 millones de dólares. En 1978 ésta había ascendido a 43 510 millones como consecuencia, en buena medida, de los aumentos del precio del petróleo. La economía se volvió entonces progresivamente más vulnerable al aumento de los precios petroleros y de las tasas de interés que debía pagar al exterior.

El año 1979 marcó el comienzo de un período muy desfavorable para el país. Sobrevino el segundo *shock* petrolero, aumentaron considerablemente las tasas de interés nominales y reales en el mercado internacional y se deterioraron fuertemente los términos del intercambio. En efecto, la tasa *prime* de los Estados Unidos pasó de 11.75% en diciembre de 1978 a 15.25% un año después y, finalmente, a 21.5% en diciembre de 1980. Por su parte, el precio del barril de petróleo aumentó de 12 a 34 dólares, y los términos del intercambio declinaron 38% entre 1978 y 1982, como consecuencia de la contracción del comercio mundial.

El impacto de estos cambios se reflejó en que los pagos al exterior por concepto de intereses aumentaron de 2 700 millones de dólares en 1978 a 9 160 en 1981 y a 11 360 millones en 1982. A fines de este último año la deuda externa giraba en torno a los 70 000 millones de dólares.

## 2. Evolución de la agricultura

Entre los años sesenta y setenta la agricultura experimentó cambios profundos en su estructura productiva debido a los distintos ritmos con que crecieron los cultivos para exportación y los destinados a satisfacer la demanda interna de alimentos esenciales.

Hasta los años sesenta, la agricultura mostraba un equilibrio razonable entre la producción

de ambos rubros. A fines de esa década la situación comenzó a modificarse notoriamente al privilegiarse un patrón de crecimiento basado sobre todo en los cultivos de exportación. En este contexto, se dio prioridad a las políticas de apoyo a la modernización de la agricultura, proceso que por sus conocidas características se concentró en los cultivos de exportación en detrimento de los cultivos para consumo interno.

Destacaron en este cuadro el rápido crecimiento de la producción de soya en la región Sur y, en el otro extremo, el estancamiento de las de arroz y maíz simultáneamente con la caída de las de yuca y frejol. En cuanto a la producción per cápita, las tasas de crecimiento más altas correspondieron a la soya, el jugo de naranja, el azúcar de caña, el tabaco y el cacao.

Los factores determinantes de la reasignación de recursos en favor de los cultivos de exportación fueron, la política cambiaria que comenzó a regir en 1968, basada en frecuentes minidevaluaciones que alteraron favorablemente los precios reales de estos productos; un período de precios internacionales muy favorables que duró hasta mediados de los años setenta; y el patrón tecnológico modernizante que se difundió con gran rapidez en los cultivos de exportación, principalmente la soya.

Como ya se señaló, la expansión más importante correspondió a la soya, cultivo que pasó de un promedio de 748 000 hectáreas en 1967-1970 a uno de 8 548 000 hectáreas en 1979-1980. Un crecimiento de esa naturaleza provocó intensa competencia por el uso del suelo. La alta rentabilidad de esta actividad significó el desplazamiento de los cultivos tradicionales, en particular de los alimentos básicos, en la región Sur del país.

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

Del examen de la experiencia vivida por el país, se desprende que la única forma de restablecer el equilibrio entre los cultivos de exportación y los destinados a atender la demanda interna, sería incrementar el precio de los alimentos a una tasa que permitiera equiparar sus rentabilidades.

De otro lado, los cambios radicales ocurridos en la estructura productiva en 1967-1979 son un

ejemplo de la flexibilidad que han mostrado tradicionalmente los grandes propietarios para reasignar sus recursos entre esos dos tipos de cultivos de acuerdo con las condiciones económicas.

Como resultado de este proceso, el producto interno bruto sectorial per cápita creció 6.2%. A causa de los cambios registrados, el peso relativo de la producción para la exportación en el producto del sector aumentó de 10.7% en 1960 a 13.3% en 1970, 20.2% en 1975 y 20.2% en 1980.

También se verificó un cambio importante en la composición de las exportaciones. Estas que se basaban principalmente en el café, azúcar, algodón, tabaco y cacao, mostraron una diversificación mayor debido a la incorporación de la soya, el jugo de naranja y, posteriormente, el pollo y la carne de res.

Como contraparte de lo anterior, es importante destacar el balance insatisfactorio de la disponibilidad de alimentos per cápita. Entre 1967 y 1979 las calorías crecieron 0.83% como promedio anual. Este promedio resultaba del aumento de 2.54% en la disponibilidad del azúcar, de 4.98% en la de trigo y de 1.23% en la de productos animales, pero encubría la disminución del aporte de los alimentos básicos en 1.34% anual.

Si se tienen en cuenta los cinco cultivos alimentarios principales —arroz, maíz, yuca, frejol y papas—, el aporte de calorías se redujo -2.06% anual, mientras que el de proteínas decreció -1.49%.

En consonancia con lo anterior, disminuyó el aporte de los pequeños propietarios a la producción total; en 1970 esta proporción fue de un 52% y en 1980 se redujo al 43%. De igual forma, el número de pequeños productores, que había crecido entre 1940 y 1970, se contrajo en la década de 1970, aumentando en consecuencia el tamaño medio de las fincas de 60 a 72 hectáreas.

### 3. Problemas al final de la década

La situación económica y social del Brasil no era fácil a fines de los años setenta. Los principales problemas que se enfrentaban tenían que ver con el estilo de desarrollo adoptado. En efecto, el crecimiento basado en el desarrollo industrial acelerado mediante la sustitución de importaciones y la generación de nuevas exportaciones y en el crecimiento de la agricultura centrado en la expansión del segmento moderno, se había vuel-

to altamente vulnerable y, al mismo tiempo, había dejado sin resolver graves problemas.

Algunos indicadores ilustran claramente la situación que existía a fines de los años setenta.

Deuda externa (millones de dólares):	1973	12 600
	1978	43 510
	1982	69 650

Tasa <i>prime</i> diciembre:	1978	11.75%
	1979	15.25%
	1980	21.50%

Términos del intercambio: deterioro del 38% entre 1978 y 1982.

Inflación aumentó en:	1979	53.9%
	1980	100.2%
	1981	109.9%

Balanza comercial: déficit de casi 3 000 millones de dólares en 1979 y 1980.

Reservas (millones de dólares) cayeron en:	1978	11 895
	1979	9 689
	1980	6 192

Balanza de pagos: Se incrementó el déficit.

Pobreza: 31.8% de las familias rurales en 1974/1975  
28.2% de las familias urbanas

Desequilibrios regionales: Nordeste 45.1% de las familias rurales eran pobres.  
Sur 14.7% Idem.  
São Paulo 22.7% Idem.

El nuevo gobierno que asumió en 1979 adoptó una política altamente expansiva. A consecuencia de ella, se desató rápidamente un proceso inflacionario que llegó al 100% en 1980. A lo anterior se sumaron el incremento del déficit comercial y un panorama externo extremadamente adverso.

## II

### Los programas y políticas de ajuste

Ante la crítica situación descrita, las autoridades iniciaron a fines de 1980 un programa de ajuste "voluntario", cuyos objetivos apuntaban al restablecimiento del equilibrio interno y externo. Las medidas adoptadas, en particular la contracción monetaria apoyada por una política de devaluación "suave", tenían por objeto principal el control de la demanda agregada. En síntesis fueron las siguientes: i) Reducción del *stock* monetario, entre abril de 1979 y abril de 1980, en 3% y entre mayo de 1979 y mayo de 1980 en 29%; ii) contracción del crédito al sector privado; iii) devaluaciones. La política fue poco clara al respecto, pero apuntaba a estimular las exportaciones y encarecer las importaciones, restringiendo sobre todo los derivados del petróleo. A la maxidevaluación de 30% en diciembre de 1979, se agregó otra, en febrero de 1983, de un 30%; y iv) se establecieron medidas específicas para restringir las importaciones y estimular las exportaciones.

Los resultados de la aplicación del programa de ajuste, fueron en síntesis los siguientes: i) El producto interno bruto cayó 1.6% en 1981, cre-

ció 0.9% en 1982 y se redujo 3.2% en 1983, con la consiguiente reducción del PIB per cápita; ii) la inflación disminuyó su ritmo, de 121.2% a 91.2% entre marzo de 1981 y mayo de 1982; iii) las exportaciones aumentaron entre 1980 y 1981, de 20 132 millones de dólares a 23 680 millones y las importaciones disminuyeron ligeramente, de 22 955 millones a 22 086 millones de dólares, como consecuencia de lo cual, mejoró la balanza comercial. A fines de 1982 la situación se complicó nuevamente y en 1983 se redujeron las exportaciones en 14.7%; iv) en el balance de pagos, el déficit en cuenta corriente pasó de 12 800 millones de dólares en 1980 a 11 700 millones en 1981 y 16 300 millones en 1982; y v) los intereses de la deuda aumentaron, de 10 300 millones de dólares en 1981 a 12 600 millones en 1982.

El agravamiento de la situación económica mostró que el ajuste voluntario que el gobierno intentaba realizar era inviable. A partir del segundo semestre de 1982, se constató la necesidad de mayor coherencia de la política cambiaria con los desequilibrios externos debido a que, no obs-

tante las devaluaciones realizadas, el cruzeiro se había revaluado a causa de la fuerte inflación y las fluctuaciones del valor del dólar. En noviembre de ese mismo año se resolvió iniciar las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, en un momento en que el peso de la deuda impedía la recuperación. 1983 fue el peor año para la actividad económica: el PIB cayó 3.2% y la inflación creció hasta cerca del 200%. Ante esta situación se intentó poner en práctica una política cambiaria más eficaz que permitiera recuperar el control de las cuentas externas.

El programa acordado con el FMI contempló las siguientes medidas: i) Devaluación mensual del 1% sobre la inflación interna, a lo que posteriormente se agregó una maxidevaluación del 23% más ajustes mensuales; ii) eliminación de los subsidios a las exportaciones y créditos; y iii) reducción de los salarios (por decreto, en julio de 1983).

Los resultados obtenidos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

#### a) Globales

- i) Mejora de la balanza comercial: 1 594 millones de dólares en 1981, 817 millones en 1982 y 6 472 millones en 1983. Esta última mejora, gracias a la reducción de las importaciones en 20.5% y al aumento de las exportaciones en 8.3%. En 1984 se generó un saldo de 13 068 millones de dólares debido a la recuperación de la economía de los Estados Unidos.
- ii) La balanza de pagos en cuenta corriente pasó en dos años de un déficit de 16 310 millones de dólares a un superávit de 44 800 millones.
- iii) La relación tipo de cambio/salarios aumentó de 60% en 1982 a 75% en 1983.
- iv) El PIB industrial (São Paulo) cayó 15.8% entre 1980 y 1983.
- v) El empleo (São Paulo) disminuyó en 22.1% entre 1980 y 1984.

vi) Los salarios (São Paulo) se deterioraron un 35.8% en 1980-1984, a pesar del fuerte aumento que experimentaron en 1981, primer año de la recesión.

#### b) Agricultura y alimentación

- i) La producción de alimentos básicos se contrajo en el período 1977-1984. En los años 1978, 1979 y 1983 se presentaron factores climáticos que explican este comportamiento. Los cultivos de maíz, arroz, yuca, fréjol y papa disminuyeron su producción per cápita en 1.94% anual entre 1977-1984, sin que se recuperaran más los niveles alcanzados en 1977.
- ii) La disponibilidad aparente, esto es la producción más las importaciones y la variación de las existencias y menos las exportaciones, se redujo para los mismos productos en un 1.73%. Agregando el trigo y la carne, la caída fue de 1.66%.
- iii) Los precios al productor de los cultivos básicos se incrementaron sólo en 1980, en 13.7% respecto a 1977 en términos reales.
- iv) Los precios al consumidor de los alimentos básicos subieron en 1983 y 1984, a consecuencia de la insuficiencia de las cosechas locales y de los Estados Unidos.
- v) Los precios internacionales de los bienes transables también bajaron, aunque se recuperaron después en parte.
- vi) Los salarios rurales experimentaron una caída real, sea al deflactarlos por el IGP o por el IPA de São Paulo. Los mejores años para los asalariados fueron 1981 y 1982 por el abaratamiento de los alimentos. Curiosamente, en medio de la recesión, mejoró el poder de compra de alimentos de los trabajadores empleados. Esta situación se revirtió en 1983 y 1984 por la caída en la disponibilidad de alimentos y el alza de los precios internacionales.

### III

## Efectos de la política de ajuste en la agricultura

Como ya se señaló, a fines de la década de 1970 la agricultura brasileña presentaba una clara división entre un sector moderno vinculado al mercado externo y un sector productor de alimentos para el mercado interno. Los cambios ocurridos en las variables económicas internacionales influyeron en esa realidad, sobre todo en el primer semestre de 1985. Por esta razón se analiza el comportamiento de la agricultura por tipos de cultivos en el período 1977-1985.

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

- i) Crecimiento inusitado (7.84% anual) de la producción de caña de azúcar, gracias a los incentivos establecidos en el programa PROÁLCOHOL.
- ii) Crecimiento moderado (2.5%) e irregular de los cultivos exportables, resultado de un aumento en 1980, caídas en los dos años siguientes y de un nuevo incremento entre 1983 y 1985 por efecto de la recuperación (tanto de la producción como de la superficie sembrada) de la soya.
- iii) Aumento importante (9.28%) de la producción de pollos para consumo interno y exportación.
- iv) Considerable caída de la producción de alimentos básicos, iniciada ya en los años setenta. Las caídas más importantes correspondieron a la yuca y las papas.

En cuanto al área cultivada, se dio un pequeño crecimiento de 0.91% acumulativo anual, bastante inferior a la tasa histórica de 3.46% anual registrada en el período 1940-1980. Es importante destacar que la caña de azúcar fue prácticamente la única causante de la expansión del área en 2 100 000 hectáreas, de las cuales aproximadamente el 63% se localizó en São Paulo. Debe recordarse que este cultivo fue objeto de uno de los mayores programas desarrollados en el Brasil, y contó con importantes subsidios, tanto en su

fase agrícola como en la de transformación. En los alimentos básicos se dio un crecimiento del área cultivada sólo en 1982, siendo en el resto de los años inferior al nivel logrado en 1977. En los cultivos de exportación, en cambio, se dio un crecimiento de 14.1% en 1980 con respecto a 1977, pero luego se registraron caídas en los años siguientes.

En lo que se refiere a los rendimientos, éstos mejoraron en los cultivos de exportación, sobre todo en las regiones Sur y Centro Sur, y se estancaron en los cultivos básicos en los cuales los niveles más bajos correspondieron a los del Nordeste y los mejores resultados, al maíz y arroz de riego en el Sur, conjuntamente con la papa y el tomate. En el caso de la caña de azúcar, los incrementos fueron atribuibles a la política muy favorable que se siguió para este cultivo.

Con relación a los insumos, según los datos disponibles, cayó el uso de fertilizantes un 46% entre 1980 y 1983. La producción de tractores, por su parte, disminuyó un 61% en ese mismo período. Ambos insumos experimentaron una recuperación luego en 1984, pero sin alcanzar los niveles de 1979-1980.

La política de contracción monetaria iniciada a fines de 1980 implicó una merma considerable del financiamiento para la agricultura. Entre los años 1979 y 1984, se redujeron un 59% los recursos para otorgar créditos a los productores, situación que sólo fue revertida parcialmente en 1985. Simultáneamente, disminuyeron en gran medida los subsidios a las tasas de interés. Se estima que la restricción del crédito fue una de las razones del desempeño deficiente de la agricultura en el período.

En los cultivos de exportación, los peores resultados correspondieron al café, que mostró una fuerte baja de sus precios reales, como también un deterioro de sus términos de intercambio, entre 1977 y 1982.

A continuación se presenta una síntesis de los principales factores que entorpecieron el normal desarrollo de la agricultura, por grupos de cultivos.

1. *Cultivos alimentarios*

- i) La recesión y los bajos ingresos per cápita, determinaron una caída de los precios relativos a los productores.
- ii) La recesión se agudizó, y las importaciones cayeron por efecto de la crisis de la balanza de pagos, lo que hizo subir los precios. A esto se sumaron las malas cosechas de 1983.

2. *Cultivos exportables*

- i) Entre los factores adversos, se anotan la caída de los precios internacionales en 1979-1982, la disminución de las corrientes comerciales, el aumento de las tasas de interés, la revalorización del dólar y el exceso de oferta.
- ii) Entre los factores favorables, figuran la evolución de los rendimientos, la maxidevaluación de 1983 y las siguientes, y la recuperación de los precios internacionales.

## IV

## La agricultura en los años 1985 y 1986

La recuperación económica, primero moderada en 1984 y luego más intensa durante 1985, y que coincidió con los cambios políticos verificados en ese año, fue uno de los factores más importantes que influyeron en la reactivación de la agricultura, debido al fortalecimiento de la demanda interna de alimentos. De otra parte, el incremento de los precios internacionales en 1983-1984 se detuvo en 1985 y se revirtió en 1986. Es importante destacar que a pesar de que en 1985 se dieron condiciones climáticas particularmente favorables, la producción per cápita de alimentos básicos fue aun 14.6% menor que la de 1977 y 6% inferior a los niveles alcanzados en 1980. Por su parte, la disponibilidad de alimentos fue, en 1984, menor que en 1977 y 1980 en 10.5% y 9.9%, respectivamente.

Mientras la economía creció gracias a las exportaciones y sus efectos multiplicadores y al mayor uso de la capacidad instalada (8% y entre 8% y 9% en 1985 y 1986, respectivamente), la inflación recrudesció y alcanzó tasas de entre 217% y 235% en 1985 y de 305% en 1986. Influyó en este hecho la sequía de fines de 1985 y comienzos de 1986. La reforma monetaria introducida en ese año permitió aplacar eficazmente la inflación.

Frente a este cuadro el nuevo gobierno puso en práctica su Plan Nacional de Desarrollo 1986-1989, que tiene por objetivos principales el crecimiento y la equidad y en el que se asigna a la

agricultura un papel clave, particularmente en lo que dice relación con la producción de alimentos básicos. Otros objetivos señalados se refieren a la recuperación del empleo y los salarios y de la balanza de pagos. En este contexto se puso en práctica la reforma monetaria en febrero de 1986, que disponía la congelación de precios, la eliminación de la indización en los contratos y el ahorro forzoso para financiar el crecimiento.

Simultáneamente con la recuperación de la demanda interna, que constituyó un estímulo a la oferta, se produjo nuevamente una caída de los precios internacionales, luego de la recuperación de 1983-1984. La producción de alimentos básicos continuó siendo un cuello de botella, a pesar de mostrar alguna mejoría, por lo que fue necesario aumentar las importaciones de alimentos para cubrir el déficit. Esto fue posible gracias a la balanza de pagos favorable.

El gobierno dio prioridad a la producción de alimentos básicos y tomó medidas para i) estabilizar los precios a los productores, y sus ingresos; ii) incrementar los rendimientos de los cultivos básicos y mejorar la formación de los recursos humanos; iii) expandir el área cultivada; iv) mejorar la infraestructura; v) aplicar la reforma agraria; y vi) aumentar los recursos destinados a créditos y seguros.

Además dispuso las siguientes medidas específicas: i) precios de garantía para los cinco productos básicos durante tres años; ii) aumento de

los créditos (30% real) para inversión y gastos de operación y mercadeo; iii) inversión pública en almacenamiento, secado, transporte y riego; iv) creación de existencias reguladoras; y v) menor intervención estatal en la comercialización de los bienes transables.

El objetivo de esta política era el de reducir las variaciones de los precios al productor para

estimular la inversión y conseguir de este modo incrementar la oferta, sobre todo de alimentos. Ello en virtud de que se asignaba a la agricultura la responsabilidad de contribuir al restablecimiento del equilibrio interno por la vía de producción suficiente de alimentos, y del equilibrio externo, aumentando las exportaciones del sector.

## V

### Principales restricciones y desafíos para el futuro

En primer término destaca la transferencia de recursos al exterior para el pago de la deuda. En 1984 salió al exterior el 2.4% del PIB, en 1985 el 5.2% equivalente a 11 375 millones de dólares y en 1986 el 4.6%. Los recursos transferidos en 1985, septuplicaban los asignados a los programas sociales del gobierno.

El Plan de Metas del gobierno federal, prevé financiar la inversión pública con préstamos obligatorios al gobierno. Existen dudas en cuanto a la validez de las estimaciones de las necesidades de ahorro.

De otra parte, el superávit comercial puede revertirse al financiarse las importaciones de alimentos para suplir el abastecimiento interno y por las necesidades de crecimiento. Además, parte de ese saldo debe destinarse al pago de los intereses de la deuda.

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

- i) La pobreza. En 1982, el 61.5% de la fuerza de trabajo ganaba menos de dos salarios mínimos. En 1985, el 20% de la población estaba en estado de extrema pobreza.
- ii) El empleo. En la agricultura el empleo bajó entre 1975 y 1980 a una tasa de 1% acumulativo anual. Aumentó, además, significativamente el empleo temporal.
- iii) La naturaleza segmentada de la agricultura, que determina gran desigualdad tecnológica entre la producción de alimentos básicos y para la exportación.

En vista de estos antecedentes, el gran desafío que se le presenta a la agricultura brasileña es el de incrementar la producción de alimentos a bajo costo, lo que implica introducir más tecnología para beneficiar a los productores y consumidores.

## Colombia: efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario

*Astrid Martínez\**

En el decenio de 1970 la agricultura fue la actividad más importante de la economía colombiana. Aportaba 25% del producto interno bruto global, absorbía 32% de la fuerza laboral y generaba cerca del 75% de las exportaciones totales. A mediados de esa década el país registró un inesperado auge cafetero y de algunos productos ilegales, lo que unido a una mayor entrada de recursos externos, fortaleció la posición de las reservas internacionales. Sin embargo, a fines del mismo decenio, debido a la recesión mundial, la caída de los precios internacionales de exportación y los retrasos cambiarios acumulados, se redujo el dinamismo de la economía, hecho que se vio acentuado por la persistencia de rigideces estructurales.

En 1981, ante el resurgimiento del déficit comercial y de la inflación, las autoridades aplicaron voluntariamente un primer programa de ajuste paulatino, iniciativa que fue posible gracias a la disponibilidad de préstamos no desembolsados y al ofrecimiento de nuevos recursos. En 1984 se realizó un nuevo programa de ajuste, esta vez fiscalizado por el Fondo Monetario Internacional, en el que se dio prioridad a la inversión pública en proyectos de exportación, a la reducción de los salarios, la restricción de las importaciones y el establecimiento de un nivel competitivo para la tasa de cambio. En 1985, la inminencia de una crisis cambiaria indujo a las autoridades a adoptar medidas de ajuste más severas, para reducir los déficit externo y fiscal y frenar la inflación y la caída de las reservas.

Entre 1980 y 1984 el ritmo de crecimiento de la agricultura, que era de 4% anual en los años setenta, se redujo a 1% con la consiguiente disminución del aporte del sector al producto interno bruto, que cayó a 22%. El estancamiento de la productividad de los cultivos de exportación, su escasa diversificación y el deterioro de la producción de alimentos, contribuyen a explicar este fenómeno. A lo anterior se agrega la reducción de los ingresos por exportaciones distintas del café, como consecuencia de la recesión mundial.

\*Economista. Consultora de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## Introducción

El cambio de las condiciones externas desde fines de la década pasada precipitó, a comienzos de la presente, la conocida crisis de la deuda en América Latina. El creciente desequilibrio de los pagos internacionales interrumpió la modalidad de crecimiento financiada con crédito externo, y se emprendieron diversos programas de ajuste en la región.

Los efectos del ajuste han sido objeto de un debate tan acalorado cuanto precarias las bases empíricas y teóricas para su confrontación. Las estadísticas y los métodos son incompletos; el tiempo transcurrido no es suficiente; no hay modelos teóricos que permitan anticipar qué coeficientes revelarán las respuestas atribuibles a la aplicación de los instrumentos del ajuste y qué indicadores reflejarán la presencia de factores estructurales de perturbación económica.

De otro lado, cada vez es más difícil hablar de América Latina como un todo homogéneo que evoluciona de cierta forma y reacciona de la misma manera frente al ambiente externo. Los distintos países tienen una historia particular y su comportamiento reciente se diferencia más y más. En la coyuntura de comienzos de los años ochenta, el cierre del mercado financiero externo afectó a todas las economías endeudadas, al interrumpir el flujo crediticio que sostenía el proceso de expansión económica. Sin embargo, las economías nacionales tenían grados diferentes de vulnerabilidad en el mediano plazo y reacciones inmediatas peculiares.

Por todas estas razones el análisis de los efectos del ajuste en el sector agrícola latinoamericano debe hacerse con cautela. La modernización más acelerada de algunas economías, el diferente punto de partida, en la medida que las estructuras agrarias fueron gestadas y desarrolladas en formas características, y la distinta articulación con la economía mundial, han producido, con mayor énfasis en los últimos veinte años, un nuevo perfil de la economía regional.

La referencia al sector agrícola de América Latina sólo puede ser un primer intento de aproximación. Las economías agrarias más volcadas hacia los mercados externos, hacia los cultivos comerciales o la producción para la industria, presentan rasgos diferentes y reaccionan de dis-

tinta forma que las estructuras rurales más orientadas a abastecer importantes mercados internos de bienes primarios y materias primas o con un peso mayor de formas familiares y tradicionales de propiedad y explotación de la tierra, o métodos arcaicos de producción.

La referencia al ajuste obliga a restringir el horizonte del análisis en cuanto al tiempo de acción y reacción y a los instrumentos apropia-

dos. De otro lado, el corte sectorial deja en un lugar secundario las consideraciones macrosistémicas y dinámicas del proceso. En esa medida los elementos estructurales que singularizan el sector agrario de los países latinoamericanos podrían tener menor importancia. Sin embargo, se verá que el estudio de la coyuntura remite permanentemente al de la génesis y evolución futura de las economías.

## I

### El desarrollo económico y agrícola en la década de 1970

#### 1. Principales tendencias del desarrollo económico general

Durante veinte años, entre 1960 y 1981, la economía colombiana creció a una tasa media de 6% en términos reales. El producto per cápita creció 3% anual, llegando a 1 380 dólares en 1981. A pesar de la caída de la tasa de mortalidad infantil la población creció a tasas menores que en el pasado debido a los procesos de urbanización, alfabetización y mayor participación femenina en el mercado laboral. Si bien este hecho se tradujo en una mayor presión en el mercado de trabajo, entre 1973 y 1978 el empleo creció aproximadamente 6% anual.

El crecimiento de los precios internos se aceleró a partir de 1970. Entre 1970 y 1975 la inflación duplicó la observada en la década anterior. Sus niveles de entre 21% y 25% superaron ampliamente el 12% promedio anual de los años sesenta. Las causas principales de la elevada inflación fueron la financiación deficitaria del gasto público, las presiones de la oferta de alimentos, y la monetización de los crecientes ingresos externos en casi toda la década.

La situación externa cambió desde 1967. En parte porque el régimen de cambios adoptado en ese año redujo la incertidumbre y la inestabilidad de las transacciones y en parte porque la coyuntura mundial lo facilitó; a mediados de la década de 1970, cuando otros países en desarrollo enfrentaban el vuelco de las condiciones externas del comercio, se produjeron en Colombia un

inesperado auge cafetero y bonanzas de productos ilegales que, junto con el mayor flujo de capital, fortalecieron la posición de reservas del país. El déficit comercial no resurgiría sino hasta 1981 y debido al atraso cambiario, la recesión mundial y la caída de los precios externos del café.

La agricultura, la manufactura, y el comercio contribuyeron por igual a la oferta agregada, respondiendo a los estímulos a la exportación y a las expansiones de la demanda interna. La mayor fuente de crecimiento agrícola en los años setenta fue el café. La manufactura, que creció hasta 1974 debido al impulso exportador, desaceleró su ritmo como consecuencia de la depresión de la actividad interna, del atraso tecnológico amparado por barreras arancelarias, de la revaluación del peso que siguió a la bonanza cafetera de final de la década y de la recesión mundial. Desde 1978 la actividad económica perdió dinamismo.

Del lado de la demanda, la mayor contribución a la expansión se dio por parte del sector privado a la inversión y al consumo, estimulado por el gobierno. Pero la gran importancia del gasto en alimentos mantuvo restringida la capacidad de diversificar la demanda de los hogares.

El crecimiento también se expresó por los cambios en los factores de la producción, el capital y el trabajo. El aumento de las existencias de capital contribuyó a la mitad del crecimiento del producto entre 1963 y 1980, la construcción aportó la tercera parte y más de la mitad de la formación de capital. Cuatro quintas partes de la

participación del trabajo se debieron a crecimientos de la población activa y una quinta parte a mayor educación. Una cuarta parte del crecimiento del período tuvo que ver con la adopción de políticas económicas orientadas a crear condiciones de inversión y estímulos a la producción y la exportación. (Banco Mundial, 1983).

## 2. Principales tendencias del desarrollo agrícola

En los años setenta la agricultura continuó siendo el sector más importante de la economía, al aportar una cuarta parte del producto interno bruto. El 32% de la fuerza laboral se ubicaba en áreas rurales y siete productos (arroz, yuca, plátano, tomate, maíz, azúcar para panela y frejol) representaban la mitad de las cosechas.

Las exportaciones agrícolas representaban entre 68% y 75% del total exportado, siendo la participación del café bastante variable. En 1977-1980 el café exportado correspondió al 60% del total y en 1981 cayó a 48%.

En 1967-1979 la agricultura creció entre 4% y 5%, uno a dos puntos menos que el promedio de la economía. Desde 1982 el crecimiento sectorial fue negativo, sufriendo una caída más acentuada que la del resto de la economía. Más de la mitad del aumento de la producción se debió en los años setenta al crecimiento de las exportaciones, en particular, de las de café; pero las otras exportaciones agrícolas también crecieron: a partir de una pequeña base se duplicaron en términos reales. Las importaciones de alimentos se triplicaron y aumentaron así las disponibilidades para consumo doméstico (5% anual) y el consumo per cápita (2.7%) (Banco Mundial, 1983).

Los aumentos de la producción cafetera se lograron en un 90% por mejoras de la productividad. La adopción de la variedad caturra significó modificar las siembras, el consumo y los rendimientos, con lo que dio un vuelco la faz de la economía del grano. En los demás cultivos los incrementos se debieron en un 56% a la expansión del área. El avance en los productos comerciales fue más notable que en la agricultura tradicional, con lo que se introdujo un sesgo en favor de la producción para la industria y la exportación, disminuyendo la capacidad de abastecimiento de alimentos. La obtención de mayores rendimientos se logró mediante el uso de maqui-

naria y semillas mejoradas y requirió grandes inversiones en riego y adecuación de tierras, mientras la economía campesina sufría el abandono oficial, la atomización de las propiedades y la marginación del mercado, del crédito y del avance tecnológico. (Martínez, 1987).

Los precios relativos de la agricultura evolucionaron favorablemente pero los costos tendieron a crecer más y afectar la rentabilidad de la actividad. Los salarios rurales mejoraron acentuadamente con la bonanza cafetera en la segunda mitad del decenio. Algunas exportaciones como las de banano y flores se beneficiaron de los estímulos a las exportaciones entre 1967 y 1974. Pero la sobrevaluación del peso, que alcanzó un 47% en los últimos seis años de la década, el énfasis en la promoción externa manufacturera, el incentivo a las exportaciones de algunos insumos caros en el mercado local, hicieron menos atractiva la exportación agrícola durante el período.

## 3. Problemas estructurales manifiestos o latentes al final de los años setenta

Al final de los años setenta la economía colombiana comenzó a manifestar los primeros signos de desaceleración de su crecimiento, debido al impacto de la recesión mundial y de los problemas de su estructura productiva y del mercado interno. Los rendimientos en la agricultura iniciaron su descenso y disminuyó la producción agrícola ante la caída de los precios internacionales de bienes como el café, el algodón y el ajonjolí.

Después de varios años de superávit cambiario reapareció el déficit comercial, en parte, como resultado de la reducción de la demanda externa y, en parte, porque las medidas de estabilización y las orientadas a reducir la monetización de las crecientes reservas internacionales habían llevado a abrir la economía.

La inflación, después de ceder un poco en 1978, culminó la década en un nivel más de dos veces superior al promedio observado en los años sesenta (27% en 1980 frente a 12% promedio anual).

Las rigideces de la oferta agrícola, la financiación expansiva del déficit fiscal y las anomalías financieras ocasionadas por las restricciones monetarias y crediticias fueron las causas principales del nuevo impulso a la inflación en ese momento.

## II

### Las políticas de ajuste: sus características principales

El caso colombiano muestra peculiaridades en relación con el del resto de los países endeudados de América Latina. Cuando deflagró la crisis mexicana, el país contaba con 3 700 millones de dólares de préstamos aún no desembolsados y si los nuevos compromisos disminuyeron en 1983 fue debido a los límites impuestos por las autoridades colombianas y no al cierre del mercado. La banca comercial continuó prestando y la banca multilateral siguió ofreciendo créditos de programa y otros.

Esta política de ajuste paulatino fue adoptada en Colombia de forma voluntaria —a diferencia de lo ocurrido en el resto de Latinoamérica—, sin sujetarse a las normas trazadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sin embargo, la banca internacional venía presionando desde 1982 para que el país ganara el respaldo del FMI y con ese fin redujo los nuevos créditos al gobierno. La banca contaba con un arma poderosa. Aparte de los recursos para financiar el déficit fiscal, la economía requería con urgencia nuevo crédito para los proyectos de petróleo y carbón que adquirían mayor importancia frente a las dificultades externas. Las favorables perspectivas de exportación estaban ata-

das a la realización de grandes obras en el sector energético.

El gobierno propuso, entonces, la alternativa de la supervisión del FMI. Esta modalidad permitía no sólo mantener una relativa autonomía en el diseño de la política de ajuste sino que evitaba los costos de una reestructuración de la deuda pública y posibilitaba la obtención de nuevos recursos sin tener que dar el aval de la Nación a los compromisos privados.

El programa de ajuste buscó mantener constante la participación de la inversión pública en el producto interno bruto en 1985; dar prioridad a los proyectos de exportación de petróleo y carbón; frenar el crecimiento desordenado de algunos proyectos públicos, como los de energía eléctrica; recortar los salarios reales previendo mecanismos para penalizar menos a los estratos inferiores; mantener los ingresos reales de los productores cafeteros; restringir al 10% el crecimiento de las importaciones en 1985; proseguir en la búsqueda de un nivel competitivo de la tasa de cambio en forma gradual pero firme, y descartar la devaluación masiva, cuya anticipación había generado especulación contra el peso y las reservas.

## III

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

#### 1. *Los efectos globales del ajuste*

Ante la inminencia de la crisis cambiaria el gobierno adoptó en 1985 un severo programa de ajuste. Las metas principales fueron, la reducción de los déficit externo y fiscal para frenar la caída de las reservas internacionales, acceder al crédito de 1 000 millones de dólares de la banca mundial, con el apoyo del FMI, y disminuir las presiones inflacionarias. Una vez restablecidos

los balances interno y externo se podría emprender el camino de la recuperación.

El objeto inmediato de la política de ajuste externo era revertir los movimientos externos de capital y mercancías. El país convino en acelerar la devaluación, desmontar los sistemas de subsidios a las exportaciones y de barreras arancelarias proteccionistas y los controles cuantitativos

de las importaciones<sup>1</sup>. Se comprometió también a reducir el déficit fiscal y mantener rezagados los incrementos salariales con relación a la inflación. La devaluación se aceleró hasta el 25% real en 1985 y por primera vez aumentaron las reservas desde 1982 (280 millones de dólares).

En 1985 el déficit comercial se redujo a 417 millones de dólares. Las exportaciones habían comenzado a crecer desde 1984 y las importaciones a caer desde 1983. Las exportaciones que más crecieron fueron las de café, carbón, ferromniquel, oro y flores. El crecimiento de otras exportaciones fue anulado por la caída de las de petróleo y derivados. Ante la gravedad de la crisis se creó un impuesto de 8% sobre todas las importaciones y se amplió el control cuantitativo.

La mayor parte del ahorro en la cuenta corriente se destinó a aumentar los pagos de intereses sobre compromisos externos. De todas formas se obtuvo una reducción de 500 millones de dólares en el déficit corriente en 1985<sup>2</sup>.

El endeudamiento externo de Colombia continuó aumentando (a 11% anual) durante 1985, a través de nuevos compromisos oficiales primordialmente. La relación entre la deuda externa y las exportaciones (250%) se mantuvo más o menos constante porque éstas crecieron a un ritmo similar al de aquélla.

En el campo fiscal, el gobierno obtuvo la autorización del Congreso Nacional para modificar la estructura tributaria y se propuso reducir el gasto. Los ingresos fiscales en 1985 crecieron 47%, los gastos de funcionamiento sólo 16% y los de inversión 47%. El déficit fiscal se redujo de 35% de los gastos totales del gobierno en 1984 a sólo 22% en 1985.

Las metas de estabilización de los precios enfrentaron dificultades en 1985. Pese a la severa política de reducción de las remuneraciones

reales mediante una devaluación acelerada y una política salarial restrictiva, distintos factores alimentaron la inflación. La devaluación por sí misma, incrementada entre mayo y junio hasta un 60% nominal equivalente anual, precipitó reajustes de precios que fueron prontamente controlados por el gobierno mediante importaciones y la administración de precios. Pero la recuperación de la cotización internacional del café y los nuevos créditos externos hicieron que las reservas ya no fueran un factor de contracción.

El índice de precios al consumidor había crecido 18.3% en 1984; en 1985, la inflación del 22% anual se obtuvo a un alto costo en términos de equidad y de equilibrio financiero de las empresas públicas.

El mayor impacto negativo de la política de ajuste fue evidente por el carácter regresivo de la política salarial. Las remuneraciones reales cayeron entre 3% y 5% en 1985. Como el énfasis se puso en el éxito de la política cambiaria, la reducción del salario real era necesaria. Los menores costos salariales compensarían el aumento de los pagos por insumos importados, encarecidos por la devaluación y sería posible un reajuste real de la tasa de cambio.

Los salarios agrícolas y comerciales cayeron 4% y 5% respectivamente, y los de la industria un 3%; todos los salarios reales cayeron, pero lo hicieron más los que ya se situaban en niveles bajos de remuneración.

La enérgica acción del gobierno en el mercado financiero y la fuerte devaluación impidieron que se redujeran las tasas de interés reales, con las consecuentes repercusiones indeseables en la inversión.

En síntesis, los resultados del ajuste en 1985 fueron exitosos por cuanto se obtuvieron las metas externas y fiscales propuestas aun a costa de la contracción de la actividad hasta un precario crecimiento del producto interno bruto (2.5% anual).

Por el comportamiento observado en 1986 y comienzos de 1987 se diría que el ajuste fue suficiente. Diversos factores contribuyeron a los resultados de 1986. La bonanza cafetera y los recursos de crédito externo mejoraron los indicadores de pagos. La reforma tributaria aumentó los ingresos del fisco al mismo tiempo que liberó poder de compra de los asalariados.

<sup>1</sup> El carácter heterodoxo de la política realmente llevada a cabo residió en parte en seguir usando los controles, pues el puro manejo cambiario no logra reducir la demanda de importaciones esenciales ni estimular las exportaciones de bienes no manufacturados. En Colombia existen abundantes pruebas históricas de ausencia de respuesta a las variaciones del tipo de cambio; si bien no se desconoce que una sobrevaluación excesiva y permanente distorsiona de forma indeseable la asignación de recursos.

<sup>2</sup> En moneda local, aumentó el déficit corriente de 6% a 6.6% del producto interno bruto. De otro lado la devaluación contribuyó más a reducir el déficit fiscal al aumentar los ingresos en pesos del Fondo Nacional del Café.

La actividad económica se recuperó en todos los sectores, excepto en la construcción y el producto interno bruto creció 5%. Si las conversaciones en curso conducen a la concesión de nuevos créditos externos y si la inversión privada y la producción consolidan su crecimiento reciente, el camino parece haberse despejado para retomar el horizonte de las políticas de más largo plazo.

### *2. Efectos del ajuste en la distribución del ingreso*

Como resultado de la política de ajuste cambiaron tanto la composición de la demanda como los precios relativos desde 1983. El impacto de las alteraciones del patrón de demanda no fue importante entre 1983 y 1985 según la única evaluación disponible (Lora y Ocampo, 1986).

El efecto más importante fue el de los cambios en los precios relativos de los insumos y los bienes. Los salarios rurales reales decrecieron, reflejando, según Lora y Ocampo, el bajo crecimiento agrícola y el rezago del salario mínimo. Hasta 1984 crecieron los salarios reales de los trabajadores urbanos y de los del sector público. A partir de ese año comenzaron a caer. El cambio simultáneo de los precios relativos afectó otros ingresos no salariales. El ejercicio de Lora y Ocampo separa el impacto del crecimiento de los precios relativos en la distribución del ingreso de otros impactos y encuentra que benefició más a

los rentistas rurales y un poco a los campesinos y perjudicó el ingreso salarial; en 1985 los dos primeros grupos ganaron un 1.5% del ingreso total.

Los rentistas urbanos también debieron perder dado que el reajuste del canon de arrendamiento se fijó en 10% desde 1983, por debajo de la inflación de entre 17 y 23% de los años ochenta.

Una última evaluación del impacto en el ingreso calculó los resultados en términos de ingreso real y nivel de empleo de los grupos analizados. El trabajo muestra que los capitalistas cargaron con el peso de la recesión y el ajuste macroeconómico, perdiendo ingreso desde 1981, mientras que los campesinos y los rentistas rurales obtuvieron mejores entradas en términos reales, siendo notable el salto en 1985 en que alcanzaron incrementos del 30% con relación a los niveles reales de 1980.

El excelente desempeño de la economía en 1986 permitió una mejora de la rentabilidad privada que no estuvo acompañada de una elevación de la participación de los salarios en el ingreso nacional.

En 1987 la actividad mantiene un ritmo de recuperación pero el rezago de los salarios y la parálisis de importantes programas de inversión pública han producido movimientos cívicos y sindicales por la provisión oportuna de servicios y el reajuste de las remuneraciones que debe llevar a un cambio en la distribución de los beneficios de la reactivación de la economía.

## IV

### La incidencia en la agricultura de las políticas de ajuste

Entre 1980 y 1984, el sector agropecuario de Colombia creció sólo 1%, mientras en los dos quinquenios anteriores lo había hecho a una tasa media anual de alrededor de 4%. Al mismo tiempo, la participación del producto agropecuario en el producto interno bruto descendió de 23.9% en 1975 a 22% en 1985. Pero esta cifra no permite captar los cambios cualitativos de la producción sectorial. La autosuficiencia alimentaria disminuyó en el período, y fue cada vez mayor el

valor de la importación de alimentos. El mejoramiento de la productividad de los cultivos comerciales, que fue evidente hasta 1975, se estancó, y se frenó la diversificación de las exportaciones agropecuarias.

La concentración del ingreso, el reducido mercado interno y el patrón tecnológico adoptado para la explotación agropecuaria definen el perfil actual del sector, que es en gran medida consecuencia de la vía de desarrollo escogida por

Colombia, que ha estimulado la economía urbana y la producción para la exportación.

Cuando se quiere evaluar el impacto de la política de ajuste en el comportamiento del sector agrario y en la sociedad rural de Colombia, es preciso distinguir dentro del modelo las manifestaciones que corresponden a respuestas a las medidas coyunturales de choque, que han caracterizado el manejo del desequilibrio externo de los años ochenta, de las que corresponden a otros fenómenos que no son sino la expresión secular de dificultades históricas del sector agropecuario en la economía colombiana, y consecuencias del modelo de desarrollo.

La recesión mundial afectó a las exportaciones tradicionales, agrícolas y manufactureras, más que las medidas internas. La caída de los ingresos de exportación, por la reducción de los precios y de la demanda de exportaciones agropecuarias, agravada por la reversión de la bonanza cafetera cuando los precios externos experimentaron una fuerte baja, reveló en los primeros años del decenio en curso la magnitud de la debilidad industrial y exportadora de Colombia (Misión de Empleo, 1986).

En los últimos años la recesión ha sido pronunciada: entre 1979 y 1985 el producto creció apenas a un ritmo de 2.2% anual; el lento crecimiento de la población, de 1.8% anual, permitió un pequeño aumento del producto por habitante, lo que contrasta con la experiencia latinoamericana de los años ochenta. La industria y el sector agropecuario apenas crecieron (1.4% como promedio anual). Aunque los servicios crecieron más que el promedio, a 3.2% anual, este crecimiento fue dos puntos inferior al del período anterior.

En la bonanza cafetera de 1986, el ingreso cafetero se incrementó poco en términos reales y su efecto no parece ser muy grande. La reducción de las cosechas, producto de la vejez de los cafetales tecnificados, disminuirá la demanda de trabajo en 65 000 empleos transitorios y 16 000 permanentes entre 1987 y 1988, lo que se sumará a la reducción ya observada de 139 000 y 35 600, respectivamente, entre 1983 y 1985. Si no se invierte en infraestructura o se realizan transferencias a través del Fondo Nacional del Café, el Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo DRI para mantener la productividad cafetera, reducir las desigualdades sociales y garantizar una

mayor demanda agrícola en los años venideros, las eventuales bonanzas cafeteras perderán buena parte de su impacto en la demanda agregada.

### 1. *El empleo agropecuario*

En 1938 el empleo agropecuario representaba el 59.2% del total, en 1964 el 49% y en 1984 el 32.7%. La participación del sector en la creación de nuevos puestos de trabajo era del 18% entre 1951 y 1980; pero en los primeros cuatro años de la presente década, sólo contribuyó con el 12%. Esta pérdida de dinamismo afectó también a la manufactura. En 1980 el empleo en la industria fue 17.5% del total, en 1984 esa participación cayó a 16.4%. Mientras entre 1951 y 1980 el crecimiento industrial generó el 21.3% de los nuevos empleos, entre 1980 y 1984 la industria absorbió apenas 4% de los lugares nuevos en el mercado de trabajo. Los servicios generaron, entre 1980 y 1984, más del 70% de los nuevos puestos, 80% de los cuales se concentraron en las zonas urbanas del país. Esa "terciarización" de la economía, que se ajusta en apariencia a las tendencias mundiales, presenta particularidades en la economía colombiana, al igual que en otros países en desarrollo. La importancia creciente de los servicios oculta formas de subempleo, trabajos temporales, cambio en las modalidades de contratación y actividades por cuenta propia de rentabilidad variable, cuyo análisis reclama una depuración no sólo de cifras, sino lo que es más importante, una redefinición de categorías, una economía de servicios, un análisis que permita incorporar la "informalidad" y la "terciarización" como manifestaciones centrales de la economía en la actual fase del ciclo.

La similitud entre las contribuciones del sector agropecuario a la creación de empleo y al crecimiento de la producción en el país (cercasas al 20%) durante tres décadas, denota estabilidad en el crecimiento de la productividad sectorial, lo que reduce el subempleo y revela el grado de modernización de la actividad agropecuaria. En Colombia la incorporación de tecnología y de capital explica, de forma más acentuada que en otros países latinoamericanos, el crecimiento agrícola (Elías, 1985).

En el año cafetero 1984-1985 cayó la demanda de fuerza de trabajo para las labores de sostenimiento y cosecha, en cerca de 10%. Según ob-

serva la Misión de Empleo, la caficultura no ha tenido las cualidades que le atribuyen algunos para compensar la pérdida de dinamismo del sector agrícola no cafetero; no ha sido importante el incremento de su demanda de trabajo, ni ha sido receptora de trabajadores migrantes. Los aumentos de productividad del trabajo han limitado la expansión del empleo cafetero derivada de la mayor intensidad de uso en el cultivo de la variedad caturra. La demanda para la cosecha se concentra en octubre y noviembre y sólo en esta fase puede pensarse en absorber más trabajadores migrantes en la zona cafetera (Errázuriz, 1986).

Las estimaciones del empleo en el sector no cafetero, no permiten extraer conclusiones sobre el comportamiento de la demanda de trabajo en otros cultivos, pero sí sobre las tendencias: los cultivos mixtos determinaron el ciclo del empleo agrícola; los cultivos comerciables emplearon cada vez menos jornales por hectárea; la caída de la demanda generada por los cultivos del algodón y del arroz no fue compensada por la expansión registrada en la producción de banano (para exportación), caña de azúcar, palma africana y sorgo.

A nivel regional, hubo una redistribución en favor de la zona oriental, que generó más de 35% de los empleos en cultivos mixtos, en circunstancias que en 1976 su demanda habría sido sólo de 27.5%, y en detrimento de la zona atlántica, que redujo su participación en la demanda de 16.5% a 12.5%, entre los dos años mencionados. Las regiones central y pacífica perdieron una pequeña fracción de su participación.

## 2. El gasto en el sector agropecuario

El comportamiento del gasto público y la capacidad administrativa e institucional del Estado ocupan los primeros lugares en la explicación de la reciente pérdida de dinamismo del sector.

El estudio de las asignaciones presupuestarias al sector agropecuario, de la capacidad de ejecución de las entidades y de la distribución del gasto en funcionamiento e inversión arrojó los siguientes resultados:

- a) Entre 1975 y 1982 el porcentaje de los fondos presupuestarios asignado al Ministerio de Agricultura cayó sostenidamente, pasando de 2.96% a 1.58%; después se recuperó hasta 3.4% en 1984 y en 1985 volvió a caer, a 2.39%, por debajo del nivel de 1975;
- b) El sector agropecuario y las entidades descentralizadas han mostrado baja capacidad de ejecución, tanto en el núcleo central, que ha sufrido reducciones en las apropiaciones definitivas, como en las instituciones adscritas que recibieron asignaciones crecientes;
- c) En cuanto a la distribución del gasto se observa un aumento sostenido de los gastos de funcionamiento presupuestados y ejecutados. La tasa de crecimiento de estos últimos fue positiva en todo el período 1975-1985, con relativa desaceleración entre 1980-1982, y en 1984-1985 fue motivo de crecimiento de las transferencias, como porcentaje de los gastos de funcionamiento, a costa de los servicios personales. En 1975 las transferencias sumaban menos del 2% del gasto del sector agropecuario y en 1985 totalizaron casi 10%. En la misma medida creció la participación de los gastos de funcionamiento en el total sectorial que pasó del 8% en 1975 al 15% en 1985. La participación del gasto de inversión cambió poco. Aunque en 1983 perdió 5 puntos con relación a su participación de 85% en 1975, en 1985 se recuperó al alcanzar un 83%. En los años ochenta la participación de la inversión fue relativamente estable salvo en 1983 en que debido al ajuste, aumentó el servicio de la deuda presupuestada y ejecutada;
- d) La inversión pública en adecuación de tierras ha caído desde 1971, 65% en términos reales; en 1970 representaba un 0.6% del producto interno bruto agropecuario y en 1983 sólo un 0.14%; desde 1973 se suspendió prácticamente el gasto en obras de riego (Balcázar y Supelano, 1986). El gasto en infraestructura física que incluye operación y conservación de los distritos de riego y las obras complementarias pasó de representar casi el 2% del producto interno bruto agropecuario en 1981 a menos del 0.5% en 1985. Los gastos en investigación agrícola, según la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA), que incluyen el manejo de los centros y estaciones, mantuvieron su participación en el producto interno bruto agropecuario, entre 1970 y 1985, alrededor del

- 0.4%. Pero al tomar estrictamente los gastos en investigación y desarrollo con relación al producto sectorial se observa una caída apreciable de 6.51% en 1970 a 0.25% en 1981-1982 (Balcázar y Supelano, 1986);
- e) Los recursos de las instituciones orientadas a sostener la expansión del subsector comercial agrícola, el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), crecieron mucho más que los del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), dedicado a la economía campesina (cuadro 1), hecho que revela una vez más el sesgo de la política de gasto en favor de la agricultura comercial y la producción para la exportación;
- f) La deuda externa de las entidades descentralizadas ha crecido vertiginosamente, haciendo más difícil la autonomía en la ejecución de programas, cada vez más sujeta a las directrices de las instituciones financieras internacionales, y debilitando el poder de coordinación del Ministerio de Agricultura.

Las políticas macroeconómicas orientadas a permitir una mayor acción de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos en economías como la colombiana afectan la actividad agropecuaria en varias direcciones. La reducción global del gasto con miras a corregir el déficit fiscal afecta más a un sector en el cual la contribución pública es crucial en la provisión de infraestructura física, la investigación básica y el desarrollo, la estabilización de precios, la intermediación comercial, la provisión de insumos y créditos en condiciones que garanticen una rentabilidad media, y en la promoción de exportaciones.

### 3. El crédito agropecuario

La participación del sector agropecuario en el crédito total ha sido levemente mayor que su contribución al producto (cuadro 2) y su crecimiento ha sido paralelo al del sector y al del crédito total (Sarmiento, 1986).

Sin embargo, las políticas generales adoptadas en los años ochenta han cambiado el carácter

Cuadro 1  
COLOMBIA: PRESUPUESTO DE INVERSIONES Y EJECUCION  
DE ENTIDADES PUBLICAS NACIONALES 1975-1983

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>ICA</b>									
PD	897	1 031	1 486	...	2 121	2 636	3 428	4 192	5 547
EP	83.7	83.6	71.6	—	84.9	91.4	83.6	98.8	84.8
<b>INDERENA</b>									
PD	368	348	502	639	869	1 186	1 419	1 492	2 070
EP	71.8	80.4	74.7	71.9	84.6	97.9	81.5	90.3	95.3
<b>INCORA</b>									
PD	1 884	1 690	1 903	1 669	2 071	2 706	3 776	4 274	5 932
EP	74.9	74.4	66.9	60.5	53.4	63.5	52.0	86.1	65.0
<b>HIMAT</b>									
PD	57	110	343	676	980	1 339	1 623	1 788	3 715
EP	92.2	71.9	66.2	65.4	73.1	79.6	75.3	91.2	75.0

Fuente: Informe financiero, mayo de 1986, p. 64.

PD: Presupuesto definitivo, en millones de pesos.

EP: Ejecutado, en %.

Cuadro 2  
COLOMBIA: PARTICIPACION DEL CREDITO AGROPECUARIO EN EL CREDITO TOTAL  
Y RELACION CON SU CONTRIBUCION AL PRODUCTO

Año	Préstamos nuevos al sector/total	Cartera agrop./ total (%)	PIB sector/ PIB total (%)	Crédito al sector % agrop./PIB %
1978	21.8	29.2	23.0	19.5
1979	19.9	31.3	23.0	19.3
1980	14.8	27.5	22.7	21.2
1981	19.0	25.4	22.9	21.9
1982	21.4	27.8	22.1	24.2
1983	22.1	27.0	22.3	25.5
1984	21.5	26.6	22.3	25.8

Fuente: Banco de la República (1985).

del crédito del sector y han acentuado sesgos que ya venía presentando en las décadas anteriores.

Se han encarecido los costos de captación de los recursos y, por ende, las condiciones financieras de los fondos oficiales que otrora eran instrumentos de fomento agropecuario. La búsqueda de estructuras realistas del interés en el mercado de crédito y la homogeneidad de tratamiento a las distintas actividades han reducido el subsidio crediticio en las áreas en que aún se otorga. Los recursos para la comercialización agrícola son insuficientes y las instituciones oficiales de crédito no se dedican por entero a hacer más eficaz el mecanismo ni cumplen sus funciones originales. La Caja Agraria, intermediario oficial especializado en pequeños y medianos ahorradores, adquiere cada vez más un perfil comercial y el Fondo Financiero Agropecuario discrimina en la concesión de créditos contra quienes no cuentan con la ayuda de los intermediarios bancarios.

De otro lado, la financiación de la deuda

externa del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) no deja margen para un tratamiento más flexible, desde el punto de vista de las implicaciones monetarias de la expansión del crédito agropecuario.

La mezcla de las funciones de fomento y monetaria en el Banco de la República (Banco Central) siempre ha sido fuente de conflicto entre los objetivos de las políticas de estabilización y de estímulo sectorial, que dejan sujetos a incertidumbre los planes de inversión y producción de los productos financiados (Sarmiento, 1986).

La depresión de la actividad agropecuaria y el encarecimiento de la maquinaria importada y del crédito se han traducido en desaceleración del crecimiento de los préstamos para obras de adecuación e infraestructura y para maquinaria agrícola a partir de 1982, lo que se verifica al analizar la demanda de insumos y la importancia del aumento de los costos agropecuarios en la crisis del sector.

## V

### Restricciones y factores condicionantes del desarrollo agrícola

#### 1. La producción agropecuaria

La producción agropecuaria ha venido perdiendo dinamismo en los últimos quince años. En el cuadro 3 puede observarse su crecimiento desagregado por grupos de productos agrícolas.

Los renglones más importantes de productos (oleaginosas, cereales y azúcares) acompañaron el ciclo agropecuario descrito. En el primer quinquenio de los años setenta creció la producción; en el siguiente período se estabilizó y cayó moderadamente, y en los primeros años de la década

de 1980 las tasas de crecimiento se tornaron nulas o negativas. La producción de leguminosas, que había triplicado la media de crecimiento a

Cuadro 3  
COLOMBIA: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA  
POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1970-1984  
(Tasas anuales)

Grupos	1970/1975	1975/1980	1980/1984
Cereales	9.4	3.9	—
Oleaginosas	1.0	-2.1	-8.8
Legumbres	18.2	-0.2	0.1
Tuberosas	3.0	4.0	0.2
Frutas	2.4	7.7	-0.3
Azúcares	7.0	7.1	1.7
Otros	1.2	9.0	-1.2
Total	5.7	3.8	0.7

Fuente: Balcázar, 1985 p. 72.

comienzos de los años setenta cayó espectacularmente en los últimos diez años.

Los veinte cultivos que representan el 95% de la producción agrícola del país (sin el café) registraron caídas sustanciales en su producción física entre 1980 y 1985. Sólo la palma africana y la caña de azúcar, entre los cultivos más importantes, registraron movimientos positivos.

Las áreas sembradas y cosechadas tendieron a disminuir o a permanecer estancadas de manera que el aumento de la producción en el último quinquenio se explicó por los mayores rendimientos.

La producción pecuaria ha arrojado mejores resultados, con caídas entre 1981 y 1982 y recuperación relativa a partir de 1983 (cuadro 4). Tomando los productos individualmente, sólo la producción de leche y la de pollos pueden considerarse aceptables durante los años ochenta. La

Cuadro 4  
COLOMBIA: VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA, 1981-1986

	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>a</sup>	1986 <sup>a</sup>
	Millones de pesos de 1981					
Agricultura con café	272 134.8	260 319.5	265 838.1	260 437.3	267 508.1	285 750.8
Agricultura sin café	213 159.7	207 228.7	205 615.1	209 815.9	218 208.9	233 211.7
Cultivos semestrales	86 739.7	84 133.1	80 896.1	85 056.3	83 813.2	91 557.0
Cultivos permanentes	126 420.0	123 095.6	124 719.0	124 759.6	134 395.7	141 654.6
Café	58 975.2	53 090.8	60 223.0	50 621.4	49 299.2	52 539.1
Pecuarios	144 396.2	145 659.8	143 604.1	151 986.4	155 993.1	161 501.2
Degüello	62 379.3	59 243.5	54 970.0	59 744.1	61 295.2	63 153.8
Otros pecuarios	82 016.9	86 416.3	88 634.2	92 242.3	94 697.9	98 347.4
Total agropecuario sin café	357 555.9	352 888.5	349 219.2	361 802.3	374 202.0	394 712.8
Total agropecuario con café	416 531.1	405 979.3	409 442.2	412 423.7	423 501.2	447 252.0
	Variación porcentual					
	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	
Agricultura con café	-4.3	2.1	-2.0	2.7	6.8	
Agricultura sin café	-2.8	-0.8	2.0	4.0	6.9	
Cultivos semestrales	-3.0	-3.8	5.1	-1.5	9.2	
Cultivos permanentes	-2.6	1.3	—	7.7	5.4	
Café	-10.0	13.4	-15.9	-2.6	6.6	
Pecuarios	0.9	-1.4	5.8	2.6	3.5	
Degüello	-5.0	-7.2	8.7	2.6	3.0	
Otros pecuarios	5.4	2.6	4.1	2.7	3.9	
Total agropecuario sin café	-1.3	-1.0	3.6	3.4	5.5	
Total agropecuario con café	-2.5	0.9	0.7	2.7	5.6	

Fuente: Cálculos del Departamento Nacional de Planeamiento/UEA, a base de información del Ministerio de Agricultura.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

producción de carne de vacuno cayó 1.5% como promedio anual; la de porcino aumentó 0.6% anual y la de huevos 1.6% (Balcázar y Supelano, 1986).

Diversos factores explican la desaceleración del producto agropecuario en años recientes. Del lado de la oferta figura en primer lugar el desconocimiento de la importancia del subsector campesino, que ha sufrido con mayor rigor el impacto de las políticas de saneamiento fiscal y monetario adoptadas por el gobierno en la presente década. Los cálculos realizados por la Conferencia de Estadísticas Gubernamentales de las Américas (CEGA) y A. Machado revelan que la economía campesina aporta entre 35 y 43% de la producción pecuaria; entre 27 y 42% de los alimentos de consumo humano directo y entre 19 y 23% de las materias primas para la industria.

En segundo lugar, el patrón tecnológico adoptado en la actividad agropecuaria, que se tradujo en altos rendimientos en los años setenta, comenzó a agotarse a finales de esa década e hizo crisis en los años ochenta. Ese patrón, caracterizado por el alto componente de insumos importados, el sesgo a favor de la utilización intensiva de capital, la imitación de las estructuras de costos de los países abastecedores de insumos, y la exigencia de niveles de inversión incompatibles con las disponibilidades domésticas, ha llevado, respectivamente, a una creciente dependencia y vulnerabilidad respecto de los cambios del sector externo de la economía; a la reducción del empleo agropecuario, a la imposibilidad de avanzar hacia una oferta más competitiva a nivel internacional y a la necesidad de sostener la actividad con mecanismos de subsidio y excepción (caso del algodón y el frejol) que terminan aumentando y realimentando una estructura de precios relativos que distorsiona la asignación de recursos (Balcázar, 1985).

En tercer lugar, factores asociados al comportamiento de la rentabilidad agropecuaria, aún no suficientemente evaluados, parecen haber explicado las reducciones coyunturales de la oferta de algunos bienes. El encarecimiento de los insumos, derivado de la aceleración de la devaluación, y las consecuencias de las políticas comercial y tributaria que expusieron al sector a la competencia ruinosa de las importaciones y elevaron su tributación, pudieron haber desestimulado en 1984 y 1985 la producción agropecuaria;

las correcciones a esas políticas revirtieron su efecto a partir de 1986.

Del lado de la demanda, se han reducido las exportaciones de productos agropecuarios diferentes del café y la demanda interna ha crecido muy lentamente en los últimos años. El consumo final de los hogares creció apenas 1.9% anual entre 1980 y 1984 (Balcázar y Supelano, 1986).

El valor de las importaciones agropecuarias creció un 26.4% anual entre 1970 y 1975, un 24.2% entre 1975 y 1980 y sólo 2.5% entre 1980 y 1983. En cuanto a su volumen la tendencia fue diferente: en el primer quinquenio el crecimiento medio anual fue de sólo 1.2%, en el segundo de 20.5% y en los últimos cuatro años 16.7%. El renglón más afectado fue el de los productos de consumo directo cuyas importaciones crecieron, en volumen, un 25% anual, en los primeros años del presente decenio.

El valor de las exportaciones agropecuarias diferentes del café, creció un 26% anual entre 1970 y 1975, sólo 11.2% entre 1975 y 1980 y cayó 1.5%, entre 1980 y 1983. Los altos precios explicaron los aumentos de esas exportaciones en los años setenta, pero en los años ochenta se dio el fenómeno contrario. Entre 1970 y 1975 el volumen exportado creció sólo 4.9% y en los cinco años siguientes un 9.9%, tasa inferior a la del incremento del valor. Ya en la presente década, pese a la elevación positiva de 2% del volumen, el valor de las exportaciones, sin el café, cayó casi en igual proporción. Las ventas externas que más sufrieron, después del café, fueron las de materias primas. En los años setenta habían sido las segundas más dinámicas, después de las de consumo directo, con un crecimiento medio anual de su valor de 28%; en los años ochenta cayeron otro tanto.

En 1984, como resultado de la política comercial y de los bajos precios internacionales, las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, sin el café, crecieron un 8% y las importaciones cayeron un 16%. Al incluir el café el aumento de las exportaciones salta a 14.5%.

El alto componente de la demanda que puede explicar la parsimonia de la respuesta agropecuaria en el mediano plazo es el mercado interno, con su deficiente desempeño. Los salarios rurales dejaron de ser un elemento importante de los costos; a pesar de su crecimiento relativo, en los cultivos que pagan el mínimo, se ha encontrado

que su participación en los costos de producción no sobrepasa la del 10% de los cultivos transables.

Más del 80% de la producción agropecuaria es para consumo directo y el resto para consumo industrial, proporción que se ha mantenido invariable en las últimas dos décadas. De ahí la importancia de la evolución del gasto de los hogares en alimentos para impulsar el desarrollo del sector. Según cálculos de CEGA los hogares que ganan hasta dos salarios mínimos, que constituyen la mitad de los encuestados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), gastaron en 1981 el 98% de su ingreso mensual en alimentos. Si a esto se agrega el hecho de que los precios de los alimentos han venido creciendo más que el promedio total de 1979, salvo en 1972, resulta evidente que las políticas dirigidas a estabilizar los precios deben conciliarse con las de estímulo de la producción y el empleo agropecuarios y la ampliación del mercado interno como un todo. Por estas razones la evaluación de las políticas de ajuste de corto plazo para cubrir los déficit fiscal y externo debe contemplar los efectos de eslabonamiento que pueden, en el mediano plazo, revertir los resultados positivos al alimentar las fuerzas que generaron esos desequilibrios.

## 2. Los precios

La producción de alimentos reacciona más a la estabilidad de la demanda y de las políticas de precios de sustentación y de subsidios que garanticen a los productores cierta certidumbre en el mediano plazo que a la evolución de los precios de los insumos (Balcázar y Supelano, 1986).

Los precios implícitos del valor agregado agropecuario cayeron, entre 1975 y 1985, entre 15 y 20% y este hecho tuvo que haber influido en las decisiones de producción en el sector. Otros factores afectaron los precios relativos agropecuarios en la última década. La sobrevaluación del peso, corregida apenas en 1985, la política arancelaria que desprotegió al sector en años recientes y las prácticas proteccionistas de los socios comerciales y los ajustes cambiarios y sectoriales de los vecinos de Colombia, acentuaron la pérdida de competitividad de la producción agropecuaria frente al resto del mundo. La aceleración de la devaluación y la corrección de las

políticas tarifaria y comercial en 1985-1986 influyeron para revertir los efectos negativos de las medidas anteriores y contrarrestar el impacto del contrabando de los países vecinos y de los subsidios a la producción agrícola en estos países y en los desarrollados. Sin embargo, los desequilibrios son tan pronunciados en los casos de Venezuela y Colombia, que los productos venezolanos sirvieron en el último año para mantener baja la tasa de inflación en las zonas limítrofes, al tiempo que se observó cierto desmando en el manejo fiscal y en el monetario.

Si bien los precios relativos evolucionaron a favor del sector agropecuario con respecto al manufacturero en el período 1970-1985, la respuesta de la producción no llegó a manifestarse debido a que los precios observados por los productores tuvieron una evolución diferente. En un comienzo la reducción de los precios al productor se debió a incrementos de la productividad, derivados de la introducción de semillas mejoradas y las inversiones en infraestructura y adecuación de tierras. No obstante, a partir de 1980 el patrón tecnológico comenzó a dar señales de agotamiento.

La evolución de los precios, sumada a la desfavorable relación con los precios de los insumos, implica la reducción de la rentabilidad en la actividad agropecuaria agravada por las políticas comercial y tarifaria que exponen la producción nacional a la competencia y que pretenden la eliminación del apoyo estatal consistente en subsidios y reducida tributación. La tendencia a "desadministrar" los precios de sustentación y a restringir los recursos crediticios y fiscales destinados a desarrollar una infraestructura adecuada de almacenamiento y comercialización, sujeta las inversiones en el agro a una mayor incertidumbre.

En cuanto a los precios de sustentación, en 1982, el 82% de las compras del IDEMA (Instituto de Mercadeo Agropecuario) (excluido el algodón comercializado directamente por los textileros) fue de productos comerciales. La diferencia de sustentación al arroz ocasionó grandes pérdidas al Instituto. La labor del IDEMA no resiste el análisis de rentabilidad puramente comercial; es preciso evaluarla en función de las políticas de sustentación de precios y de promoción de exportaciones.

A pesar del viraje general que se intentó dar a mediados de los años setenta a la política de

sustentación, el IDEMA continuó pagando precios altos, por encima de los costos de producción, que estimularon el almacenamiento elevado; esto se aplicó más a los cultivos transables que a los tradicionales (frejol), en la pasada década (Chaparro, 1982, citado en Misas y otros, 1986).

### 3. Los costos agropecuarios

La caída de la rentabilidad agropecuaria se ha aducido como una de las causas principales de la pérdida de dinamismo de la actividad en los años ochenta. Un factor importante de dicha caída parece haber sido el aumento de los costos de producción de contenido tanto local como importado.

Entre 1978 y 1985 el deflactor implícito del consumo intermedio agropecuario creció más que el producto sectorial y los precios al productor agrícolas se deterioraron frente a los industriales. En consecuencia, creció la participación del consumo intermedio en detrimento del valor agregado en la actividad.

Las medidas recientes de ajuste de la economía explican en parte la evolución de los costos de producción agrícolas. Los precios de los fertilizantes aumentaron inicialmente en 1985 un 3.2% debido a la sobretasa del 8% a su importación; cuando la exención cobijó, además de las importaciones oficiales de nutrientes, a las privadas, el precio cayó 5.2%. Esa misma sobretasa explicó el 3.4% del crecimiento de los costos de los plaguicidas en 1985. El impuesto aplicado a la maquinaria y equipo importados tiene una base ampliada por el gravamen adicional al valor agregado, de 10%, dispuesto por la ley 50 de 1984.

De otro lado, la devaluación acelerada en 1985 explicó el 23.7 y el 27.3% del alza de los precios de los fertilizantes. Los plazos mínimos de giro para pagar las importaciones también influyeron en los precios de las materias primas y de la maquinaria y equipo. Los plazos mínimos iniciales de 180 días y de tres años, fueron reducidos a 90 días para los fertilizantes y a seis meses para la maquinaria y equipo agropecuarios al final de 1984. La supresión de la medida desde enero de 1986 redujo la importancia de esta restricción en la formación de los precios y contri-

buyó a que éstos bajaran 4.8% en el caso de los plaguicidas y 1% en el de los fertilizantes compuestos. En 1985 había contribuido a que los precios de los plaguicidas subieran 5.8% y los de los fertilizantes compuestos, 2.9%. El requisito adicional de depósito previo al giro veinte días antes, había encarecido unos y otros en 0.7% en 1985.

La pérdida de poder adquisitivo del peso afecta de otras formas los costos de producción. Es el caso de las tarifas de la Empresa Colombiana de Puertos (COLPUERTOS), cobradas en dólares, que encarecen aún más los insumos. Por tonelada de úrea el importador paga 26.82 dólares, 14% de su precio CIF. Cuando se permite la importación por muelles privados los precios caen casi un 20% y si las materias primas las importa el dueño del muelle para elaborarlas él mismo, los costos de puerto pueden descender hasta 2.4 pesos *ad valorem* y 10 dólares la tonelada. Si la úrea se beneficiara de ese tratamiento, la participación de estos rangos sería sólo de 8.1% del valor CIF (Ministerio de Agricultura - Departamento Nacional de Planeamiento, 1986).

La política de reajustes del precio del gas natural afecta los costos de los fertilizantes producidos en el país. El reajuste de enero de 1986 del 25% alteró el precio del amoníaco, componente básico en la producción de nutrientes, en 11.5%. El precio de los fertilizantes compuestos, combinados estos dos efectos, aumentó 1.7%.

En 1985 había 1.1 millones de desempleados en Colombia de los cuales 100 000 engrosaron la fila entre 1980 y 1985. Aun en los períodos de auge de las últimas décadas el desempleo se mantuvo alrededor del 8%, lo que revela un componente estructural del desempleo en Colombia. Sin embargo, el incremento de la desocupación en el último quinquenio debe atribuirse a elementos coyunturales de la recesión.

Los salarios reales rurales crecieron notoriamente entre 1958 y 1962, luego se mantuvieron estables hasta 1976 y a partir de este año crecieron con la bonanza cafetera de 1977 y cayeron con la depresión cafetera. La diferente dirección del ciclo cafetero y de la inflación contribuyó a disminuir la diferencia entre los salarios rurales y urbanos al final de la década pasada. Recientemente, sin embargo, ha vuelto a ampliarse la distancia entre ambos ingresos salariales.

## VI

## La agricultura en el contexto de la futura conducción global

1. *Perspectivas inmediatas y a más largo plazo de la economía global*

El aumento del desempleo de 10% en 1980 a 14% en 1985 es una de las manifestaciones más importantes del deterioro económico y social de la presente década. Igualmente, la disminución de 10% de los salarios reales rurales es preocupante por lo que significa en las condiciones de vida en el campo.

En la estrategia trazada en el estudio de Chenerly, contratado por el gobierno de Belisario Betancur, las actividades agropecuarias adquieren nueva importancia tanto porque se beneficiarán de las políticas globales de recuperación de la actividad económica, como porque su rasgo característico de ser fuerte potencial de divisas y de demanda de mano de obra y recursos internos la sitúan en lugar prominente frente a ramas menos competitivas internacionalmente o con otros perfiles técnicos de combinación en el uso de los factores de producción (Misión de Empleo, 1986).

Resta ver si la política de promoción de exportaciones hará la selección necesaria para incentivar las ventas externas de productos que por su carácter complementario de la producción de los países compradores no estén siendo sujetos a prácticas proteccionistas; si se complementará esa política con el abaratamiento de los costos internos por medios tecnológicos y de manejo arancelario, crediticio y tributario; si se privilegiará el objetivo de la autosuficiencia alimentaria para reducir la presión inflacionaria de la inadecuada oferta de alimentos y permitir mayor diversificación del mercado interno. Habrá que esperar, en síntesis, que la política económica adquiera estabilidad y perspectiva de largo plazo para asegurar la superación de las trabas estructurales al desarrollo del país.

2. *El sector agropecuario en los próximos años*

El sector agropecuario ha experimentado una acentuada pérdida de dinamismo desde la década pasada. Para los próximos años se propone la erradicación de la pobreza absoluta y la reconstitución de la senda del crecimiento en Colombia. Considerando los atrasos mencionados y la magnitud del reto, el sector agropecuario debe modificar radicalmente sus estructuras, ocupar lugares destacados en la política económica y admitir el surgimiento de nuevos grupos para atender las necesidades que surjan en el proceso.

La salida a la crisis depende de los argumentos del diagnóstico que sustente la política agraria en el futuro inmediato. Si prevalece el criterio de que el comportamiento agrícola se explica principalmente por la desaceleración del crecimiento de la producción comercial, afectada por las políticas cambiaria y de comercio exterior, se tratará de reducir el impacto discriminatorio de las políticas de protección a la industria y sobrevaluación cambiaria que han producido su atraso.

Si el meollo del asunto se sitúa en el atascamiento que la producción de alimentos ha significado para la expansión de la economía, se pondrá el énfasis en la complementariedad de las actividades agrícola e industrial y se tratará de corregir el cambio de los precios relativos derivado de la restricción de la oferta agrícola que actuó contra el sector industrial en los años pasados (Ocampo, 1986).

Lo más sensato sería admitir la importancia de ambas variables y elaborar un diagnóstico que integre los factores de política económica que pudieron ejercer influencia en pro o en contra del desarrollo agrícola y los eventos propios de las actividades comercial y del subsector de alimentos que contribuyeron a explicar el comportamiento sectorial y diseñar una política de estímulo para su recuperación.

### Referencias bibliográficas

- Balcázar, Alvaro (1983): Impacto del aumento del salario mínimo legal en el desarrollo agropecuario, *Coyuntura agropecuaria*, cuarto trimestre. Bogotá: Conferencia de Estadísticas Gubernamentales de las Américas (CEGA).
- (1985): Tendencias y crisis de la agricultura en Colombia, *Economía colombiana*. Bogotá, diciembre.
- Balcázar, Alvaro y Alberto Supelano (1986): Los retos del sector agropecuario en el próximo decenio, *Economía colombiana*, N° 186. Bogotá, octubre.
- Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) (1983): *Economic development and policy under changing conditions*. Bogotá, agosto.
- Eltis, Víctor J. (1985): *Government expenditures and agricultural growth in Latin America*. Washington: International Policy Research Institute.
- Errázuriz, María (1986): *La evolución del empleo cafetero en Colombia en el período 1970-1984*. Bogotá: Misión de Empleo.
- Lora, Eduardo y José A. Ocampo (1986): *Economic activity, macroeconomic policy and income distribution in Colombia, 1980-1990*. Wider project, primer borrador, abril.
- Machado, Absalón (1985): *El sistema alimentario en Colombia*. Bogotá: División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. Enero.
- Martínez, Astrid (1986): La política de comercio exterior y de pagos internacionales en Colombia, 1982-1986, *Economía colombiana*, N°s 184-185, agosto-septiembre.
- (1987): *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia, 1940-1978*. Colección Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.
- Misas, Gabriel y Myriam Henao (1986): *Agricultura y cambio técnico*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad de Colombia.
- (s/f): *Descomposición del latifundio y consolidación de una agricultura capitalista. El bloqueo al desarrollo de la agricultura rasmor: El caso de Colombia*. Mimeografiado.
- Misión de Empleo (1986): *El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas*. Informe final. Separata N° 10, Serie Documentos Economía Colombiana, agosto-septiembre.
- Ocampo, José A. (1986): La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo, *Coyuntura económica*. vol. xvi, N° 4, Bogotá, diciembre.
- Sarmiento, Eduardo (1986): Elementos institucionales para una política agrícola, *Estrategia económica y financiera*. Bogotá.

## Costa Rica: crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural

*Juan M. Villasuso\**

A fines del decenio de 1970 se desencadenó en Costa Rica la peor crisis de su historia. En 1978 terminó en forma abrupta la bonanza del café y en consecuencia disminuyeron considerablemente los ingresos por concepto de exportaciones. Por otra parte, el gasto público experimentó un fuerte aumento, generando un déficit que fue financiado en su mayor parte con endeudamiento externo de corto plazo. Además, el retraso cambiario, conjuntamente con el deterioro de los términos del intercambio, culminó en el agotamiento de las reservas monetarias, situación que se agravó aún más por el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional.

Entre 1980 y 1982 el producto interno bruto cayó 10%, el déficit fiscal llegó a representar 42% de los ingresos y 22% del producto interno bruto, la devaluación alcanzó a 600% y el ingreso per cápita se redujo 25%. Se estima que por el deterioro de los términos del intercambio, el pago de intereses de la deuda y la remisión de utilidades al exterior, el país llegó a perder 24% de sus ingresos. Como esta situación se hizo insostenible el gobierno resolvió diferir el pago de la deuda. Mientras tanto, el desempleo y la inflación, flagelos prácticamente desconocidos anteriormente, alcanzaron niveles sin precedente.

El nuevo gobierno que asumió en 1982 se propuso reducir el déficit fiscal y frenar las expectativas de devaluación. Con ese propósito adoptó una serie de medidas que unidas a la ayuda financiera internacional, permitieron reequilibrar las cuentas fiscal y externa, facilitando así la renegociación de la deuda y la concertación de un nuevo programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

La agricultura, por su parte, redujo su aporte al producto interno bruto de 50% en 1977 a 37% en 1985, principalmente por el comportamiento de los precios del café en el mercado internacional. Las medidas adoptadas para contrarrestar esta tendencia así como para estimular el crecimiento y diversificación de las exportaciones, no parecen haber tenido éxito. Aparentemente, las fuertes devaluaciones realizadas redundaron en el aumento de los ingresos de los exportadores pero no así de los volúmenes exportados, por cuanto se trataba de productos sujetos a acuerdos o cuotas de exportación.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### La situación hasta la década de 1970

Hasta fines de los años cincuenta el sector agropecuario costarricense absorbía alrededor del 55% de la población económicamente activa, generaba cerca del 90% de los ingresos por exportaciones y aportaba el 40% del producto interno bruto nacional. El sector público, de tamaño relativamente pequeño, se ocupaba principalmente de la prestación de servicios y la creación de infraestructura. La población y la mayor parte de las actividades se concentraban en la zona central.

A partir de los años sesenta, el gobierno dio impulso a un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. El país participó activamente en los acuerdos de integración para constituir el Mercado Común Centroamericano, con el objeto de poder contar con un mercado protegido y ampliado. Mediante el desarrollo de la industria se esperaba obtener altas tasas de crecimiento y con ello aumentar el empleo, mejorar los ingresos y eliminar la pobreza. Se esperaba, asimismo, reducir la vulnerabilidad del país cuyo comercio exterior era enteramente dependiente de la agricultura.

Las medidas adoptadas para promover la actividad industrial, fundamentalmente el conjunto de instrumentos contenidos en la Ley de Protección Industrial promulgada en 1959 y en el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, tuvieron resultados casi inmediatos.

En efecto, entre 1965 y 1973, la industria creció 9.4% por año, como promedio, y aumentó su participación en el producto interno bruto de 16 a 20%. El empleo industrial también se elevó, llegando a 12% del total en 1963 y a 15% en 1978, proporción que se ha mantenido constante.

La agricultura, por su parte, no sólo redujo su participación en el empleo de 50% en 1963 a 30% en 1983, sino que, además, expulsó mano de obra. La fuerza de trabajo que salió de la agricultura así como la que se incorporaba al mercado laboral por primera vez fueron en gran parte absorbidas por el creciente sector industrial y por

el sector público, que experimentó una importante expansión. Este último, que en 1950 absorbía apenas 6% del empleo, en 1983 había aumentado su participación a 19%.

El nuevo modelo de desarrollo permitió mo-

dernizar la economía del país, y crear una extensa red de comunicaciones, infraestructura de transporte, sistemas de capacitación de mano de obra y una amplia gama de servicios comerciales y financieros.

## II

### Los problemas estructurales

El patrón de desarrollo seguido mostró al poco tiempo una serie de rasgos no deseables. Entre ellos se destacan, por un lado, los patrones de consumo que se generaron, con un alto componente importado y el bajo coeficiente de ahorro, equivalente a alrededor de 6 a 7% del ingreso nacional, que llevó al país a recurrir al endeudamiento externo para financiar la acumulación de capital. Por otro lado, ni el sector industrial, altamente protegido, ni el sector primario, fueron capaces de colocar parte importante de su producción más allá del mercado centroamericano. Además, algunas de las políticas específicas que se adoptaron, incentivaron un patrón tecnológi-

co altamente dependiente de productos importados.

Al evidenciarse, en consecuencia, la necesidad de introducir ajustes en el modelo de desarrollo, se procedió a tomar una serie de medidas, entre las que destacan la creación del Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, la concesión de exenciones impositivas a las exportaciones no tradicionales a mercado fuera de Centroamérica, los incentivos a las exportaciones y la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo que, con sus empresas subsidiarias, se proponía diversificar la estructura de la producción y estimular el aprovechamiento de las materias primas nacionales.

## III

### La crisis

A fines de los años setenta una combinación de fenómenos —estructurales y coyunturales, externos e internos— produjo la peor crisis que haya experimentado el país en toda su historia. Uno de los principales factores de la crisis fue el alza de los precios del petróleo y su impacto en los precios internos. El primer aumento, registrado en 1973, no tuvo consecuencias graves dado que el país contaba con una adecuada disponibilidad de financiamiento externo y que el café, principal producto de exportación, se transaba a precios elevados en el mercado internacional.

En el periodo 1970-1976 la relación de inter-

cambio de Costa Rica mostró un sostenido deterioro. En 1974 ésta era sólo de 78.6% con respecto al 100% registrado en 1970, ya que si bien los precios de las exportaciones crecieron casi todos los años, los de las importaciones aumentaron a un ritmo superior.

Entre 1970 y 1978, el gobierno asumió un papel muy activo, en especial respecto a las inversiones, las que se financiaron con endeudamiento externo en condiciones por lo general ventajosas. El propósito era modificar la estructura de la producción con el fin de aumentar las exportaciones de bienes manufacturados con un elevado

componente nacional. Se realizaron inversiones en plantas productoras de cemento, aluminio y derivados, y alcohol anhidro, entre otras.

En el sector rural, se estableció una serie de incentivos para las empresas que se instalaran en el medio rural y se ejecutaron obras de infraestructura de transporte y comunicaciones. El gobierno también intervino en la instalación de plantas procesadoras de productos primarios, como el algodón.

Estas y otras medidas amortiguaron el efecto del deterioro de los términos del intercambio. El ingreso de capitales para financiar la inversión pública evitó que se recurriera a la devaluación para solventar el creciente desequilibrio externo. Estimulada por las inversiones, la producción creció a una tasa de 6% y el desempleo, en consecuencia, se mantuvo bajo, a una tasa inferior a 5%.

El ingreso de divisas permitió contrarrestar las presiones inflacionarias al posibilitar que crecieran las importaciones en consonancia con la expansión de la demanda.

La espectacular recuperación de la economía por el aumento de los precios de exportación en 1977, se reflejó en la notable mejora de las cuentas externas del país, lo que hizo aparecer como innecesarios los ajustes del tipo de cambio. En este cuadro, caracterizado por los buenos precios del café, el gobierno contrató más préstamos externos para financiar nuevas inversiones públicas.

En 1978, con el cambio de gobierno, los objetivos de la política económica dieron énfasis a la iniciativa privada en la asignación de recursos, y un papel marginal al gobierno.

En ese año los precios del café cayeron 6.7%, dando fin al período de bonanza, con lo cual la situación se complicó considerablemente. A pesar de los objetivos declarados, el gasto público creció 52% entre 1978 y 1979 mientras los ingresos se incrementaron sólo 28%. En consecuencia, la inversión se redujo y el déficit debió financiarse con endeudamiento externo de corto plazo.

La mantención del tipo de cambio fue una meta que se trató de lograr aun sacrificando otras variables. El nivel de endeudamiento y el uso de las reservas internacionales permitieron mantener el colón a 8.60 por dólar.

Los términos del intercambio continuaron su caída, las reservas monetarias se agotaron y pasa-

ron a ser negativas en 1980, y la deuda externa se convirtió en una carga difícil de soportar. El desencadenamiento de la crisis financiera internacional significó menor disponibilidad de recursos para préstamos y tasas de interés más elevadas.

Ante la crítica situación se procedió a devaluar la moneda. En 1981 el producto interno bruto registró, por primera vez, una tasa negativa de -4.6%. Sin embargo, el gasto público siguió creciendo en ese año, a una tasa de 10%. El déficit fiscal llegó a representar 41.8% de los ingresos y 21.8% del producto interno bruto. La caída del producto interno bruto continuó en 1982, a una tasa de -8.9%.

El adverso panorama indujo a las autoridades a adoptar dos medidas importantes: se gravaron las actividades exportadoras y se recurrió al endeudamiento interno. Los impuestos al comercio exterior llegaron a representar 66% de los nuevos ingresos tributarios, y el sector público llegó a absorber 44.7% del crédito del sistema bancario nacional.

En marzo de 1980 se acordó con el Fondo Monetario Internacional un programa bienal de estabilización orientado a reducir el déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente del balance de pagos. De los 60.5 millones de DEG aprobados, sólo se giraron 15.4 millones, por incumplimiento del acuerdo.

En junio de 1981 un acuerdo de servicio ampliado con el Fondo reemplazó al convenio anterior y puso a disposición del país 276.8 millones de DEG por un período de tres años. De esta cantidad sólo 22.5 millones se giraron efectivamente debido a un nuevo incumplimiento de las metas acordadas.

En agosto del mismo año, el servicio de la deuda se hizo insostenible y el país resolvió diferir su pago. Entre 1981 y 1982 la moneda se devaluó 600% y dada la urgencia de financiar las importaciones esenciales, la deuda se concentró en compromisos de corto plazo. Entre 1980 y 1982 el producto interno bruto cayó a una tasa cercana al 10% y el nivel de producción alcanzó el que ya existía en 1977, mientras el ingreso per cápita descendía 25%. Se estima que el pago de intereses de la deuda, el deterioro de los términos del intercambio, y la remisión de utilidades al exterior por parte de las empresas extranjeras

restaron, en conjunto, al país 24% de sus ingresos.

La inflación, proceso prácticamente desconocido hasta entonces en el país, se desencadenó en 1982, elevando el índice de precios al consumidor a más de 100%. Como consecuencia, se produjo una alteración profunda de la estructura de costos en la producción de bienes y una disminución de los ingresos reales de los trabajadores de alrededor de 45% entre 1979 y 1982.

En este contexto, el desempleo abierto creció rápidamente, afectando en particular a los asalariados del sector moderno y a los pobladores rurales, sobre todo a los más jóvenes. En 1982 la desocupación entre los jóvenes de 15 a 19 años de edad alcanzó a 18%.

El deterioro de la situación analizado se puede apreciar claramente si se considera que en 1980 el costo de la canasta básica absorbía alrededor del 60% del salario medio y que dicha proporción subió a 86% en 1982.

### 1. *Las manifestaciones de la crisis*

Entre las manifestaciones más importantes de la crisis se pueden señalar la caída de la producción, los desajustes externos y el déficit fiscal.

A partir de 1977 se desaceleró el ritmo de crecimiento del producto interno bruto hasta llegar en 1980 a una tasa de 0.8%; en 1981, por primera vez, cayó en términos absolutos, y registró una tasa negativa de -4.6%. Al año siguiente su deterioro fue de -8.9%, revirtiéndose esta tendencia en 1983 pero sin llegar a recuperar los niveles preexistentes. Esta evolución obedeció, entre otras, a las siguientes causas:

- La restricción del crédito al sector privado. El crédito interno se contrajo por el fuerte incremento de los recursos destinados al sector público, mientras que el crédito externo se redujo por las dificultades derivadas del endurecimiento de los mercados financieros internacionales.
- El aumento de los costos de producción inducido por la inflación, la devaluación de la moneda y el alza de las tasas de interés.
- La contracción de la demanda agregada debido a la reducción de los salarios reales y al estancamiento de la demanda externa.
- El clima de incertidumbre reinante en el medio empresarial, que se tradujo en una caída

de la inversión privada y en una salida de capitales al exterior.

- El desarrollo de actividades financieras de carácter especulativo, que por su rentabilidad eran más atractivas que la producción de bienes.

Aunque los problemas que presenta el sector externo son múltiples y complejos, a los efectos del presente artículo pueden reducirse a dos: el déficit de la balanza comercial y el elevado endeudamiento externo.

El déficit de la balanza comercial se arrastra desde mediados del decenio de 1950 y responde al mayor crecimiento que ha tenido el valor de las importaciones respecto al de las exportaciones. En 1970 las exportaciones representaban el 23% del producto interno bruto y en 1980, el 30%, mientras que el aporte de las importaciones era, respectivamente, de 25% y 40%. En estas circunstancias, el déficit comercial que equivalía al 40% de las exportaciones en 1970, elevó su representación a 60% en 1980.

A esta situación contribuyeron, entre otros factores, la alta dependencia respecto de las materias primas y bienes de capital importados; un patrón de consumo de alto contenido importado; el deterioro sostenido de los términos del intercambio; y el escaso desenvolvimiento de las exportaciones, sobre todo de las no tradicionales, debido a la fuerte protección —tanto interna como del Mercado Común Centroamericano— y al comportamiento muy conservador de los empresarios.

Los mecanismos utilizados para cubrir los déficit de la balanza comercial han sido el endeudamiento externo y la inversión extranjera, siendo el primero el más importante. Efectivamente, la deuda externa pública aumentó de 900 millones de dólares en 1978 a más de 3 000 millones en 1982. En ese lapso la estructura de la deuda se hizo más desfavorable, al concentrarse los pagos en el corto plazo. El servicio de la deuda, por otra parte, alcanzó al 60% del valor de las exportaciones.

### 2. *La distribución del ingreso y la pobreza*

En 1977, del total de las familias costarricenses, el 25% evidenciaba algún grado de insatisfacción de sus necesidades básicas y un 13% se encontraba en situación de extrema pobreza. En el área

rural se concentraban el 34% de las familias pobres y el 19% de las que padecían extrema pobreza. Esta situación no experimentó grandes variaciones hasta el desencadenamiento de la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste.

Al hacer un examen comparativo de 1970 y 1983, se observa que los estratos pobres disminuyeron su participación en el ingreso en beneficio de los grupos de mayor renta, hecho que corresponde esencialmente a un fenómeno urbano. Por otra parte, según un estudio de MIDEPLAN, en 1980 el 41.7% de los asalariados eran pobres, proporción que se elevó a 56.4% en 1981 y a 70.7% en 1982, lo que prueba el empobrecimiento de los asalariados con la crisis y el ajuste. Las causas deben buscarse en la caída de las remuneraciones reales, el descenso del nivel de empleo, el aumento de las tarifas públicas y la reducción de los programas asistenciales del gobierno.

El mismo estudio proporciona resultados

más dramáticos para el sector rural. En 1980 las familias rurales pobres representaban el 57.7 del total, proporción que subió a 72.1% en 1981 y a 82.3% en 1982. La tasa de desnutrición infantil en las familias rurales pobres duplicó con creces el promedio nacional.

Respecto a la disponibilidad de alimentos, a partir de 1971 no existen investigaciones específicas al respecto. Sin embargo, si se examina la evolución de la disponibilidad aparente, en términos agregados no se registran disminuciones de importancia en los principales alimentos que componen la canasta básica. En otras palabras, se continuó asegurando un abastecimiento "normal" de arroz, frejol, maíz, carne, leche y huevos pese a la menor disponibilidad de divisas. Dado que estos antecedentes se refieren a agregados y no muestran los efectos de los cambios en la distribución del ingreso, no es posible extraer de ellos conclusiones definitivas.

## IV

### Caracterización de las principales políticas de ajuste

Con el cambio de gobierno en 1982, se adoptó una serie de medidas que apuntaban, por un lado, a reducir el déficit fiscal —por considerarlo el principal factor generador de la inflación— y, por otro lado, a reorganizar el mercado cambiario para reducir el exagerado nivel de gastos y desalentar las expectativas de devaluación. Entre dichas medidas figuran:

- *La modificación del régimen cambiario.* La compraventa de monedas se limitó al Banco Central y sus agentes autorizados miembros del sistema bancario. De este modo se frenaron las actividades especulativas y las expectativas de una devaluación.
- *Medidas de ajuste del déficit fiscal.* Dadas las rigideces que presenta el gasto se resolvió ajustar por el lado de los ingresos, mediante el incremento de las tarifas públicas, de los precios de los combustibles, y del impuesto a la renta; la aplicación de nuevos gravámenes a la exportaciones basados en la diferencia

cambiaría, y de gravámenes a las importaciones, y la disminución de determinados subsidios. Además, se promovió la venta de empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y se aumentaron las cuotas del sistema de seguro social.

El importante aumento de los ingresos fiscales que se logró con la aplicación de estas medidas, permitió reducir el déficit fiscal no financiado de 8.6% en 1982, a 3.7% en 1983, a pesar de que, en términos nominales, el gasto público creció 44.5%. El reordenamiento logrado mediante los mecanismos indicados, permitió al país volver a negociar con el Fondo Monetario Internacional y renegociar su deuda externa y por esta vía acceder al financiamiento internacional que requería.

En diciembre de 1982 se aprobó un nuevo convenio de crédito contingente (*stand by arrangement*) con el Fondo Monetario Internacional por un monto de 92.25 millones de derechos especia-

les de giro y por un período de tres años. Los giros quedaron supeditados al cumplimiento de las metas que, en esencia, consistían en la reducción del déficit fiscal a 4.5% del producto interno bruto, el ordenamiento del mercado cambiario y la contención del proceso inflacionario. Esta vez el programa se llevó a cabo y se efectuaron los desembolsos según lo previsto, cumpliéndose en general las metas propuestas y obteniéndose resultados aún mejores. Con relación a la deuda externa, se llegó a un acuerdo con la banca acreedora que permitió reprogramar los pagos, al igual que con el Club de París en lo relativo a la deuda pública externa.

Para compensar los costos sociales derivados del ajuste, el gobierno tomó algunas medidas específicas como el Plan de Salvamento de Empresas Debilitadas por la Crisis, y el Plan de Compensación Social que contemplaba la entrega de alimentos a las familias en condiciones de extrema pobreza, reajustes semestrales de los salarios de acuerdo con la evolución de los precios de los artículos de la canasta básica, regulación de esos precios, un programa de generación de empleo mediante subsidios, un programa de viviendas

de interés social y un programa de entrega de tierras.

Debe necesariamente destacarse el papel desempeñado por la ayuda extranjera para superar la crisis. Estados Unidos aportó en 1983 y 1984, por intermedio de la Agencia para el Desarrollo Internacional, más de 25% de los recursos externos que llegaron a Costa Rica. Si se incluyen los aportes de los organismos en los cuales la influencia del Gobierno de los Estados Unidos es decisiva, el monto total llega a 83% de los recursos externos en 1983 y al 65% en 1984. En los primeros tres años de gobierno del Presidente Monge, la asistencia norteamericana a través de la AID llegó a 634 millones de dólares. Es claro que el éxito del programa de estabilización tiene que ver con estos montos de ayuda, lo que ha restado autonomía a las autoridades nacionales.

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

## V

### El impacto de las políticas de ajuste en la agricultura

La economía agrícola costarricense presenta a partir de 1975 un perfil de crecimiento irregular y de claro estancamiento. Efectivamente, más o menos cada tres años el sector ha experimentado contracciones importantes de su producción (crecimiento negativo del producto interno bruto), intercalados con años de gran expansión, como por ejemplo, 1983 y 1984, en que registró tasas de crecimiento de 9.2% y 8.0%, respectivamente. Parte de la explicación de este fenómeno radica en la evolución de dos rubros, el café y el banano, de gran incidencia en la economía sectorial. Luego de un período de recuperación, la producción de café sufrió una fuerte caída en 1985 y otro tanto sucedió con la producción de banano que ya venía mostrando un cierto estancamiento. Merece destacarse, pues, la influencia

de la producción cafetalera en el total agropecuario: en 1977 el peso relativo de esta actividad en el producto interno bruto agrícola era casi de 50% y descendió a 37% en 1985. El resto de los cultivos no presentó grandes variaciones, salvo aquellas debidas a razones climáticas y fitopatológicas.

De lo señalado se desprende que en este comportamiento aparentemente las políticas macroeconómicas de estabilización no tuvieron un efecto muy importante. Además, conjuntamente con la aplicación de dichas políticas, el Estado tomó una serie de medidas compensatorias lo que se suma a la gran ayuda externa recibida. Gracias a estos dos factores no hubo necesidad de recurrir a la aplicación de medidas drásticas en la agricultura propias de una política de choque.

El sector agropecuario se vio favorecido sobre todo por la acción compensatoria estatal, la que se orientó de preferencia a mitigar la caída de la demanda de alimentos y a subsidiar los insumos básicos de origen externo a fin de mantener la estabilidad en la producción de esos rubros. Este objetivo se logró mediante la aplicación, a partir de 1982, de una política de estabilización de precios, cuyo objetivo era mantener el equilibrio entre el dinamismo de la producción y el nivel de precios al consumidor.

En cuanto al apoyo externo, éste se tradujo en una serie de iniciativas como, por ejemplo, el Programa de Incentivos a la Productividad Agrícola (BID), que en conjunto con la política tributaria, permitió elevar la oferta interna mediante la incorporación de tecnología sin elevar mucho los costos de producción.

La aplicación de este conjunto de medidas se vio favorecida por el elevado componente interno de la producción agrícola, el cual es en gran medida inmune a las restricciones externas y al encarecimiento de las importaciones.

Por otro lado, la crisis afectó más al sector agroexportador, a lo que se sumó una serie de problemas de orden interno, como el retiro de las compañías bananeras que tuvo efectos negativos importantes. Así, por ejemplo, pese al establecimiento de una serie de programas tendientes a estimular la producción de bienes agropecuarios exportables, sobre todo banano y caña, las exportaciones prácticamente no variaron.

Las devaluaciones, por su parte, tampoco han influido en las cantidades exportadas. El café, el banano y la caña de azúcar, que representan más del 54% del total de ventas al exterior, están sujetos a cuotas de exportación. En cuanto a otros productos agrícolas, las devaluaciones tampoco han surtido mayores efectos, ya que sus precios internos han sido muy superiores a los internacionales; para la cosecha 1984/1985 los precios fueron, 90% superiores en el caso del arroz, 102% en el del maíz y 50% en el del frejol. De modo que cabe suponer que los mayores ingresos que se obtuvieron con la aplicación de esta medida fueron captados básicamente por los consorcios exportadores, y no sirvieron para estimular a los productores.

Los resultados de diversas investigaciones confirman que uno de los costos sociales de las políticas de ajuste ha sido la caída de los ingresos

provenientes del trabajo, reconociendo, sin embargo, que los mayores efectos negativos se verificaron en las zonas urbanas, siendo menores en las zonas rurales. En este caso nuevamente el componente interno contribuyó a atenuar los efectos contractivos.

Por lo que toca a las políticas específicas para la agricultura, el plan "Volvamos a la tierra" del gobierno del Presidente Monge, aspiraba a colocar la agricultura y la agroindustria como eje del proceso de desarrollo. Con ese fin definió cinco grandes áreas de acción: la producción agropecuaria, la integración agroindustrial, la cuestión agraria, el sistema de apoyo y los recursos naturales.

Se procedió, entonces, a reestructurar el sector público agropecuario para lo cual se fortaleció el sistema de planificación, se creó un servicio especializado de riego y avenamiento que reunió los recursos dispersos en varios organismos, y se reestructuró el Ministerio de Agricultura para darle una mayor y mejor expresión regional y para evitar la duplicidad de funciones.

En el período 1982-1986 se ejecutaron las siguientes medidas:

— Política de precios para incentivar la producción y luego estabilizarla, favoreciendo de este modo al productor y al consumidor. En el período 1982-1983 se registraron aumentos de precios superiores al 100% para los productores de arroz, frejol y sorgo, y algo menores para los de maíz y huevos. En 1984 y 1985 las alzas fueron moderadas, a causa de la reducción de la inflación y de la estabilidad de los precios de los insumos.

— Política de apoyo a la producción bananera mediante un plan de incentivos que contemplaba compensación de precios, ayuda al control de enfermedades y estímulos a la producción. Con esto se pretendía recuperar las condiciones de competitividad del banano, menoscabada por la incidencia de las enfermedades, la caída de los precios y otros factores.

— Búsqueda de nuevas alternativas para la producción de caña. Se intentó a este efecto la producción de alcohol tanto para el mercado interno como para la exportación. Esta actividad se ha visto afectada por los bajos precios internacionales, pese a lo cual aumentaron el área y los rendimientos, y la producción mantuvo un crecimiento sostenido.

— Política de apoyo a la producción del cacao. Mediante un mayor apoyo estatal —a través del Programa de Fomento Cacaotero—, se consiguió aumentar el área sembrada y revertir la tendencia descendente.

— Política crediticia y de seguro agrícola para los cultivos alimentarios más importantes. Finalmente, como resultado de la aplicación de estas medidas y de la influencia de factores externos e imponderables, la producción de banano subió en 1983 y 1984 para caer luego en 1985 por la

baja de los precios y por causas fitopatológicas; la producción de caña, aumentó pero enfrenta problemas de sobreproducción y bajos precios internacionales; la producción pecuaria creció entre 6% y 10% después de 1982, año en que experimentó una fuerte caída; y la producción de arroz, maíz y frejol experimentó aumentos que han permitido cubrir las necesidades nacionales —salvo en el caso del maíz duro— e incluso realizar exportaciones, aunque a precios subsidiados que ha debido asumir la entidad oficial encargada de la comercialización.

## Chile: efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal

*Andrés Sanfuentes\**

En este artículo el autor analiza la situación de la agricultura y la economía chilenas en dos momentos. En el primero, que va desde fines de 1973 a junio de 1981, la economía creció a un ritmo elevado, la inflación se redujo, aumentaron los salarios, se obtuvieron superávits fiscales y se acumularon reservas. Contrastando con lo anterior, creció fuertemente el desempleo, cayeron la inversión y el ahorro, empeoró la distribución del ingreso, y el endeudamiento del sector privado alcanzó niveles muy altos. El déficit del balance de pagos, el deterioro de los términos del intercambio, los incrementos de las tasas de interés y la cuantiosa deuda externa, actuaron como detonadores de una crisis que marcó el segundo momento. Este, que se extiende desde 1981 en adelante, se caracteriza por la aplicación de diversas medidas de ajuste tendientes a corregir los desequilibrios sin alterar la esencia del modelo adoptado.

En la agricultura, las primeras medidas aplicadas tuvieron por objeto suspender la reforma agraria, restituir a sus antiguos propietarios el 30% de las tierras expropiadas, asignar como parcelas el resto, y liberalizar el mercado de tierras. Se adoptaron también algunas medidas específicas, destacando entre ellas los subsidios forestales. Otras iniciativas, de carácter más general, como la liberalización de los mercados del trabajo y del capital, y la apertura externa, configuraron el marco para el funcionamiento de la agricultura. En este período se registraron un espectacular crecimiento de la producción exportable, sobre todo frutas, y una fuerte caída de los cultivos tradicionales, como trigo, remolacha, raps y maravilla.

Abandonada la idea del ajuste automático para superar la crisis, las autoridades intervinieron y establecieron precios de referencia, poderes compradores, sobretasas arancelarias, bandas de precios y créditos especiales para los productores de bienes básicos. Tomando como referencia 1981, la agricultura presenta una evolución más favorable que el conjunto de la economía, en gran parte gracias al dinamismo de los cultivos tradicionales y al crecimiento de la fruticultura, muy favorecida por las devaluaciones y las caídas de los salarios y gastos financieros.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## Introducción

En este artículo sobre Chile se analizan dos períodos. El primero abarca desde fines de 1973 hasta mediados de 1981, en el cual el nuevo gobierno dio comienzo a una estrategia económica que introdujo cambios sustanciales respecto a las políticas tradicionales, incluso en el sector agropecuario y, el segundo, desde junio de 1981 en adelante, en que en el marco de la crisis económica se aplicaron diferentes políticas orientadas a corregir los desequilibrios existentes.

### I

## Las orientaciones generales de la estrategia económica y la política agropecuaria

### 1. El modelo económico global

Uno de los criterios principales que han guiado las acciones de las autoridades económicas, es la creencia de que el Estado no debe conducir ni orientar las actividades productivas, y que corresponde al sector privado la tarea de asignar los recursos de acuerdo con sus motivaciones y apreciaciones. En otras palabras, el Estado debe tener una actitud neutral, esto es, no puede ni estimular ni desalentar las actividades productivas.

En consecuencia, deben suprimirse o limitarse considerablemente las políticas de fomento, tanto sectoriales como regionales o por tipo de organización empresarial.

En este contexto, el papel activador se transfiere de las decisiones discriminatorias del Estado a las señales de precios que se transmiten a través de la operación de mercados competitivos, descentralizados y libres de toda ingerencia gubernamental. De este planteamiento se concluye que no es necesario utilizar políticas de desarrollo sectoriales y que basta con formular enunciados generales válidos para todas las actividades.

## 2. El Estado subsidiario

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

De igual forma, se redujo a un mínimo el papel que cumplía la Corporación Nacional Forestal (CONAF), y se estableció en su reemplazo un sistema de subsidios al sector privado, al que además se le traspasaron tierras forestadas (60 000 ha) conjuntamente con viveros y aserríos. De otra parte, se vendieron grandes plantas de celulosa con sus bosques y se licitaron numerosos predios forestales de propiedad fiscal o de las cajas de previsión.

El proceso de reforma agraria fue interrumpido drásticamente, y se devolvió a sus antiguos propietarios parte importante de la tierra, mientras que el resto fue asignado en parcelas individuales. La retirada del sector público fue mucho más notoria en sus funciones de promover el desarrollo y de auxiliar a los sectores rurales tecnológicamente más atrasados y pobres.

El abandono por parte del Estado de la primera de esas dos funciones significó la derogación de medidas consideradas selectivas y discriminatorias en favor del sector agropecuario. Entre éstas destacan la uniformidad de los aranceles, la supresión de franquicias tributarias, del crédito selectivo y del subsidio a los insumos, la igualación de las tasas de interés y la liberalización de los precios. Además, hubo intentos de traspasar al sector privado las tareas de asistencia técnica mediante subsidios a los pequeños propietarios para que contrataran servicios por medio de este mecanismo.

## 3. La apertura al exterior

Para el gobierno, la economía chilena gozaba de

una autarquía excesiva, que era necesario reducir drásticamente, ya que ella era uno de los factores explicativos del lento proceso de desarrollo. En otras palabras, el exagerado y discriminatorio proteccionismo habría causado una asignación ineficiente de recursos. El gobierno resolvió, entonces, abrir la economía al exterior con el fin de permitir la expansión de las exportaciones y del abastecimiento, esta última mediante la importación de bienes para los cuales el país no tiene ventajas comparativas.

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

Para el sector, dichas disposiciones implicaron cambios importantes, ya que las importaciones de bienes producidos en el país estaban prácticamente prohibidas y la ECA monopolizaba las compras en el exterior cuando la producción nacional no cubría el consumo interno. Además actuaba como fondo compensatorio de las diferencias entre los precios internos y externos de los productos que importaba, por cuanto los más importantes tenían precios fijados a niveles inferiores a sus costos de compra en el exterior. De acuerdo con el diagnóstico del gobierno, se entregaba un subsidio al consumo y se establecía una carga a los productores. Una situación similar existía para los insumos ya que la mayor parte de ellos y de los bienes de capital para el sector se importaban exentos de derechos aduaneros.

Una vez aplicadas las medidas, el sector y los productores se vieron enfrentados a la competencia con el exterior en forma cada vez más intensa.

Como una etapa de transición en su política de apertura, entre 1977 y 1978 el gobierno estableció bandas de precios a base de las cotizaciones del mercado externo en la temporada anterior. El sistema contemplaba el empleo de aranceles

variables cuando las cotizaciones del exterior descendían por debajo de la banda mínima. Este mecanismo funcionó para el trigo y las oleaginosas, y se suprimió a petición de los propios agricultores para la cosecha 1979/1980, ya que éstos estimaban que podían obtener mejores precios sin las bandas.

#### 4. *La política de precios y la intervención de los mercados*

El gobierno militar planteó la eliminación de los controles de precios, argumentando que el mercado era el mecanismo más eficiente para ese fin. Consecuentemente con este planteamiento los precios se fueron liberalizando con rapidez, al mismo tiempo que disminuía la ingerencia gubernamental en la operación de los mercados.

Esta nueva política significó profundos cambios para el sector, ya que los precios los fijaba tradicionalmente la Dirección de Industria y Comercio, acción que era complementada por la ECA mediante su participación en la operación de los mercados. No obstante sus planteamientos, el gobierno debió actuar por etapas en la liberalización de precios. En efecto, luego de la primera liberalización masiva, en 1975 sólo se mantuvo el control para el maíz, el trigo y el arroz, pero en 1976, debido a las dramáticas consecuencias en el nivel de vida de la población que tuvo el tratamiento de choque aplicado, el control se difundió a una gama de productos más amplia. Sin embargo, en 1977 se liberalizó nuevamente gran parte de los precios y la ECA sólo abrió poderes compradores para trigo, maíz, arroz, oleaginosas y lanas, al mismo tiempo que se permitía a las empresas privadas participar en la importación de alimentos. En la temporada 1977/1978 se estableció el mecanismo de las bandas de precios, las que se fijaban antes del ciclo productivo con el fin de disminuir los riesgos para el productor.

La inestabilidad de los mercados internacionales hizo que el gobierno finalmente optara por no actuar en la operación de los mercados, tanto de productos como de insumos.

#### 5. *Los créditos y las tasas de interés*

La política económica del gobierno militar concedió gran importancia al mercado de capitales. Su diagnóstico era que en esta actividad se daban los mayores atrasos a causa de la excesiva ingerencia

del Estado. Por esta razón se postuló su retirada y el fomento de la instalación y operación de empresas nuevas en el área, conjuntamente con la libertad para fijar las tasas de interés, la eliminación de los créditos selectivos y la apertura a los flujos internacionales de capital.

Antes de la adopción de estas medidas, el sector había operado tradicionalmente con un elevado nivel de endeudamiento en relación con el valor agregado generado, con una alta dependencia de fuentes crediticias estatales (el Banco del Estado en los créditos de corto plazo, la CORFO para financiar las inversiones y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) para atender a los pequeños propietarios) además de disponer de líneas especiales de créditos subsidiados. No obstante, el gobierno confiaba en que con la apertura al exterior la rentabilidad mejoraría, de modo que no se requerirían créditos especiales financiados por las instituciones mencionadas, las que pasarían a ser substituidas por el sistema bancario y financiero privado.

Entre 1975 y 1978 prevalecieron tasas de interés de corto plazo demasiado altas, lo que afectó gravemente a la agricultura. Las causas de este hecho fueron, la brusca liberalización del mercado de capitales, sobre todo de la tasa de interés, pese a existir gran inestabilidad económica derivada de la inflación; la escasez de ahorro en el sector privado y de capital de trabajo en las empresas, situación agudizada por la inflación y por la recesión de 1975/1976; las dificultades para obtener financiamiento externo, debido a la escasa oferta internacional y a las restricciones impuestas por el Banco Central hasta 1979; y el alto *spread* vigente, que puede explicarse tanto por las tasas de encaje como por el comportamiento oligopólico del sistema bancario.

#### 6. *El mercado del trabajo*

La política del gobierno en esta área también implicó cambios de gran magnitud con relación al pasado. Las principales medidas adoptadas fueron, liberalización del mercado del trabajo, mediante la simplificación de las normas legales que reglamentaban las contrataciones y los despidos; cambios de las normas que regulaban las relaciones entre las empresas y los sindicatos, mediante la disminución del poder supuesta-

mente monopolístico de la actividad sindical. En la práctica, esto se tradujo en la disminución del poder político, financiero e institucional de los sindicatos y en la supresión del derecho a huelga; y reducción de los "impuestos" al trabajo, es decir, de los costos de la seguridad social, que eran proporcionales al salario y alcanzaban una tasa del 60% en 1973, razón por la cual se consideraban un desestímulo al trabajo.

Resta agregar que el desempleo se mantuvo elevado, situación que contribuyó a la caída real de los salarios.

### 7. El mercado de tierras

En el gobierno militar adquirió rápidamente fuerza la idea de que el recurso tierra debería ser considerado un bien de capital más y que, por lo tanto, deberían suprimirse las trabas para su libre transacción. Entre éstas, el diagnóstico oficial anotaba la incertidumbre acerca de los derechos de propiedad derivada de la reforma agraria y las ocupaciones de predios, a lo cual se sumaba un conjunto de disposiciones legales restrictivas. Entre las medidas adoptadas al respecto destacan las siguientes:

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

ii) Del área efectivamente expropiada (alrededor de 10 millones de hectáreas) 35% fue asignado a los campesinos, 17% transferido a otras instituciones o rematado, y 18% quedó pendiente.

iii) La asignación de tierras a los campesinos se hizo en parcelas individuales, salvo en una pequeña parte del secano costero. Simultáneamente se levantaron las restricciones para la venta de estas tierras asignadas, y se estima que de 25 a 40% de ellas fue transferido a terceros.

iv) Luego de sucesivas modificaciones, la ley de reforma agraria fue definitivamente derogada en 1978.

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

### 8. La política tributaria

En esta área se tendió a establecer tasas únicas,

como en el caso del impuesto al valor agregado (20%) y un arancel de las mismas características. Al mismo tiempo se redujeron drásticamente las franquicias tributarias, tanto regionales como sectoriales y por productos.

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

Por lo que respecta al sector agropecuario, la política tributaria no tuvo modificaciones de importancia. La mayoría de las empresas continuaron acogidas al sistema de renta presunta, calculada como porcentaje del avalúo fiscal, el que generalmente es inferior al valor comercial. Con el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se gravaron productos que antes estaban exentos del pago de impuestos. No obstante, la carga tributaria soportada por el sector fue inferior al promedio nacional, debido sobre todo al sistema de renta presunta.

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

### 9. La investigación y la transferencia de tecnología

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

A pesar de que el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias es la principal entidad de investigación, se tomaron medidas tendientes a reducir su influencia. Por otro lado, la investigación forestal compete al Instituto Forestal, a las universidades y a la empresa privada.

La política de transferencia de tecnología experimentó un retroceso importante a partir de las disposiciones que dieron término a la reforma agraria y a las labores de extensión y capacitación de la CORA y el Instituto de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (ICIRA) y tras-

pasaron sus funciones al SAG, primero, y luego al INDAP para que éste concentrara los servicios en alrededor de 300 000 familias de minifundistas. Esta tarea se tendió a realizarla tratando individualmente a los campesinos, sin reforzar sus organizaciones.

Sólo en 1978 se formuló una política de transferencia de tecnología mediante la creación del Programa de Asistencia Técnico-Empresa-

rial (ATE), destinado a los pequeños productores. Se buscó fomentar la creación de Centros de Asistencia Técnica Empresarial (CATE), para prestar servicios a los productores que lo requirieran, financiando el Estado vía subsidios entre 56% y 70% del valor de las prestaciones. Este programa tuvo escaso éxito, pues en el mejor año (1980) atendió a 14 275 usuarios, para luego decaer drásticamente los años siguientes.

## II

### Tendencias y resultados

#### 1. La producción

Si se suma el producto geográfico bruto (PGB) de los años 1974 a 1981, y se compara con el de 1964 a 1971, se aprecia que el correspondiente al sector agrícola-forestal creció 17.1%, tasa inferior a la del PGB global y a la de crecimiento demográfico, todo lo cual arroja un retroceso en términos per cápita de 1.2%.

Estas cifras encubren comportamientos muy disímiles en el interior del sector. Los cultivos tradicionales, que representaban alrededor de 30% del valor de la producción, experimentaron una caída a consecuencia de la reducción de la superficie sembrada, de 1 270 000 hectáreas en promedio en los años sesenta, a 1 012 000 en los años 1980/1982. Los principales cultivos afectados fueron el trigo, la remolacha, el raps y la maravilla, ya que con la apertura al exterior resultaba más barato importarlos.

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

El crecimiento de la producción de frutas fue espectacular. Las razones de esta abundancia se encuentran en el plan frutícola desarrollado en el segundo quinquenio de la década de 1970 y en los estímulos a las exportaciones que significó el establecimiento de un tipo de cambio alto y estable. En este contexto, se favorecieron las inversiones y la incorporación de tecnología, incrementándose sustancialmente la productividad. El área plantada creció de 63 900 hectáreas en

1974 a 86 800 hectáreas en 1981, en tanto que la producción pasó de 545 900 toneladas a 885 400 toneladas.

La ganadería creció a un ritmo lento pero sostenido; en este subsector aumentó la producción de leche y de carne de aves y disminuyó la de ovinos y la de huevos.

#### 2. El comercio exterior

Las exportaciones agropecuarias crecieron extraordinariamente al pasar de 73.5 millones de dólares en 1971 a 807.3 millones en 1981, con lo que aumentó su participación en el total de 7.6% a 20.5% en el mismo período. Contribuyeron a este incremento principalmente las frutas frescas, las maderas y los derivados forestales. Si se excluyen estos últimos bienes por tener un importante componente industrial, las cifras se reducen a 41.5 y 548.3 millones de dólares en 1971 y 1981 respectivamente, y la participación en el total sube de 4.3% a 13.9%.

También las importaciones se incrementaron notablemente al pasar de 186.9 a 410.1 millones de dólares en el mismo período. No obstante, su incidencia en el total se redujo de 16% a 6.1% entre los mismos años. La misma tendencia se aprecia si se incorporan las importaciones de alimentos.

El resultado de tales comportamientos fue que la balanza comercial del sector, que era deficitaria, llegó a tener un superávit.

### 3. *La inversión y el endeudamiento*

A pesar de que no existe información confiable acerca de la inversión, según estimaciones diversas en el sector público ésta habría disminuido alrededor de 53% (gasto público agrícola en bienes de capital), mientras que la inversión privada habría crecido entre 1965/1969 y 1974/1979, de un promedio de 17 millones de dólares anuales a uno de 36.3 millones.

En esta evolución se estima que disminuyó fuertemente la inversión en equipos y maquinarias al mismo tiempo que creció con rapidez la inversión en ganado y frutales. Estas cifras no son fidedignas y son objeto de críticas que señalan, a base de otros cálculos, que en realidad la inversión privada en 1974/1979 fue igual o inferior a la de 1965/1969.

En cuanto al sector forestal, hay indicios mejores que muestran que la inversión creció. Prueba de ello es que la superficie plantada se expandió, como promedio anual, de 28 212 hectáreas a 79 586 hectáreas en el período indicado. Aquí influyeron ciertamente los subsidios otorgados a esta actividad.

Respecto al endeudamiento, los créditos al sector aumentaron rápidamente, en términos reales, aunque a menor velocidad que en las otras actividades. Es importante destacar que éstos se concentraron en obligaciones de corto plazo y, por otra parte, que hubo una fuerte reducción de recursos para los sectores campesinos.

De acuerdo con la información disponible, la relación entre el monto de crédito y el valor agregado sectorial subió de 35% a 76% y luego a 91%, en 1965/1970, 1981 y 1982, respectivamente. En este cuadro, los más endeudados eran los agricultores medianos y pequeños quienes, además, tenían concentradas sus obligaciones en el corto plazo, al carecer de liquidez y de capital de trabajo.

### 4. *Los precios relativos y la rentabilidad*

Sin entrar a cuestionar la validez del Índice de Precios al Consumidor (IPC), se señala que entre 1974 y 1981 los precios de los alimentos crecieron menos que el índice global (73 veces frente a 85 veces) y que las tasas medias anuales fueron inferiores en todo el período, salvo en 1976 y 1981. No obstante, la comparación de precios entre 1970 y 1981 arroja resultados contrarios;

refleja que el rubro alimentos tuvo una mejoría relativa en 1970/1974 lo que contradice lo esperado por la política oficial.

Al examinar el Índice de Precios al por Mayor (IPM) se observa que los precios de los alimentos crecieron más que el índice global (117 veces frente a 112), que dicho incremento se concentró en los años 1975/1976 y que entre 1977 y 1981 se invirtió esa relación.

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

En cuanto a los insumos, subieron los precios de los que dejaron de percibir subsidios, como los fertilizantes y las semillas. Asimismo aumentó el precio del petróleo y de la energía eléctrica.

Como ya se señaló, se incrementaron los costos financieros y se estima que el reavalúo de los predios puede haber llevado a una mayor tributación directa. De los componentes de los costos, el único que disminuyó con certeza fueron los salarios.

Según se infiere, entonces, la rentabilidad de la agricultura en el período 1974/1981 no habría mejorado sino que, de acuerdo con los datos disponibles, se habría empeorado. Esto es en términos globales, ya que algunas actividades, como la producción de frutas, mostraron una situación muy buena, en cambio hubo otras en que claramente existió un deterioro. Esta heterogeneidad tuvo también expresión regional.

### 5. *El empleo, los salarios y la distribución del ingreso*

El empleo tuvo un leve incremento en términos absolutos, pues de 480 300 personas empleadas en 1973 su número subió a 511 400 en 1981. Se registró así un quiebre en la tendencia a la expulsión de mano de obra que venía mostrando el sector, por aumento de la productividad. Se estima que entre 1960 y 1973 el empleo sectorial había disminuido 31%. Las variaciones de esta tendencia obedecerían a que, la caída de los sala-

rios reales, la disminución de los costos previsionales y el menor poder de negociación de los trabajadores, actuaron como estímulo para las actividades de uso intensivo de mano de obra; la elevada desocupación y los menores salarios reales en las ciudades, desestimularon las migraciones campo-ciudad; y a que la mayor subdivisión de los predios habría posibilitado mayor retención de fuerza de trabajo, aunque con baja productividad.

No obstante, el empleo creció a un ritmo inferior al de la población, y por esta razón la desocupación pasó de 2.0% en los años 1966/1970, a 5.7% en el período 1974/1981.

En cuanto a la distribución del ingreso, hay muy poca información que permita hacer com-

paraciones. Sin embargo, por la mayor heterogeneidad registrada en el sector y los antecedentes disponibles, se puede afirmar que en el medio rural se concentraba la extrema pobreza. Refuerza esta aseveración la existencia de un sector atrasado, compuesto por minifundistas (alrededor de 180 000 predios) con escasa o nula atención gubernamental, a los que se sumaban los parceleros de la reforma agraria y, por último, una gran masa de trabajadores agrícolas sin empleo permanente, de condiciones de vida muy precarias.

Es importante destacar con respecto a los parceleros, que la información disponible muestra índices de eficiencia favorables para ellos, lo que está evidenciando una capacidad empresarial desaprovechada.

### III

## La crisis y las políticas de ajuste

#### 1. La crisis

Luego de la recesión de 1975/1976, el producto geográfico bruto creció a un ritmo alto durante cinco años seguidos, superando en 1980 y 1981 las marcas históricas. La inflación se redujo a menos del 10% anual, los salarios reales se incrementaron, se sobrepasaron las metas fiscales del propio gobierno, obteniéndose superávit entre 1979 y 1981 y el Banco Central acumuló reservas persistentemente.

En este contexto el gobierno promulgó las llamadas "siete modernizaciones" que consistieron, entre otras, en las reformas a las leyes laborales para flexibilizar el mercado del trabajo, la reforma previsional que privatizó esta actividad, una nueva ley minera para permitir cuantiosas inversiones extranjeras en esta área y la reforma educacional. Sin embargo, la economía presentaba una serie de problemas muy serios, entre los que destacaban:

i) El desempleo había alcanzado a 11%, tasa extraordinariamente elevada en relación con las históricas. Si se agregan las personas adscritas al Programa de Empleo Mínimo, se llega a más del 15%.

ii) La baja de inversión durante los años setenta, y la reducida tasa de ahorro nacional que descendió de 16.4% a 13.6% entre los períodos 1961/1970 y 1974/1981 respectivamente.

iii) El empeoramiento de la distribución del ingreso. Las encuestas de hogares de 1969 y 1978 ilustran al respecto; mientras el 20% más pobre redujo su participación de 7.6% a sólo 5.2%, el 20% de las familias de más altos ingresos mejoró su situación, y su participación aumentó de 44.5% a 51.0% del ingreso nacional.

iv) El elevado endeudamiento del sector privado, que le permitió adquirir activos, se agudizó a causa de la estrecha relación entre los propietarios de las grandes empresas y los bancos, por lo que el sistema financiero se volvió particularmente vulnerable. Las colocaciones al sector privado pasaron de 6.9% del PGB a 23.8% entre 1970 y 1981, mientras en moneda extranjera crecieron explosivamente de 78 millones de dólares en 1970 a 5 549 millones en 1981, cifra equivalente al 16.8% del PGB.

A estos problemas se agregaba una serie de desequilibrios macroeconómicos que fueron detonadores de la crisis. Entre ellos, un enorme

déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este pasó de 1 088 y 1 189 millones de dólares en el bienio 1978/1979 a 1 971 y 4 814 millones en los años 1980 y 1981. Estas cifras equivalen respectivamente a 7.1%, 5.7%, 7.7% y 16.3% del PGB en los mismos años mencionados. Las causas de este fenómeno fueron, entre otras: la fijación del tipo de cambio en 39 pesos por dólar en junio de 1979 y su mantenimiento en los años siguientes, a pesar de que la inflación continuó a tasas mayores que las internacionales (el IPC creció 67% entre junio de 1979 y el mismo mes de 1981 mientras que el IPC de Estados Unidos sólo subió 25.2%); y la nivelación de los aranceles en 10%, lo que contribuyó a abaratar los productos importados.

Ambas medidas condujeron a cambios en los precios relativos de los bienes transables con respecto a los de los no transables. El resultado fue que las importaciones crecieron de 4 190 millones de dólares en 1979 a 6 558 millones en 1981, mientras que las exportaciones, que venían subiendo rápidamente, se estancaron al pasar de 3 835 millones de dólares en 1979 a 3 960 millones en 1981.

A esos desequilibrios se sumaron el deterioro de los términos de intercambio provocado por el crecimiento de 5% de los precios de importación y la caída de 10% de los precios de exportación, lo que acrecentó en 780 millones de dólares el déficit de la balanza comercial. El alza de las tasas de interés en el mercado internacional lo aumentó en 200 millones de dólares más. No obstante, estos 980 millones de dólares sólo explican la cuarta parte del déficit total de 4 800 millones de dólares que registró la cuenta corriente en 1981.

Debido a la apertura financiera al exterior la deuda externa creció enormemente, pasando el ahorro externo a sustituir al ahorro interno. Este último se redujo de 15.5% del PGB en 1980 a 8.5% en el año 1981, en que el ahorro externo representó el 66% del ahorro total.

En resumen, la economía presentaba un agudo desequilibrio entre el nivel de producto y el nivel de gasto, que fue financiado con recursos del exterior. Prueba de ello es que la deuda de largo y mediano plazo creció de 7 507 millones de dólares en 1979 a 12 553 millones en 1981. La situación se hizo insostenible después de ese año, cuando la tasa *prime* subió a 20% anual.

La otra distorsión de la economía estaba en el

sistema financiero interno. El rápido crecimiento del crédito bancario, facilitado por la simplificación del acceso a los recursos externos y agravado por la persistencia de altas tasas de interés durante un período prolongado, terminó por provocar un endeudamiento excesivo con una secuela de falencias de bancos y empresas.

## *2. El ajuste automático (junio 1981-abril 1982)*

El retraso cambiario planteaba serios problemas, ya que la avalancha de importaciones desplazaba la producción nacional y desalentaba a los exportadores, a lo cual se sumaba el violento incremento de la deuda.

Las autoridades gubernamentales sostuvieron que el modelo puesto en práctica poseía mecanismos automáticos para resolver esta situación, por lo que no eran necesarias nuevas medidas, salvo muy parciales. Según concebían el problema, había exceso de demanda agregada, pero la devaluación no era el remedio, puesto que no tendría efectos en la balanza de pagos, ni modificaría los precios relativos y sólo se traduciría en una mayor inflación.

La idea era que el Banco Central mantuviera una política monetaria neutra y emitiera dinero sólo cuando ingresaran divisas. Si tal cosa no ocurría, habría pérdida de reservas internacionales, una contracción monetaria equivalente y aumento de la tasa de interés, lo que llevaría a una disminución del gasto y de las importaciones a un nivel compatible con la entrada de crédito externo, y en consecuencia aumentarían las exportaciones gracias a la caída de la demanda interna.

Lo que ocurrió fue que como cayó la inflación y se mantuvo la tasa de interés nominal, la tasa de interés real se incrementó considerablemente a comienzos de 1981. Por otro lado, el dinero en manos privadas disminuyó en el segundo semestre de 1981 a causa de la reducción de las reservas del Banco Central.

En el aumento de la tasa de interés además habrían operado otros factores como: i) las expectativas favorables para el futuro, que aumentaron la demanda de crédito a un nivel superior al de la oferta de crédito externo. A las necesidades empresariales se sumaron los préstamos para consumo incentivados por los bajos precios de los

productos importados; ii) aumento de la demanda debido a la capitalización de intereses. Además, los bancos evitaban declarar incobrables esos créditos para impedir la intervención administrativa del Estado mientras se esperaba un "perdonazo"; iii) un sistema tributario que incentivaba a las empresas para que se endeudaran y no para que utilizaran sus propios recursos.

El incremento de las tasas de interés y la competencia de los productos importados tuvieron grandes efectos recesivos en la construcción y la industria manufacturera, los que también se transmitieron al comercio y los servicios. El sobreendeudamiento trajo serios problemas de liquidez, que obligaron a la intervención y liquidación de ocho entidades financieras.

De otro lado, la reacción a la baja de los precios fue tardía y poco significativa. El IPC aumentó a ritmo lento hasta enero de 1982 y se estabilizó en el primer semestre de ese año. Los precios al por mayor, medidos por el índice de precios mayoristas (IPM) mostraron caídas, pero menores que las requeridas para restablecer los equilibrios. Esto obedeció a las rigideces propias de la economía chilena y el rezago con que operan las políticas; al acostumbramiento de los empresarios a la inflación, pero no a una deflación, razón por la cual no se comportaron como lo esperaban las autoridades; y a la dificultad para abaratar los costos de producción derivada de: i) la imposibilidad de que los insumos importados bajaran de precio con un dólar a 39 pesos; ii) el aumento de los costos financieros por la subida de los intereses; iii) la tributación, que por ser fundamentalmente indirecta era proporcional a los otros costos; y iv) las disposiciones legales, que obligaban a la reajustabilidad automática de los salarios de acuerdo con la inflación pasada. En agosto de 1981, en pleno ajuste automático, se dispuso un reajuste general de remuneraciones y los salarios sólo comenzaron a bajar a partir de mayo de 1982.

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

### *3. La fase de la anarquía (abril de 1982 a marzo de 1983)*

El nuevo equipo económico introdujo algunos cambios que aunque importantes, no alteraron la

esencia del modelo. Entre ellos destacan los siguientes: i) devaluación en junio de 1982 y, luego, la adopción del mecanismo de las minidevaluaciones. Control parcial de cambios en septiembre de 1982; ii) supresión de la reajustabilidad automática de los salarios de acuerdo con la inflación, dejando que operara la negociación voluntaria; iii) medidas tributarias para evitar la disminución de las recaudaciones; aumento de algunos impuestos como los de circulación de vehículos, gravámenes territoriales, anticipación del pago del impuesto global complementario y recargo al tributo al trabajo; y iv) intervención de los principales bancos y corporaciones financieras para evitar su paralización. De este modo se controlaron indirectamente las mayores empresas relacionadas.

Los resultados económicos de estos cambios fueron los siguientes:

A pesar de que en diciembre de 1982 el dólar llegó a 72.39 pesos, o sea aumentó 85%, el gobierno no determinó de inmediato el control de cambios, con lo cual se desató la especulación y el Banco Central perdió parte de sus reservas internacionales, las que de 3 775 millones de dólares a fines de 1981, descendieron a 2 578 millones un año después y a 1 486 millones en abril de 1983.

Además hubo una violenta caída de las importaciones, una leve reducción de las exportaciones y aumentó el pago de intereses de la deuda externa pese a la baja de las tasas internacionales. El déficit en cuenta corriente, que era de 2 382 millones de dólares en 1983, se cubrió con una nueva entrada de capitales (1 304 millones de dólares) y el resto con recursos del Banco Central.

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

Otros hechos también contribuyeron a ese estado de cosas. Una profunda recesión económica; el producto geográfico bruto cayó 14.3%, siendo la agricultura el sector menos afectado ya que, a pesar de todo, se redujo sólo 3.3%. La industria mostró una caída de 21.6% y la construcción de 29%. Por el lado de la demanda, el consumo privado disminuyó 14.4% y la inversión

37.1%, resultando una tasa de inversión de 9.6% del producto geográfico bruto.

La desocupación alcanzó, en septiembre de 1982, a 23.7% y superó el 30% si se incluyen los programas de emergencia. Los salarios nominales siguieron creciendo hasta abril de 1982, luego iniciaron su descenso.

La inflación recrudesció como consecuencia de las devaluaciones; el Índice de Precios al Consumidor creció 21.1% entre mayo y diciembre de 1982, y el índice de precios mayoristas lo hizo en 45.7%, mientras que la cantidad nominal de dinero del sector privado disminuyó 1.4%.

Estos resultados agudizaron los problemas de distribución del ingreso y de extrema pobreza.

Las finanzas públicas tuvieron déficit por primera vez en tres años. El gasto fiscal real se mantuvo constante, pero cayeron los ingresos tributarios en 13.8%. El desequilibrio fiscal fue de 8.1% del gasto.

#### 4. El programa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (marzo 1983 a diciembre de 1986)

Se firmó un acuerdo de crédito contingente (*stand-by arrangement*) para el período 1983/1984, lo que se exigió como condición para renegociar la deuda. Resalta el rápido consenso logrado entre las autoridades chilenas y las del FMI, tanto en el diagnóstico como en las medidas. En este convenio el gobierno no aprovechó el hecho de que la mayor parte de la deuda era privada ni la aceptación del empleo de mecanismos por los cuales se consideraba como nuevo deudor al Estado.

El programa convenido contemplaba la disminución del déficit fiscal mediante la restricción del gasto público, reducción del tamaño del sector, apertura al exterior, uso de instrumentos neutros en el crédito, aranceles y tipo de cambio, libertad de precios y restricciones salariales. En definitiva, se mantuvieron las políticas que habían estado vigentes hasta la crisis, pero con un programa macroeconómico más ordenado.

Esta política continúa hasta ahora. En 1985 se renegoció nuevamente la deuda externa y se llegó a otro acuerdo con el FMI al que se incorporó al Banco Mundial con un Préstamo de Ajuste Estructural (*Structural adjustment loan*).

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

La política arancelaria experimentó pequeños cambios; los derechos aduaneros subieron en forma pareja a 35% en septiembre de 1984 para luego bajar a 30% en febrero de 1985 y a 20% a partir de julio del mismo año. Se introdujeron algunos aranceles diferenciados para los casos en que se comprobara el *dumping* y se establecieron mecanismos de protección para algunos productos, varios de ellos de origen agropecuario.

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

La política fiscal buscaba el equilibrio de las finanzas públicas y la reducción del sector y, junto a una política monetaria restringida, ha mantenido deprimidos los niveles de producción e ingresos en forma compatible con los objetivos antiinflacionarios. También se procuró reducir las tasas de interés mediante un "nivel" sugerido periódicamente por el Banco Central.

Se adoptaron diversas medidas para resolver el problema del excesivo endeudamiento interno. Estas fueron, creación de un dólar preferencial para los deudores en moneda extranjera y posibilidades de convertir las deudas a moneda nacional en condiciones ventajosas; reprogramación de las deudas en moneda nacional, transformándolas en préstamos a largo plazo con tasas de interés subsidiadas; y reprogramaciones especiales para los deudores hipotecarios y los transportistas.

Por otro lado, los bancos también recibieron ayuda consistente en la compra por parte del Banco Central de la cartera vencida y difícilmente recuperable a cambio de pagarés cancelables con futuros excedentes; subsidios directos vía diferencias entre las tasas de interés en la compra y venta de pagarés y, por último, créditos para evitar la cesación de pagos por iliquidez. Estas

medidas fueron la causa principal de la expansión del crédito y de la emisión.

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

Frente a la mayor participación del Estado por las intervenciones, se tomaron medidas para la reprivatización de los bancos y principales conglomerados. Estas consistieron en subsidios en favor de los nuevos propietarios, dividendos preferenciales, préstamos sin interés, rebajas tributarias, utilización de pagarés de la deuda externa, entre otras.

En cuanto al empleo, la política se dirigió a asegurar el bajo costo de la mano de obra, y con ese fin el gobierno cubrió parte de los beneficios de la seguridad social y puso en marcha nuevos programas de emergencia.

#### 5. Resultados económicos

Luego de su gran caída en 1983, el producto geográfico bruto se recuperó lentamente pero sin alcanzar los niveles de precrisis. En 1985, en cifras absolutas aún estuvo 7.1% por debajo del de 1981 y en términos per cápita fue 13.1% inferior, encontrándose en niveles similares a los de 1968.

El desempleo en el período de crisis se agudizó gravemente y la desocupación abierta aumentó de 420 400 personas a 923 900 entre marzo de 1981 y septiembre de 1982. La tasa de desempleo pasó de 11.0% a 23.7% en el mismo lapso y, si se tienen en cuenta los programas especiales de empleo, ésta llegó al 35.0% de la fuerza de trabajo.

La situación comenzó a mejorar a mediados de 1983, y en septiembre de 1986 la desocupación abierta alcanzó a 13.9%, tasa que aumenta a 19.0% si se consideran los programas de emergencia. Las causas de esta mejoría fueron la recuperación de la producción, la proliferación de los empleos informales de baja productividad y la mantención de los salarios a niveles reducidos.

Las remuneraciones crecieron hasta mayo de 1982 y a partir de esa fecha se redujeron llegando a su nivel más bajo a mediados de 1985 en que registraron una disminución de 21.8%. De allí en adelante se observa una lenta recuperación, sin alcanzar los niveles de antes de la crisis.

En la distribución del ingreso, los escasos indicadores disponibles indican un deterioro de la situación.

La inflación se aceleró como consecuencia de las devaluaciones, y alcanzó tasas de 27.3% en 1983, 19.9% en 1984 y de 30.7% en 1985, año en que comenzó a desacelerar su ritmo.

La balanza de pagos recuperó su equilibrio en 1982 gracias a la caída de las importaciones. En los años siguientes éstas se redujeron nuevamente, mientras el valor de las exportaciones se estancó. Para cubrir los déficit en cuenta corriente fue necesario recurrir a nuevos endeudamientos externos y a la pérdida de reservas, lo que se tradujo en una mayor salida de recursos al exterior por concepto de pagos de servicios. Estos llegaron a representar 51% del valor de las exportaciones en los años 1982 a 1985. Resultado de esta situación fue que la deuda externa creció aceleradamente, pasando de 11 207 millones de dólares en 1980 a 15 591 millones en 1981 y 20 842 millones a fines de 1985.

## IV

### Las políticas agropecuarias durante la crisis

#### 1. Las bandas de precios

Este es el cambio más significativo y corresponde a la intervención gubernamental en algunos productos como trigo, oleaginosas, remolacha y, en menor medida, la leche y sus derivados. En abril de 1982 se determinó que la Industria Azu-

carera Nacional S.A. (IANSA) iniciara la contratación de siembras de remolacha por un período de 4 a 5 cosechas con el objeto de absorber mano de obra. En abril de 1983 se anunció un precio mínimo para el trigo, garantizado por aranceles específicos en caso de que el costo de importación fuera inferior al precio estipulado.

En la temporada 1984/1985, se establecieron bandas de precios para el trigo y las oleaginosas, y en marzo o abril de cada año se anunciaba el precio que regiría en el período comprendido entre el 1° de noviembre y el 30 de octubre del año siguiente.

En junio de 1984 se determinó una sobretasa arancelaria para el azúcar importado, la que fue reemplazada por una banda de precios en la temporada 1985/1986.

En septiembre de 1983 se fijaron precios mínimos de referencia para la leche y derivados y para la harina, y posteriormente se establecieron sobretasas aduaneras para la leche.

Estas medidas tuvieron gran influencia en la superficie sembrada y en el nivel de autoabastecimiento del país. Entre 1982/1983 y 1985/1986 la superficie de cultivos anuales se expandió de 872 647 ha a 1 138 770 ha (30.5% con respecto a 1981/1982). En esta ampliación destacaron el trigo cuya superficie sembrada creció 58.5%, las oleaginosas y la remolacha. La mejoría de los rendimientos permitió avances importantes en la producción.

Las causas de estas mejorías se encuentran en las devaluaciones, las alzas de los aranceles y las bandas de precios que encarecieron las importaciones y redujeron el grado de incertidumbre de los productores.

Los márgenes de comercialización disminuyeron apreciablemente, debido en parte a la contracción de los salarios y la menor incertidumbre sectorial.

En lo que se refiere al azúcar, IANSA trabajó de 1982 a 1984 sin otra protección que las devaluaciones y el alza general de los aranceles. Las oleaginosas, por su parte, operaron con bandas que fluctuaron entre 41 y 44% sin necesidad de sobretasas, dado que el precio internacional se mantuvo elevado. Para la leche y derivados fue necesaria una sobretasa para contrarrestar los subsidios a las exportaciones establecidos por los países de la Comunidad Económica Europea.

En la cosecha de cereales y remolacha de la temporada 1986/1987 se llegó casi al autoabastecimiento, lo que preocupa a las autoridades ya que los eventuales excedentes no podrían colocarse en el mercado externo por sus bajos precios. Esto obedecería a que las estimaciones para

las bandas de precios no han reflejado las tendencias de largo plazo de los productos en el mercado internacional.

## 2. *Créditos especiales para la agricultura*

A pesar del criterio de neutralidad de la política crediticia, se han emprendido acciones para financiar la producción (vía Banco del Estado y IANSA en el caso específico de la remolacha), exigiendo sólo garantía prendaria sobre las cosechas y no sobre los activos. Además se establecieron créditos de guarda con el producto como garantía (*warrants*) para estabilizar los precios entre cosechas.

Por otro lado, en noviembre de 1984 se condonó el 70% de los compromisos pendientes de los exparceleros de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y el cobro del 30% restante con reajustes, pero sin intereses. A los pequeños productores atendidos por INDAP, se les reprogramaron sus deudas con el financiamiento del Banco del Estado.

## 3. *La política forestal*

A fines de 1982 se crearon un programa especial de desarrollo forestal y otros para dar ocupación temporal. El promedio mensual en el mejor momento fue de 15 584 operarios en 1985, para caer a sólo 5 916 personas en 1986. La medida más importante fue el aumento de 75% a 90% del subsidio a los costos de la forestación realizada por el sector privado.

## 4. *La política de riego*

En enero de 1986 se estableció por ocho años un programa que bonifica el 75% de los costos de las obras de riego y drenaje y los equipos necesarios, siempre que no sobrepasen las 12 000 Unidades de Fomento (UF) (aproximadamente 192 000 dólares).

## 5. *Transferencia tecnológica*

Se destaca la exitosa experiencia del Programa de Grupos de Transferencia Tecnológica, creado en 1982 por el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA).

## V

## Efectos de las políticas de ajuste en el sector

1. *La producción*

Si se toma como referencia el año 1981, se observa que el sector ha tenido una evolución más favorable que el conjunto de la economía. En efecto, mientras el producto geográfico bruto global cayó 14.7% en 1983, el del sector sólo se redujo 5.7%. Su recuperación ha sido también más rápida ya que en 1985 el PGB sectorial fue 6.7% superior al de 1981, mientras que la economía global registró una caída de 7.1%. En consecuencia, la contribución de las actividades agropecuarias y forestales al producto global creció de 7.5% en 1981 a 8.8% en 1986.

En esta evolución fue decisivo el comportamiento de los cultivos. Su recuperación tuvo que ver también con la existencia de un amplio margen para sustituir importaciones de alimentos a pesar que el consumo, como consecuencia de la crisis, era bajo. Esto se aprecia claramente al examinar la composición de la oferta de los cultivos protegidos.

En contraste con lo anterior, los rubros pecuarios mostraron una disminución de 8.9% entre 1981 y 1985 mientras que los hortícolas registraban una lenta recuperación.

Las actividades frutícolas son las que más se han beneficiado con las políticas macroeconómicas aplicadas desde 1982. En este caso se conjugaron las devaluaciones con la disminución de los costos por concepto de salarios y gastos financieros. Dado que esta actividad reacciona con rezago frente a los estímulos económicos, es necesario relativizar las cifras; entre 1974 y 1981 la tasa de crecimiento del área plantada fue de 4.7% y aumentó a 6.8% entre 1982 y 1985. Por su parte, la superficie total de frutales creció de 65 630 ha en 1973, a 116 650 ha en 1985.

De otro lado, las actividades forestales experimentaron una rápida expansión hasta 1980, y luego una fuerte caída en 1981 y 1982 (26.6%) para posteriormente comenzar una recuperación, y alcanzar en 1985 casi el mismo nivel que en 1980.

2. *El gasto público*

El gasto público ha experimentado una fuerte caída desde antes de las restricciones impuestas por la crisis, como lo prueba su descenso real de 44% entre 1979 y 1981. En 1982 disminuyeron aún más los recursos públicos para este rubro y a partir de 1983 comenzaron a recuperarse, pero por el aumento del servicio de la deuda pública efectuado por INDAP. Descontando este factor, el presupuesto para el Ministerio de Agricultura en 1986 fue 10% inferior al de 1981.

3. *La rentabilidad y los precios relativos*

Al comparar la evolución del IPM general con el correspondiente a los productos agropecuarios, se observa que entre 1979 y 1982 el primero creció 63.3% y el segundo sólo 39.8%, lo que muestra el deterioro de los términos de intercambio de la agricultura por la apertura externa y las importaciones baratas. Esta tendencia se revirtió en 1983 para volver a deteriorarse en 1984/1985, señal de que las mejorías de los precios del trigo y las oleaginosas no se generalizaron al resto del sector. Conclusiones similares surgen al examinar la evolución del IPC.

De estos antecedentes puede concluirse que se han verificado cambios drásticos en la estructura de precios en favor del trigo, las oleaginosas y la remolacha.

En cuanto a los cultivos de exportación, entre 1981 y 1985 el IPC creció 119.2% y el IPM 178.0% mientras que el valor del dólar oficial subió 312.5%, evolución que refleja la mejoría relativa de estas actividades.

4. *La balanza comercial*

Las importaciones experimentaron una importante disminución. Si se considera el total de bienes intermedios y de consumo, agrícolas y alimenticios, en 1980 las importaciones alcanzaron a 1 024 millones de dólares para descender en 250 millones en 1985.

Las exportaciones son más vulnerables a la

influencia de factores exógenos que de las políticas internas adoptadas. Si se consideran los productos primarios, se advierte un incremento de 283 millones de dólares en 1980 a 452 millones en 1985. El aumento corresponde casi exclusivamente a la fruta fresca. El valor de las ventas externas de productos agroindustriales se mantuvo o bien descendió, en tanto que el de los derivados forestales, que son difícilmente asimilables al sector, se situó en torno a los 224 millones de dólares.

El saldo, al comparar la totalidad de las importaciones de bienes agrícolas y alimentos con las exportaciones globales de productos primarios, arrojó un déficit de 741 y 515 millones de dólares, respectivamente, en 1980 y 1981, situación que pasó a ser excedentaria, con un superávit de 202 millones de dólares.

#### 5. *El empleo y los salarios*

Durante 1981 y hasta marzo de 1982, la ocupación en el sector agrícola creció a un ritmo supe-

rior al nacional. En septiembre de 1982 y marzo y septiembre de 1983 se observaron caídas apreciables en el empleo, coincidentes con lo que sucedía en el resto de las actividades económicas. La recuperación posterior fue más lenta que la de los demás sectores, como lo evidencia el hecho de que el crecimiento del número de empleados del sector fue de 2.4% entre 1981 y 1986, mientras que en el resto de las actividades fue de 11.2%.

No obstante lo señalado, el número de desempleados creció a un ritmo inferior (6.7%) que en el resto del país (45.2%) en el mismo período. Este hecho se relaciona con los diferentes crecimientos de la fuerza de trabajo: a nivel nacional se incrementó 14.1%, mientras que en las actividades agrícolas y forestales aumentó 2.7%.

No se dispone de un índice adecuado para examinar la evolución de los salarios agrícolas. Si se supone que corresponden en general al salario mínimo legal, entre 1982 y 1985 habrían experimentado una reducción de 34.7%.

## VI

### Las perspectivas futuras

Después de un proceso de profundas transformaciones, provocadas por las variaciones de los precios relativos entre 1982 y 1987, el sector agropecuario ha comenzado a operar a un ritmo más estable.

Si las políticas macroeconómicas se mantienen en el futuro, el dinamismo del sector dependerá de la capacidad de exportación y de la evolución de la demanda interna. Las actividades frutícolas y forestales, las más modernas, deberían registrar un rápido crecimiento, gracias a las cuantiosas inversiones ya realizadas. A estas acti-

vidades se pueden asociar la producción de leguminosas y la horticultura.

Por el contrario, las perspectivas de las actividades pecuarias y los cultivos básicos no son tan favorables, ya que dependen de la evolución del consumo interno, el que crecerá con lentitud, debido a la baja elasticidad-ingreso de su demanda.

La principal causa de inestabilidad del sector está en el sector campesino, donde sus posibilidades de mejoría dependen de que se modifiquen radicalmente las políticas que se han utilizado en el último decenio.

## Ecuador: crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura

*Germánico Salgado\**

En los años setenta, la producción y las exportaciones de petróleo provocaron enormes cambios económicos y sociales en Ecuador. El producto interno bruto llegó a crecer a tasas que oscilaron entre 14% y 25% y aumentaron notablemente la formación de capital, la demanda —en particular del sector público— y las importaciones. En 1975 se manifestaron los primeros síntomas de desequilibrio de la balanza de pagos los que recrudecieron con fuerza a partir de 1977, llegándose dos años más tarde a niveles de endeudamiento externo cuyo servicio comprometió el 65% de los ingresos por exportaciones.

En esa década la agricultura experimentó cambios de importancia en su estructura productiva. Disminuyeron acentuadamente la producción serrana para consumo interno y las exportaciones tradicionales; aumentó la producción de arroz en la Costa y se produjo el cambio más significativo en la ganadería al duplicarse la superficie de pasturas.

Al inicio de los años ochenta, la elevación de la tasa de interés internacional determinó un mayor déficit de la balanza de pagos, que se financió con más endeudamiento y pérdida de reservas internacionales. Las primeras medidas de ajuste consistieron en la devaluación y en la restricción de las importaciones. La situación fue crítica en 1983, año en que se produjeron las catastróficas inundaciones que provocaron una fuerte disminución de la producción agrícola. Una nueva serie de medidas económicas incluyó devaluaciones y minidevaluaciones, alzas de las tasas de interés y control del gasto público. En 1984, con el cambio de gobierno, se dio prioridad al ajuste del sistema cambiario y el manejo de las tasas de interés, al tiempo que se redujeron los controles y la intervención estatal.

Entre 1980 y 1985, las tendencias de la agricultura fueron poco claras. A pesar de ello, se advierte una cierta recuperación de la superficie destinada a los cultivos básicos, como resultado de las políticas seguidas con ese propósito, entre las que destaca la de crédito. Los cultivos industriales registraron, en cambio, una moderada recuperación, mientras que los de exportación tuvieron un importante aumento gracias a los diversos estímulos aplicados. La producción pecuaria creció a tasas elevadas, pero sin mejorar sus niveles de productividad media.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### El decenio de 1970: la conmoción del petróleo

#### 1. Los efectos en el producto y otras variables económicas

El decenio de 1970, que empezó con un período de estancamiento de las exportaciones —en especial las de banano— y problemas de balanza de pagos, se caracteriza por el inicio de la producción petrolera en el oriente ecuatoriano y de las exportaciones de petróleo. Tras el debilitamiento de la economía que se extendió hasta 1971, las exportaciones petroleras originaron una verdadera explosión de la actividad económica: las exportaciones se quintuplicaron holgadamente entre 1970 y 1975, mientras el producto interno bruto creció 14% en 1972 y más de 25% en 1973. La expansión del gasto público y de la formación de capital, sobre todo de origen público, transmitió a la economía el impulso reactivador del aumento de las exportaciones, produciéndose un rápido incremento de las importaciones. En todo caso, la intensa aceleración del ritmo de crecimiento fue un fenómeno que se circunscribió al período 1972-1974; el resto del decenio fue más bien de acomodo o de efectos rezagados, pese a que las repercusiones de la segunda alza de los precios del petróleo se sintieron fuertemente hacia fines del decenio. Para los efectos de este análisis interesa sobre todo observar la influencia de ese crecimiento acelerado en la estabilidad interna y externa de la economía.

La herencia que dejó ese período que, paradójicamente, comenzó con gran holgura de recursos externos, fue un desequilibrio agudo de la balanza de pagos. Este no se originó en la expansión de las importaciones —pese a que crecieron casi al mismo ritmo que las exportaciones— ya que en el decenio, salvo en 1975, aumentaron las reservas internacionales y tampoco se puede decir que existiera déficit de recursos externos. El desequilibrio surgió del incremento del servicio de la deuda externa, que se hizo sentir a partir de 1976-1978. El endeudamiento comenzó a aumentar aproximadamente en 1977 y ya en 1979 era muy considerable; en ese año el servicio representó el 65% de los ingresos por exportaciones.

El origen del endeudamiento hay que buscarlo fundamentalmente en las finanzas públicas. A partir de 1975, después de la bonanza del bienio precedente, el déficit público creció rápidamente y se financió con recursos externos, provocando una expansión de la deuda cada vez mayor. Al finalizar el decenio, la economía adolecía de deficiencia de ahorro interno y recursos externos que se fue agravando cada vez más.

La expansión provocada por las exportaciones petroleras repercutió también en el comportamiento del índice de precios al consumidor, que en 1974 alcanzó una tasa de crecimiento de 23% sin precedente desde que el índice comenzó a calcularse. La economía ecuatoriana se había caracterizado hasta entonces por un manejo monetario prudente y baja inflación. El estancamiento de las exportaciones y el déficit fiscal que la aquejaron hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta aumentaron la inflación, que llegó casi a 10% en 1971 (como consecuencia en parte de la devaluación de 1970). El surgimiento de las exportaciones petroleras en 1972 aquietó en un principio las presiones inflacionarias, pero después resurgieron, por la afluencia extraordinaria de divisas. Las presiones de la demanda aceleraron la inflación hasta 23% en 1974, como ya se señaló. La adopción de una política neutralizadora de los efectos de la aceleración de las exportaciones, sobre todo mediante la restricción del crédito interno, permitió reducir la tasa de inflación pero desde entonces ésta se ha mantenido en dos dígitos. El componente "alimentos y bebidas" del índice de precios al consumidor parece haber ocupado un lugar destacado en la intensificación de las presiones inflacionarias.

Era lógico que un período de crecimiento tan rápido como el descrito entrañase cambios profundos en la estructura del producto por sectores de actividad. Contrasta el ritmo de expansión de la industria manufacturera entre 1970 y 1975, que llegó a 14% como promedio anual, con el de la agricultura, que se mantuvo en el mismo 2.8% anual de los años sesenta. Naturalmente la explotación del sector minería y petróleo alcanzó una tasa notable de crecimiento, y los sectores de la construcción y los servicios (comercio, transporte, administración pública, etc.) registraron tasas ligeramente inferiores a la del producto interno bruto total (9.4%). La trascendencia de esta evo-

lución se aprecia al examinar la distribución de la población económicamente activa (PEA) entre los años censales de 1974 y 1982. La industria creó ocupación para un número considerable de personas (59 000) en el período, mientras que la PEA agrícola disminuyó no sólo en términos relativos sino también absolutos, lo que es un síntoma de la falta de dinamismo del sector en una época de intensa expansión de la demanda. En 1974 ocupaba el 47% de la PEA en tanto que en 1982 retenía sólo el 33.7%, reflejando el fenómeno de éxodo rural masivo que se produjo en ese período.

Los servicios aumentaron su participación en la PEA de 36% a 50%, con un crecimiento casi nulo del producto por persona activa, señal de que esos sectores se expandieron a base de subempleo. También en la agricultura el producto por persona activa aumentó poco; en cambio, en la industria subió considerablemente.

Anteriormente se examinaron las tendencias de las exportaciones petroleras; su peso en el total fue tan grande que es fácil olvidar lo sucedido con las demás exportaciones. Aparte de su incremento global, que fue enorme (de 190 millones de dólares en 1970 a 2 140 millones en 1979), las exportaciones se diversificaron considerablemente y no sólo por el surgimiento del petróleo sino también por el aumento de las exportaciones de productos elaborados del cacao y del café, así como de las de productos de la pesca y la piscicultura, e incluso se incrementaron con relativa regularidad las exportaciones agrícolas tradicionales.

En esos años se inició realmente la exportación de productos manufacturados, algunos de relativa complejidad (como los artículos de la llamada línea blanca) uno de cuyos principales mercados era el Grupo Andino, que había empezado a funcionar en 1970. Sin embargo, por diversas razones, parte importante de esa diversificación se mostraba poco estable (productos elaborados del cacao, productos destinados al Grupo Andino, etc.), por lo que seguían teniendo importancia decisiva las exportaciones tradicionales, en cuyos mercados, pese a la relativa estabilidad de esos años, persistían las condiciones que los hacían proclives a una inestabilidad potencial. De todas formas, fue un período relativamente favorable para las exportaciones tradicionales ecuatorianas.

Las importaciones crecieron también aceleradamente de 1970 a 1979, pero a una tasa algo menor que las exportaciones (22% y 30% anuales, respectivamente). El crecimiento obedeció en parte a la intención de abaratar la importación de bienes de capital e intermedios y de algunos bienes de consumo para contrarrestar la inflación, así como para estimular la industrialización. Las compras externas de esos rubros aumentaron, en efecto, en términos absolutos y relativos, con peligro de rigidez para la balanza de pagos; la industria acrecentó fuertemente su dependencia de los insumos importados, que eran de muy difícil sustitución.

En lo que se refiere a las importaciones de productos agropecuarios, éstas se triplicaron holgadamente en el período (promedio de 1978-1979 con respecto al promedio de 1970-1971), aunque disminuyeron en términos relativos, lo que indica que la demanda, sobre todo de alimentos, se desplazó hacia productos en los que el país era deficitario, y además de difícil sustitución, lo que también acentuaba la vulnerabilidad de la balanza de pagos.

Un período de tan rápido crecimiento del ingreso debía tener consecuencias perceptibles en la estructura social, aunque ese no haya sido un objetivo expreso de la acción de política. Permanecieron, por cierto, las estructuras de privilegio y desigualdad, pero hubo cambios importantes que cabe destacar. Como resultado de la lenta maduración de medidas tomadas en años anteriores, como las leyes de reforma agraria, y como fruto de una "modernización" de la economía, que se aceleró bruscamente en los años setenta, crecieron los grupos de la población que se hallaban en los estratos medios de la distribución del ingreso, en los ámbitos tanto urbano como rural. En este segundo caso, contribuyó a esa evolución la reforma agraria, que aparte la consecuencia indeseable del aumento del minifundio, consiguió que las unidades agrícolas de tamaño medio (10 a 100 ha) fueran la explotación dominante en el campo ecuatoriano. En el área urbana, el rápido crecimiento del empleo en actividades de productividad relativamente alta, como la industria, la construcción y ciertos servicios, permitió el ascenso de parte importante de la población a los estratos intermedios de la distribución del ingreso. Los estratos sociales ubicados en los extremos de la escala de ingresos ter-

minaron el decenio con diferencias aún más marcadas que antes en sus niveles de vida. La situación de los marginados no se alivió y es muy probable que se haya agravado, aunque su peso relativo al menos no aumentó en la economía urbana. Algo similar es posible que haya sucedido en el agro con los minifundistas dueños de explotaciones de menos de 1 hectárea y los trabajadores sin tierra, aunque su número haya disminuido por el éxodo rural.

## 2. Las políticas macroeconómicas y sus resultados

Según Chhrber y Wilton, se consideran políticas macroeconómicas "las políticas que desempeñan un papel predominante en la determinación de la asignación intersectorial de los recursos"<sup>1</sup>. En ese sentido, la política cambiaria, con tipos de cambio fijos y una creciente subvaluación cambiaria durante el período, fue probablemente el instrumento que más influyó para determinar un sesgo en la asignación de recursos. Esta política discriminó en contra de la expansión y diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones, aunque en este último caso su efecto se compensaba en medida no determinada pero importante, con la combinación de las políticas arancelarias y los beneficios de la legislación de fomento.

También en el caso de las exportaciones no tradicionales, tanto de manufacturas como de productos agrícolas, existía alguna compensación mediante el Certificado de Abono Tributario (CAT), aunque era insuficiente, sobre todo para estos últimos, dada la subvaluación del tipo de cambio. En ambos casos, las exportaciones se subvencionaban con dicho certificado, que implicaba una subvención mayor para los productos industriales los que además se beneficiaban con los incentivos tributarios de la legislación de fomento. Los productos tradicionales de exportación (café, cacao y banano) eran los más discriminados negativamente; no sólo no recibían el CAT, sino que los dos primeros estaban gravados con impuestos a la exportación. La discriminación en

<sup>1</sup>Ajay Chhrber y John Wilton, "Las políticas macroeconómicas y el rendimiento agrícola", *Finanzas y desarrollo*, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, setiembre de 1986, vol. 23, N° 3, p. 6.

contra de estos productos era clara, lo que no significa que las operaciones de exportación no fueran con frecuencia rentables.

En cuanto a los productos que sustituían importaciones, la protección efectiva total era muy alta y en ese sentido resultaban también defendidos los productos de la industria alimentaria. De acuerdo con los estudios de Parot<sup>2</sup> varias subramas de la industria de alimentos figuraban entre las industrias que él califica como "protegidas" o "superprotegidas", pero hay otras que considera "dudosas" en ese sentido, como la molinería, que se ha abastecido cada vez más de materia prima importada (trigo) en el sistema de licencia previa. En ése y otros casos parecidos (cebada para la industria cervecera, avena), las fallas que al parecer han existido y que han perjudicado a la producción primaria pueden haberse debido a una errada política de precios e importaciones.

El efecto de las demás políticas macroeconómicas —tasa de interés, crédito, precios y salarios— varía según los casos; la política de precios parece haber sido favorable en conjunto, por acción u omisión, a la producción agropecuaria, excepto en los casos del trigo, la cebada y la leche. La política de tasas de interés bajas y negativas en casi todo el decenio benefició sobre todo a las actividades de gran densidad de capital y, en ese sentido, a la industria y a algunas formas de modernización agrícola, parte de las cuales pudo haber sido inconveniente. Por último, la política de salarios agrícolas más bajos y menos controlados no ha alentado tampoco el desarrollo del sector y ha contribuido ciertamente a acelerar el éxodo rural.

### 3. Tendencias de la producción agropecuaria, 1970-1979

Teniendo en cuenta lo señalado en las secciones anteriores merecen destacarse algunas características de la producción agropecuaria en el decenio de 1970.

a) La producción de bienes de consumo interno

<sup>2</sup>Rodrigo Parot, *Elementos técnicos para una estructuración de incentivos industriales*, Centre for Latin American Development Studies (CLADS), xv, vol. 1. Estructura de Incentivos Industriales de Ecuador, 1981. Febrero de 1985 (fotocopiado).

y de productos tradicionales de exportación creció a un ritmo lento, reduciendo el crecimiento global del sector. Así, la tasa de crecimiento anual del producto interno bruto agropecuario registrada en los años setenta (2.8%) fue prácticamente la misma que la del decenio anterior; y, por otra parte, la participación del sector en el producto interno bruto descendió de 25% en 1970 a 14.3% en 1979. El resto de la producción agropecuaria mostró un comportamiento dinámico.

- b) La agroindustria adquirió una importancia decisiva en el proceso de diversificación de las exportaciones. Sin embargo, su expansión aumentó la dependencia con respecto al abastecimiento externo ya que su demanda de materias primas contribuyó al rápido crecimiento de las importaciones.
- c) El proceso de sustitución de importaciones de productos agroindustriales, que registró en el decenio un gran avance, parece haber llegado a una situación estacionaria. Se advierte, entonces, desaceleración del ritmo de crecimiento de las compras externas de materias primas no alimentarias, y detención del incremento de la producción nacional de materias primas agropecuarias.
- d) La producción ganadera y la producción y exportación de productos de la silvicultura y la pesca, que cuentan con una vigorosa demanda, experimentaron un rápido desarrollo.

Como se puede observar disminuyó la importancia relativa de los cultivos para consumo interno y aumentó considerablemente la de la producción pecuaria.

Se redujo así, enormemente la superficie sembrada de cultivos de clima templado para consumo interno (maíz suave, trigo, cebada, papas) y lo mismo sucedió con su producción, salvo la de papas que aumentó levemente. Estos, junto con el arroz, son los productos principales de la dieta de los grupos de ingresos bajos y medios. En cuanto al rendimiento por hectárea, se mantuvo estacionario, con excepción del trigo que en los últimos años del decenio de 1970 registró un leve aumento; del maíz suave, que descendió ligeramente; y de la cebada, y en especial del arroz, cuyos rendimientos aumentaron.

Con referencia a la fuerte expansión del rendimiento del arroz, según datos del Banco Inter-

nacional de Desarrollo<sup>3</sup>, 53% de la superficie sembrada correspondió a variedades de alto rendimiento. Este fue el efecto más notorio de la revolución verde en el Ecuador.

Por otro lado, disminuyó la superficie de los cultivos tradicionales de exportación, como el cacao y el banano; en este último, si bien la contracción fue grande, aparece compensada con la introducción de nuevas variedades de mayor rendimiento. Los rendimientos del café y del cacao permanecieron estacionarios, aunque en el caso del café hubo un ligero aumento de la superficie sembrada.

Esta situación contrasta con la de otros rubros de la producción agropecuaria, que experimentaron un acentuado crecimiento. Son los casos del maíz duro y la soya y de los pastos. La producción de los dos primeros alcanzó el mayor crecimiento entre 1970 y 1979: la de maíz duro, de 102 000 toneladas métricas se elevó a 182 000 y la de soya, de 600 toneladas métricas aumentó a 30 000. En cuanto a los pastos, se duplicó la superficie sembrada (208%) y continuó ampliándose a un ritmo acelerado hasta 1985 en que llegó a 4.5 millones de hectáreas. La expansión se verificó sobre todo en la Costa y en el Oriente, pero también en la Sierra, por la mayor producción de leche y carne.

La acelerada evolución de estos rubros marcó el cambio de estructura de la producción, consistente en el predominio de la producción ganadera y avícola y de piensos y alimentos que esas actividades requieren. El crecimiento más fuerte registrado en el decenio correspondió a la producción avícola, que alcanzó promedios anuales de 18.1% en el caso de las aves; de 17.6% en el de las carnes y de 13.0% en el de los huevos. Los promedios anuales de la producción de carne bovina y de leche fueron algo más bajos: 7.8% y 2.08%, respectivamente.

Es evidente que el consumo aparente de cereales descendió ligeramente en 1974-1980 a la vez que aumentó la demanda de carne, huevos, leche, pescado y mariscos. Pero la ampliación de la demanda no fue la única causa de este cambio en la producción; el aumento del minifundio y el

predominio de las fincas medianas contribuyeron a reducir la superficie sembrada de trigo y cebada para ocuparla con otros cultivos, gran parte de los cuales debe haber sido de subsistencia y ni siquiera figuran en las estadísticas. Contribuyó, asimismo, la política de precios y subsidios del Estado sobre todo en el caso del trigo. Es posible que este último factor haya sido el de mayor peso, pues aunque la política de precios favoreció en general a la producción de alimentos, existieron situaciones discriminatorias como la vigencia de precios desfavorables para algunos productos (trigo, maíz, arroz), los cambios muy profundos en los precios y los gastos de los agricultores; y grandes diferencias regionales de precios así como un comportamiento errático de los mismos.

También es de interés examinar la influencia de las finanzas públicas y del crédito de fomento en el desarrollo del sector agropecuario en el decenio considerado. El incremento de los recursos originado por las exportaciones de petróleo alivió la presión sobre la agricultura como proveedora de divisas y fuente de ingresos del Estado. De esta forma, las exportaciones, que aportaban el 15.6% del total de ingresos del Estado en 1973 bajaron su contribución a 5.5% en 1977. Los impuestos a las exportaciones agrícolas también redujeron su importancia relativa en los ingresos tributarios, al bajar de 13.5% en 1965 a 8.6% como promedio en el período 1975-1977. Al terminar el decenio sólo quedaban vigentes los impuestos de exportación al café y al cacao, y la contribución del sector a los ingresos tributarios era bastante menor que la de otras actividades económicas.

En cambio, el gasto del Estado favoreció claramente al sector agrícola, pero como la mayor parte de los recursos se destinó a cubrir costos burocráticos, cabe poner en tela de juicio la eficacia de los resultados. Entre 1970 y 1978 el número de funcionarios que trabajaban en los servicios públicos de la agricultura aumentó 112.5%.

El crédito de fomento, otro elemento favorable a la actividad agrícola, se canalizó por medio del Banco Nacional de Fomento. En términos reales creció 3.5 veces en 1973 y 1974; hasta 1976 se mantuvo en un nivel alto; en el período 1977-1983 se redujo, y de 1984 a 1986, alcanzó los valores de mediados de los años setenta.

<sup>3</sup>Banco Internacional de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1986. Washington D.C., 1986, pp. 119-120.

El principal período de expansión crediticia fue de 1973 a 1976 y se concentró en algunos rubros que prácticamente constituyeron la clave de dicha expansión. En cultivos, los que al parecer recibieron una clara prioridad, fueron el arroz y el maíz duro, sobre todo en 1976, y el algodón, especialmente en 1975. En pastos y ganadería, con un aumento más moderado pero de todos modos cuantioso por el monto implicado, el crédito creció de 454 millones de sucres en 1972 a 1 104 millones en 1975.

En los tres cultivos mencionados, el aumento entre 1972 y 1973 multiplicó varias veces los montos de crédito concedidos anteriormente. Si a esto se suma el crédito para pastos y ganado, se observa una estrecha relación entre crédito concedido y aumento de la superficie y de la producción.

Entre 1972 y 1976 hubo un aumento considerable de crédito para casi todos los productos de consumo interno, seguido por un descenso generalizado, tendencia que se invirtió sólo en 1984 y 1985.

En cuanto a los beneficiarios del crédito, mejoró el acceso de los pequeños productores aunque globalmente se siguió beneficiando a los grandes terratenientes. Según Commander y

Peek<sup>4</sup>, sólo el 4.5% de las familias de agricultores con 5 o menos hectáreas de tierra tuvo acceso al crédito. Estos datos se refieren presumiblemente a la Sierra, pero para el país en general, la situación fue quizá algo mejor para el pequeño agricultor, como puede desprenderse del desarrollo de las cooperativas arroceras que fueron sujeto privilegiado del crédito. La importancia concedida al pequeño agricultor llevó a crear el Fondo para el Desarrollo Rural y de Sectores Marginados (FODERUMA) que otorga pequeños créditos y presta asistencia técnica.

El hecho de que el Banco Nacional de Fomento deba regirse por criterios bancarios explica que éste haya favorecido en especial a los campesinos "más capitalizados", pero en todo caso no contradice el propósito del gasto público y del crédito de fomento de favorecer al sector más necesitado. Mientras la política económica de los años 1973 a 1976 mostró un sesgo contrario al sector agropecuario y discriminó especialmente contra el campesino y el pequeño productor, el crédito de fomento aparece hasta cierto punto como una excepción. Sin embargo, con todas esas ambigüedades, una apreciación de conjunto muestra que, pese a los tropiezos y vacilaciones, éstos fueron los años de mayor transformación de la estructura agraria ecuatoriana.

## II

### El decenio de 1980: crisis financiera y políticas de ajuste

#### 1. *Las tendencias y problemas del crecimiento*

Luego del violento crecimiento del servicio de la deuda externa en 1979, el apremio financiero se agudizó rápidamente hasta llegar a un clímax en 1982 y 1983. En 1981 había habido ya una cuantiosa pérdida de reservas internacionales, con fuga de capitales que anticipaba una devaluación. En 1982, habiéndose reducido a 360 millones de dólares el crédito disponible, las reservas internacionales disponibles bajaron a un nivel apenas superior al equivalente a un mes de exportaciones.

Entonces comenzaron a aplicarse realmente las políticas de ajuste, que incluyeron una devaluación, la primera desde 1970. Dichas políticas, que se examinarán luego, tuvieron un efecto drástico en las importaciones en 1983, año en que se redujeron 35%. Este año marcó el momento más grave de la crisis, pues aparte del

<sup>4</sup>Commander y Peek, "Exportaciones petroleras, reforma agraria y el proceso laboral rural: la Sierra ecuatoriana en los años setenta", en Banco Central del Ecuador, *Revistas* N° 37, julio de 1986, p. 11.

efecto de las medidas restrictivas del ajuste, el país sufrió graves inundaciones a fines de 1982 y en 1983. En todo caso, en 1981 y 1982 más del 70% de los ingresos por exportaciones hubo que destinarlo al servicio de la deuda; ésta llegó en 1982 a una cifra que era prácticamente la mitad del producto interno bruto del país en ese año. La situación afectó profundamente a toda la economía nacional y sobre todo a las finanzas del sector público que fue lo que originó la deuda. Mientras hubo crédito disponible, desde 1979 a 1982, el sector público se movió con aparente holgura para cubrir los déficit públicos. En 1982 la contribución del financiamiento externo, que ya era muy baja, fue menor que la del financiamiento interno. A partir de 1983 el financiamiento externo fue negativo, lo que obligó a las autoridades a generar un superávit en el sector público recurriendo a medidas que llevaran a incrementos de los ingresos corrientes (desde alzas de los precios de la gasolina hasta aumentos de los impuestos a las transacciones mercantiles) y reducción violenta del gasto.

La situación en 1983 se deterioró todavía más a causa de las inundaciones. La infraestructura de transporte resultó muy afectada en la Costa y los perjuicios sufridos por los cultivos provocaron un desabastecimiento generalizado. A ello deben agregarse otros daños graves que hicieron que el perjuicio total se estimara en 640 millones de dólares. Esta fue la principal causa de la caída del producto interno bruto de 1983 y del fuerte aumento de la tasa de inflación.

Por esta razón y debido también al apremio financiero, el producto interno bruto total cayó 2.8% en 1983, llegando al punto más bajo de su trayectoria de debilitamiento que se inició en 1981. En 1980 la ampliación del consumo sostuvo a la economía, pero en 1981 el deterioro comenzó con la caída de la inversión. Esta tendencia se agravó en 1982 y fue acompañada de los problemas descritos de desequilibrio de la balanza de pagos y pérdida de reservas. En 1983 ninguna variable macroeconómica registró aumentos y el grave descenso del producto interno bruto, representó una contracción de -5.6% del producto interno bruto por habitante.

Los años 1984 y 1985 fueron tiempos difíciles de ajuste y lenta recuperación. En 1984 el crecimiento de 4% del producto interno bruto se debió a la expansión de las exportaciones. En

1985 las políticas de ajuste fueron menos severas y aumentaron la inversión y el consumo públicos, y el producto interno bruto creció 3.8%. Los resultados de 1986 y 1987 deben haber reflejado los efectos de la caída de los precios del petróleo en el primero de esos años, y la suspensión de las exportaciones de petróleo a causa del terremoto en 1987. Para este último año se aseguraba nuevamente una contracción del producto interno bruto y, en general, el predominio de una situación difícil.

## 2. Las políticas de ajuste

En 1980 las políticas de corto plazo tendieron a la estabilización y no al ajuste, con el propósito de contrarrestar las presiones inflacionarias generadas por la expansión del consumo. En 1981 se puso el énfasis en la cuestión fiscal y se procuró enfrentar el problema del creciente déficit fiscal (por ejemplo, alza de los precios de la gasolina). Pero en 1982 se iniciaron realmente las políticas de ajuste, al agravarse los problemas de balanza de pagos provocados por la deuda externa. Aunque la renegociación de la deuda tuvo evidentemente influencia en las políticas de ajuste, no se estima necesario describirla en detalle. De 1982 a diciembre de 1984 la deuda externa privada fue objeto de seis renegociaciones; de 1983 a 1985 la deuda externa pública con la banca comercial se renegoció tres veces, y en setiembre de 1983 se estableció con el Club de París el mecanismo de refinanciamiento de la deuda con organismos oficiales.

Conviene distinguir tres etapas en el período de ajuste. En la primera (1982 hasta comienzos de 1983), las medidas adoptadas no estuvieron sujetas a condiciones externas. A partir de la segunda etapa (1983 a agosto de 1984) el Fondo Monetario Internacional tuvo influencia decisiva en las negociaciones. En la tercera etapa, que va desde setiembre de 1984 hasta el presente, la política se ha basado en concepciones neoliberales.

### a) El ajuste de 1982

En los primeros meses del año las medidas apuntaron fundamentalmente a ajustar las tasas de interés y el tipo de cambio. En enero la tasa de interés legal subió de 12% a 15% y la del ahorro, de 8% a 12%. En marzo se modificó el sistema

cambiario y se crearon dos mercados: el mercado libre (de intervención) del Banco Central con un tipo de cambio de 30 sucres por dólar y recursos provenientes de las exportaciones privadas, y el mercado oficial con un dólar cotizado a 25 sucres y recursos provenientes del petróleo. Ambos operaban con un sistema de lista de cambios para la asignación de prioridades.

El continuo deterioro de la balanza de pagos obligó, en mayo, a una segunda devaluación. El nuevo tipo de cambio fue de 33 sucres por dólar para todas las transacciones de bienes y gran parte de las de servicios en el mercado oficial. El dólar en el mercado libre se fijó en 35 sucres y a pesar de que la devaluación fue de 32%, no se llegó al tipo de cambio real calculado por el Banco Central, que entonces era de 38.10 sucres.

Continuando con la política de desincentivar las importaciones se tomó una serie de medidas, como prohibición de importar bienes suntuarios y limitación a la compra de otros bienes, como vehículos, para cuya importación se exigieron obligaciones de trueque con exportaciones ecuatorianas. Para encarecer y dificultar las importaciones se obligó a pagarlas con créditos, se establecieron depósitos previos según el monto del crédito y se introdujeron cambios en las listas de importaciones. En noviembre se prohibieron las importaciones de la Lista II y se suspendieron las de bienes de capital y de transporte, por más de un año. Estos mecanismos y el debilitamiento de la demanda explican la caída de las importaciones en 1983.

Paralelamente se estimularon las exportaciones. Además del Certificado de Abono Tributario, contribuyeron a incentivarlas las devaluaciones y el mecanismo de trueque, la fijación de precios mínimos internos a productos de exportación para beneficiar a los productores, y las mayores facilidades de crédito y los montos de los préstamos.

El crédito se utilizó también para mantener el nivel de actividad. Con este objeto se crearon un fondo (de 2 000 millones de sucres) para el fomento de las exportaciones; y un Fondo de Regulación de Valores para la inversión privada, con crédito de largo plazo; se simplificó el sistema de Fondos Financieros del Banco Central en varios fondos (agropecuario, pequeña industria-artesanía, turismo y pesca, etc.) y se estableció uno especial para la construcción.

Con el fin de controlar la inflación, se limitó el crédito del Banco Central y se aumentó en 1% el encaje bancario, que quedó en 23%; y se intensificaron las operaciones de mercado abierto, aumentando la rentabilidad de los Bonos de Estabilización. Sin embargo, la inflación llegó, en 1982, a 24.4%, resultado en el que influyeron la devaluación, el segundo aumento de los precios de la gasolina y el alza de los precios del trigo por la suspensión de la subvención a las importaciones.

Estas dos últimas medidas figuran a la vez entre los instrumentos de la política económica para reducir el déficit fiscal, uno de sus objetivos prioritarios. Contribuyeron también a esa finalidad, la revalorización del oro monetario y el aumento considerable de la participación estatal en el valor de las ventas de petróleo. Como resultado de la política aplicada en 1982 el déficit del sector público se redujo a un nivel inferior a los de 1981 y 1980 (aunque el déficit presupuestario estatal se mantuvo, en términos reales).

#### b) *El ajuste entre 1983 y agosto de 1984*

Tres medidas constituyen la piedra angular de la política de ajuste ejecutada en este período: la devaluación y adopción del sistema de minidevaluaciones programadas; el alza de las tasas de interés; y la Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público.

La nueva devaluación se hizo impostergable ya que la inflación llegó a 52.2% en 1983 (medida de diciembre a diciembre); el tipo de cambio se fijó en 42 sucres por dólar, con minidevaluaciones de 0.04 centavos de sucre por día laborable. La devaluación fue de 27%, pero no se llegó al valor real, que los estudios del Banco Central estimaban en aproximadamente 50 sucres por dólar; las minidevaluaciones debían impedir que creciera el rezago.

La tónica de las medidas adoptadas fue la flexibilidad. De esta forma se pasó de un sistema de tipo de cambio fijo a las minidevaluaciones; y se establecieron un sistema de doble mercado cambiario y distintas listas de cambio. Así, en junio de 1983 las minidevaluaciones se fijaron en 0.05 centavos de sucre por día calendario; en febrero de 1984 se modificaron las listas de cambio asignadas a los dos mercados, para favorecer a las exportaciones distintas del petróleo y encarecer algunas importaciones.

El aumento de las tasas de interés, otro pilar

de la política de ajuste en esta segunda etapa, se realizó en combinación con el sistema de minidevaluaciones para evitar la especulación. Su objetivo era evitar la fuga de capitales más que estimular el ahorro nacional. Los aumentos se aplicaron en marzo y setiembre de 1983 y junio de 1984; y el máximo alcanzado por la tasa comercial fue de 21%, en 1984, nivel inferior al de la inflación de ese año, que alcanzó a 25%.

La Ley de Regulación Económica y Control del Gasto Público de marzo de 1983, se inscribe dentro de la política de austeridad fiscal y de aumento de los ingresos. En virtud de esta ley se ampliaron las funciones del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos; se redujeron o eliminaron temporalmente algunos gastos públicos (en mobiliario, vehículos, transporte, etc.) y se congelaron los sobresueldos de los empleados públicos; se restablecieron los recargos arancelarios, que iban desde 5% hasta 15%; se alzaron los precios de los combustibles que no se habían reajustado en 1982 (Diesel oil, fuel oil y queroseno). Al crearse el Fondo Nacional de Emergencia, en junio de 1983, se recortaron 35% todas las exoneraciones arancelarias con lo que disminuyeron, por primera vez, algunos incentivos de las leyes de fomento.

Estas medidas dieron por resultado la eliminación del déficit del sector público por primera vez desde 1974 y pese al gasto en que se incurrió con motivo de las inundaciones; el superávit, de 2 408 millones de sucres, casi compensó el financiamiento externo negativo, de 2 993 millones de sucres; y el déficit del presupuesto de la Nación se redujo considerablemente, aunque se mantuvo.

El agudo desequilibrio de la balanza de pagos exigió nuevos controles de la importación; así, en marzo de 1983, se transfirieron algunos rubros de la Lista I-b a la Lista II y se suspendieron las importaciones de otros bienes, manteniéndose las numerosas prohibiciones. En febrero de 1984, al mejorar la situación, se levantaron la prohibición o la suspensión al 75% de las importaciones que antes habían estado sujetas a este tipo de control.

Las medidas para estimular las exportaciones y la actividad económica también fueron numerosas. En setiembre de 1983 se transfirió al mercado libre el 10% de las divisas de las exportaciones tradicionales (a excepción del petróleo);

en marzo de ese mismo año, se permitió el acceso de las exportaciones no tradicionales al financiamiento de los Bonos de Fomento; en mayo, el Banco Central estableció una línea de crédito pesquero; y en agosto, se instituyeron permisos globales de exportación para facilitar las ventas externas de productos perecederos, como flores y frutas.

Además, se dictaron medidas de carácter selectivo para favorecer la actividad económica y ayudar a las empresas afectadas por la crisis. Como ya se mencionó, se amplió el mecanismo de bonos de fomento; en abril de 1983 se creó el Fondo de Electrificación Rural; en junio se establecieron el Fondo de Emergencias Nacionales y el Fondo de Riego y Drenaje; y también en ese mismo mes se dictó la Ley de Desarrollo de Vialidad Agropecuaria y Fomento de la Mano de Obra, para cuya aplicación se utilizarían los fondos provenientes de parte del incremento de los ingresos petroleros; en el mes de julio se abrió una línea especial de refinanciamiento para el Sistema Mutualista; en setiembre, se autorizó al Banco Central para que descontara o redescantara los créditos de las empresas financieras que atravesaban por una situación difícil; y ya en 1984, se establecieron el Fondo de Capitalización de Empresas (febrero) y el Fondo de Forestación y Reforestación (agosto).

Por su parte, el crédito del Banco Nacional de Fomento aumentó 30% entre 1982 y 1983 y el concedido para el cultivo de productos alimentarios, creció 45%.

### *c) El ajuste desde setiembre de 1984 a 1986*

El cambio de gobierno significó una reorientación gradual de la política hacia transformaciones de corte neoliberal. La política de ajuste dio primera prioridad al sistema cambiario y al manejo de la tasa de interés orientado a superar el déficit de ahorro en apoyo de la política cambiaria. Fueron claros, además, la preferencia por los mecanismos de mercado y el propósito de reducir los controles directos y selectivos en el manejo de la economía.

También, dentro del sistema de prioridades de la política de ajuste, se consideraron las finanzas públicas, lo que trajo aparejados la ejecución de nuevos programas de desarrollo y el control de la inflación.

En diciembre de 1985 se renegoció la deuda, pero la caída del precio del petróleo ocurrida en 1986 y la interrupción de sus exportaciones en 1987 a causa de los daños sufridos por el oleoducto como consecuencia del terremoto, obligaron a plantear una nueva renegociación.

Las medidas atinentes al sistema cambiario se tomaron desde que el nuevo gobierno inició su gestión, en setiembre de 1984. Se eliminó el sistema de minidevaluaciones y se estableció un tipo de cambio de 95 sucres por dólar para el mercado libre del Banco Central al que se destinaron todas las transacciones, salvo las exportaciones de petróleo y las importaciones de la Lista Especial que fueron atendidas con un tipo de cambio de 66.50 sucres por dólar. A propósito de importaciones, se completó el proceso de liberalización, levantando las prohibiciones o suspensiones al 25% restante de los productos afectos a esas medidas de control.

En marzo de 1985 se inició una serie de transferencias al mercado libre del Banco Central en un afán de llegar a la unificación del tipo de cambio a un nivel mucho más alto; en noviembre del mismo año se habían transferido casi todas las transacciones. Poco tiempo después se efectuó la devaluación formal del tipo de cambio. El tipo de cambio medio para las exportaciones aumentó (32%) de 68.29 a 89.62 sucres por dólar y para las importaciones subió (29%) de 62.79 a 93.51 sucres por dólar. De este modo, el tipo de cambio medio se aproximó al tipo de cambio real. En el mercado libre el valor del dólar alcanzó aproximadamente a 123 sucres, con tendencia alcista.

Esta unificación de los mercados parece haberse efectuado sólo para llevar a cabo una nueva devaluación de la moneda. En enero de 1986 se volvió al sistema de doble mercado con un tipo de cambio oficial que se mantuvo a 95 sucres por dólar comprador y a 96.50 sucres por dólar vendedor; para el mercado libre de intervención el tipo de cambio fue de 110 sucres por dólar.

El tipo de cambio oficial quedó sólo para propósitos contables, pues en el mercado intervenido se transaban casi todas las exportaciones y los importadores adquirían las divisas en el mercado libre (de 132 a 136.40 sucres por dólar). En el mercado libre "privado" (con divisas provenientes de las exportaciones de arroz y maíz), en el que el valor del dólar oscilaba en torno a 160

sucres, se transaban las exportaciones ocasionales.

También se adoptaron algunas medidas de liberalización. Por ejemplo, en febrero de 1986 se redujo la lista de productores con licencia previa y asimismo se autorizó la importación de vehículos, que había estado prohibida o sujeta a cupos desde los años setenta. Como resultado del aumento consiguiente de las importaciones, en marzo del mismo año la balanza comercial registró un déficit de 32 millones de dólares.

Gradualmente se habían ido suprimiendo los controles directos con la intención de regular básicamente mediante el tipo de cambio. Con las excepciones de la exigencia de depósitos previos y de las subvenciones a la exportación, las devaluaciones fueron el mecanismo esencial para enfrentar el problema de la balanza de pagos.

A raíz de la caída del precio del petróleo se estableció, en agosto de 1986, un sistema de flotación para el tipo de cambio y las tasas de interés, que era realmente el que se había tenido la intención de establecer desde un comienzo. Se instauró un sistema de doble mercado: uno de transacciones privadas, llamado libre o privado porque las fluctuaciones del tipo de cambio obedecían a la ley de la oferta y la demanda; y un mercado oficial, para sufragar los gastos del Estado, con las divisas provenientes del petróleo. En el momento de adoptarse la medida, la cotización del dólar en el mercado libre descendió a 140 sucres por dólar, lo que implicaba una devaluación considerable para las exportaciones (de 27% a 30%). El tipo de cambio oficial siguió al de flotación, de modo que en la práctica implicó el establecimiento de un tipo de cambio único. Después de marzo de 1987 la cotización subió, sobrepasando en abril los 160 sucres por dólar.

La tendencia era a estimular las exportaciones mediante la eliminación de las medidas discriminatorias y haciendo más expedito el proceso. La disminución de la protección a la producción nacional fue evidente, lo que no corresponde del todo a los modelos típicos de la tesis de corte neoliberal.

Como ya se señaló, las tasas de interés fueron otro elemento esencial de la política de ajuste. En diciembre de 1984 se elevaron las tasas de interés comercial de 21% a 23%; las tasas de interés para el ahorro se aumentaron a 20%; y a 25% la de los

papeles financieros. Al mismo tiempo se crearon las Pólizas de Acumulación (especiales) por un monto mínimo de 1 millón de sucres, un plazo no inferior a 90 días y tasas de interés flotantes según el mercado; éstas variaron de 24% a 36% o 37%. Hacia fines de 1985 se habían captado 34 000 millones de sucres, es decir la cuarta parte de la oferta monetaria. Sin embargo, el crédito correspondiente a esos recursos ha interesado poco a las actividades productivas debido a su elevado costo.

Frente a otros aspectos la acción del gobierno no ha logrado resultados tan concretos. Por ejemplo, por omisión administrativa, el control de los precios al consumidor que era algo que el gobierno deseaba, ha dejado de existir. Por otra parte, aunque se han tomado medidas para impulsar la inversión extranjera, como la eliminación de la mayoría de las condiciones de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y el convenio con la *Overseas Private Investment Corporation*, los resultados no han sido satisfactorios. Además, se limitaron los beneficios otorgados por las leyes de fomento industrial, pero paralelamente el gobierno propició otras leyes de iguales características (industria artesanal, pequeña industria, agroindustria). En materia de privatización, salvo el funcionamiento de la comercialización agropecuaria, nada se ha concretado.

En contraste, pese a no figurar entre las prioridades del gobierno, éste tuvo que impulsar el robustecimiento financiero del Estado. Con esa finalidad se aumentó el precio de los combustibles en diciembre de 1984 y marzo de 1987; se elevó el impuesto a las transacciones mercantiles, de 6% a 10%; y se crearon o aumentaron una serie de impuestos indirectos.

No obstante el enorme incremento de los ingresos corrientes y transferencias (83% con respecto a 1984, en sucres corrientes) los egresos del presupuesto del Estado crecieron de tal manera que el déficit aumentó 58% respecto del año anterior. Por consiguiente, parece que se han dado de nuevo algunas de las condiciones que indujeron al pesado endeudamiento de fines de los años setenta. En la presente circunstancia, el logro de nuevos créditos implicaría aún mayor deterioro de la tasa de crecimiento o el recrudescimiento de la inflación.

### 3. *Los principales efectos de las políticas de ajuste en el desarrollo sectorial y otros aspectos de la economía*

Haciendo referencia al período 1982-1984 del ajuste, si sólo se tiene en cuenta el arancel —instrumento clásico de protección— éste se mantuvo básicamente inalterable en ese lapso; sólo se modificó a fines de 1986, disminuyéndose ligeramente la protección tanto en términos nominales como efectivos. El juego de los otros instrumentos (devaluaciones y medidas paraarancelarias en toda su variedad) de 1981 a 1984 incrementó la protección nominal, pero sin efectos discriminatorios en algunos sectores en particular. En este período de emergencia, el objetivo de las políticas era cambiar radicalmente la relación de precios internos a precios externos y restringir fuertemente la importación. Considerado en conjunto con el ablandamiento posterior de las medidas paraarancelarias, el sistema tendió a ser un tanto menos protector que antes y más favorable a la exportación. Fue más favorable al sector agropecuario que los mecanismos de asignación de recursos de los años setenta y principios de los ochenta. En 1984 fue en general un sistema restrictivo de la importación, rasgo que tendió a suavizarse considerablemente desde 1986 con las medidas y políticas adoptadas ese año.

La crisis y el ajuste introdujeron cambios notables en las tendencias del crecimiento sectorial que habían prevalecido en los últimos veinte o treinta años. La gravedad de la situación se advierte en la disminución del crecimiento de todas las actividades, entre las cuales el sector agropecuario es de los que salieron mejor librados, con una tasa de crecimiento del producto interno bruto entre 1979 y 1985 de 2% como promedio anual. La industria se contrajo por tres años consecutivos, de 1983 a 1985, con un debilitamiento que dura hasta ahora; la construcción cayó abruptamente en 1983 pero mostró un principio de recuperación en 1985.

En el caso del sector agropecuario, el crecimiento se debió básicamente a la producción pecuaria y en segundo lugar a la pesca y la silvicultura. La producción de exportación tradicional se contrajo en 1983 y creció pausadamente en los dos años siguientes. Los productos de consumo interno y las materias primas agrícolas mostraron una contracción parecida en 1983 y no se han

recuperado posteriormente. La situación no fue, por cierto, favorable para estos dos subsectores y la causa fundamental radicó en las catástrofes de 1983.

La crisis produjo también una regresión marcada en la diversificación a que habían llegado las exportaciones ecuatorianas en los años setenta. El valor total de éstas aumentó a un promedio de 4.3% entre 1979 y 1985, ritmo que puede calificarse como relativamente satisfactorio. Pero esta tasa encubría el deterioro de las exportaciones no petroleras, que se redujeron con relación a 1979.

La causa principal de ese deterioro fue la violenta caída de las exportaciones de productos industrializados, tanto alimentarios como no alimentarios. Entre los primeros, pesa sobre todo la disminución de las ventas externas de productos elaborados del cacao; entre los segundos, los no alimentarios, prácticamente ya no se efectúan varias exportaciones que tenían especial interés por ser rubros importantes del comercio con el Grupo Andino.

Resulta así que, aparte del petróleo, los únicos rubros que mostraron dinamismo fueron los de un reducido grupo de productos primarios no tradicionales, entre los cuales los más importantes eran los langostinos, cuyas exportaciones se cuadruplicaron entre 1978 y 1985.

Se destacan, en todo caso, las diferencias entre la estructura actual de las exportaciones y la de fines el decenio de 1970, y las escasas perspectivas futuras que se les presentan ante el predominio de las ventas de petróleo y de productos tradicionales, éstos últimos con mercados inestables y poco dinámicos.

La importación fue una de las variables más sujetas a las políticas de ajuste. En 1983 descendió 41% con respecto a 1982, recuperándose lentamente en 1984 y 1986. Las cifras de importación muestran cómo el ajuste afectó a las distintas actividades: en los peores momentos experimentó una fuerte caída la importación de bienes de capital para la industria, el transporte y la construcción. Las compras externas de materias primas para la industria crecieron mucho más lentamente que en el pasado y con fluctuaciones extremas de año en año. En lo que se refiere a la actividad agropecuaria, la importación de pro-

ductos alimentarios de consumo directo descendió regularmente desde 1979, pero es el único rubro relacionado con esa actividad que así se ha comportado; los demás (bienes de capital, materias primas agropecuarias para la industria, insumos para la agricultura) mostraron una tendencia ascendente regular, salvo en momentos difíciles como el año 1983. En este caso, también en la composición de las importaciones parece predominar la actividad agrícola, en desmedro de otros sectores como la industria. El aumento de participación de las importaciones agrícolas, aparte de reflejar mayor dependencia externa, es un indicador de que esta actividad fue menos afectada que otras por la crisis y el ajuste.

Con respecto a las tendencias de los precios, las principales medidas de las políticas de ajuste (devaluaciones, aumentos de precios de la gasolina y de otros bienes y servicios, alza de las tasas de interés, etc.) tuvieron un efecto inflacionario que se reflejó en el ascenso gradual del índice de precios al consumidor desde 1980. En ese año subió 14.8%; en 1982 la tasa fue de 24.4%, y en 1983, con el desabastecimiento producido por las inundaciones, llegó en el año a 52.5%. En los últimos meses de este año se logró frenar la inflación y en 1984 se había reducido a 25.1%; desde entonces hasta 1986 se mantuvo más o menos en ese nivel.

La aceleración de la inflación y las mismas políticas de ajuste deterioraron los salarios reales con relación al nivel que tenían en 1980, luego de la duplicación del salario mínimo que se decretó ese año. Según un cálculo aproximado basado en los salarios mínimos, se estima que el salario real correspondiente a 1986 representaba el 77.5% del salario de 1980.

Lamentablemente se carece de información acerca de los efectos en el empleo y la distribución del ingreso. Por los síntomas, se detecta un profundo deterioro con relación a los últimos años del decenio de 1970. Además, parece que se han profundizado las desigualdades. Según investigaciones realizadas en el medio rural, en 1981 el ingreso real medio de los campesinos era inferior al que percibían en 1970 y el desempleo manifiesto había aumentado 65%. Otras estimaciones sobre desempleo abierto y subempleo llegan a conclusiones similares de deterioro.

#### 4. El sector agropecuario en el decenio de 1980 y las políticas de ajuste

A pesar de los cuantiosos recursos percibidos por el país durante el auge petrolero, subsisten en el sector rural taras que son realmente un arrastre de problemas estructurales del área. Entre ellas sobresale el subempleo, que se supone afecta a más del 50% de la población económicamente activa nacional, problema que ha sido imposible aliviar.

Como se indicó anteriormente, las políticas de gasto del gobierno, de crédito de fomento y otras adoptadas en los años setenta, trataron de favorecer al sector pero los instrumentos macroeconómicos más importantes como el arancel y otros, estaban sesgados hacia las actividades urbanas. En los años ochenta ha habido al parecer un cambio que ha apuntado a abandonar ese sesgo y adoptar un patrón favorable, especialmente a la exportación de productos primarios. En cambio, la situación de la producción agrícola de consumo interno es más ambigua por cuanto las políticas de precios y otros instrumentos parecen favorecerla en tanto que la contracción de la demanda de los grupos populares y otros elementos de la política de ajuste la han afectado negativamente.

Las dificultades se perciben más claramente si se atiende a las prioridades de la política de ajuste pues se advierte que se trata de favorecer a una agricultura "moderna de finca mediana y grande".

A comienzos de los años ochenta continuó la reforma agraria y el desarrollo rural integral, pero en los últimos tres años casi ha cesado la reforma y ha disminuido notablemente el trabajo en el programa de desarrollo rural, estimulándose principalmente el sector moderno vinculado a la exportación.

##### a) Situación y tendencias de la producción agropecuaria 1980-1985

Se sintetizan a continuación las principales características de la producción agropecuaria en el período considerado. En el subsector agrícola, la producción de cultivos de exportación tradicional (banano, café y cacao) experimentó variaciones extremas, entre 1980 y 1983, sobre todo como consecuencia de las inundaciones, al descender su tasa de crecimiento de 8.3% a -35.4%

respectivamente. El rubro "otras producciones agrícolas" que comprende productos de consumo interno directo y agroindustriales, mostró también fuertes caídas en esos años y en 1985.

En cuanto al subsector pecuario, la producción permaneció estable en 1980-1985 salvo en 1983. Por su parte, el rubro "caza y pesca" presentó tasas de crecimiento espectaculares, principalmente debido al desarrollo de la cría de langostinos.

El año 1983 fue un período completamente anormal por los destrozos que ocasionaron las inundaciones, y todos los rubros registraron tasas de crecimiento negativas.

A raíz de este desastre, alrededor de 950 000 personas, o sea 11.8% de la población ecuatoriana, fueron directa o indirectamente afectadas al perder sus viviendas, cosechas o ingresos de subsistencia. Según CONADE<sup>5</sup> la superficie inundada fluctuó entre 12% y 15% del territorio nacional. Además, hubo una gran carestía de productos básicos la que se hizo sentir fuertemente por las dificultades de abastecimiento, la especulación y el acaparamiento. La producción para la exportación experimentó una fuerte caída y en general se dificultó seriamente la comercialización de la producción agrícola.

Con respecto a las tendencias de la producción agropecuaria, la ampliación de la superficie dedicada al cultivo de productos alimenticios básicos, que alcanzó a 6.9%, equivalente a 35 000 hectáreas, en 1980-1985, puede estar indicando una reversión de la tendencia general registrada en 1970-1985. La pequeña recuperación hizo llegar la superficie total a 502 000 hectáreas en 1980, área bastante inferior a la de 795 000 alcanzada en 1970. Aunque su productividad aumentó, aún así fue más baja que la registrada por los productos agrícolas destinados a la industria y a la exportación o que la de otros países latinoamericanos.

El crédito del Banco Nacional de Fomento para la producción de alimentos creció a una tasa anual de 8.9% entre 1979 y 1985, que sólo fue inferior a la del crédito otorgado para la producción de pastos y ganado.

Se advierte una mayor conciencia de la necesidad de disminuir la dependencia externa para

<sup>5</sup> CONADE, *Ecuador y lineamientos para una estrategia para el desarrollo*, julio de 1984 (mimeografiado).

el abastecimiento de alimentos y también de que frente a la crisis internacional una de las soluciones es el desarrollo del sector agropecuario orientado a atender las necesidades del consumo directo, del consumo industrial y de la exportación.

El crecimiento de la superficie destinada a la producción de materias primas industriales en 1980-1985 fue de 5 000 hectáreas, bastante menor con respecto al registrado en el período anterior, que fue de 15 000 hectáreas.

La marcada preferencia de las políticas agropecuarias por incrementar las exportaciones explica la ampliación de 150 000 hectáreas de la superficie cultivada, en 1985, sobre todo de la destinada al cultivo del café, frente a la de 30 000 hectáreas en 1980 y a la de 700 hectáreas como promedio en el decenio de 1970.

Por limitaciones en el mercado externo o en el uso industrial interno, la superficie destinada a "otros productos agrícolas" (higuerilla, té, piretro, tabaco, cabuya, y otras producciones menores) disminuyó casi 10 000 hectáreas en contraste con la expansión de 70 000 hectáreas que experimentó en la década anterior.

La evolución de la superficie destinada a los cultivos en los años setenta fue negativa (-64 000 hectáreas); en cambio en el primer quinquenio de los años ochenta fue positiva (200 000 hectáreas), debido fundamentalmente a los cultivos de exportación, en especial el café.

El incremento en pasturas, que alcanzó a 83 000 hectáreas por año, aunque es importante, muestra un marcado decrecimiento con respecto al de 230 000 al año registrado en 1970-1980; esta contracción se explica porque resulta cada vez más difícil la conversión de tierras.

El incremento neto de la superficie agropecuaria fue de 600 000 hectáreas entre 1980 y 1985, mientras que en la década anterior alcanzó a 2.2 millones de hectáreas. La superficie global evolucionó de 3.5 millones de hectáreas en 1970 a 5.5 millones en 1980 y a 6.2 millones en 1985.

El volumen de crédito concedido por el BNF al sector agropecuario concuerda con esta evolución. Así, se dio preferencia al crédito para la producción de pastos y para la ganadería, que de 742 millones de sucres (de 1975) en 1975, aumentó a 1 424 en 1985, lo que equivale a un crecimiento de 11.5% anual y de 92% total. En segundo lugar está la producción de alimentos,

que recibió crédito por 845 millones en 1975 y por 1 411 millones en 1985, registrando un crecimiento de 8.9% anual y 67% total.

En cambio, el crédito otorgado por dicha entidad para los productos de exportación disminuyó a una tasa anual de 10.3% entre 1975 y 1985, debido a que estos productos tienen acceso a una variedad de fuentes crediticias.

El crédito para maquinaria agrícola que de 258 millones en 1979 se elevó a 436 millones en 1985, en términos reales, registró un crecimiento de 9.2% anual.

En síntesis, el crédito global del BNF para la actividad agropecuaria, en sucres de 1975, aumentó de 2 400 millones a 3 800 millones en el período 1979-1985, o en otros términos, el incremento global fue de 60% a razón de 8.2% anual.

La productividad por hectárea tuvo un comportamiento muy variable. Por ejemplo, la productividad del arroz aumentó en la década de 1970 y se mantuvo en la de 1980, con tendencia a la baja, por debajo de los 3 000 kilos por hectárea; en 1985 cayó 11.8% con respecto a 1980. El incremento de 35.3% de la superficie dedicada a este cultivo no guardó relación con el crecimiento de sólo 4.4% de la producción en el período.

Por su parte, el trigo mantuvo una productividad de 1 000 kilos por hectárea desde 1978, en tanto que la superficie y la producción física siguieron disminuyendo. La cebada mejoró su rendimiento y de 600 kilos por hectárea que era en 1970 llegó a 900 en los años ochenta. La papa mantuvo una productividad superior a 12 000 kg/ha entre 1971 y 1976 y en los años ochenta ésta fue ligeramente superior a 11 000 kg/ha. La superficie destinada a su cultivo creció 20.4%, su producción 30.9% y su rendimiento 8.2%, lo que indica que el aumento proviene principalmente de la expansión de la superficie.

Hubo un aumento notable (32.8%) de la superficie cultivada en la palma africana, tanto en la Costa como en la Región Amazónica. También creció su rendimiento (40.2%). Registraron, asimismo, incrementos importantes en la presente década, el maíz duro (54.1%) y la soya (34.9%).

El cultivo del algodón depende del régimen de lluvias y de las preferencias del mercado. Su productividad ha sido muy variable: en 1980 fue alta, de 2 050 kg/ha; en 1983 llegó apenas a 400 kg/ha y en 1984 a 600 kg/ha.

En cuanto al banano, la superficie cultivada varió considerablemente, al reducirse de 190 000 hectáreas en 1970 a 70 000 en 1980 y 65 000 en 1985. Los rendimientos aumentaron de 12 800 kg/ha a 32 200 en 1980, disminuyendo ligeramente con posterioridad. Las exportaciones se estancaron entre 1 400 y 1 600 millones de toneladas al año.

El café registró baja productividad (algo más de 300 kg/ha) en varios años del decenio de 1970, que decreció en los años ochenta. La superficie cultivada, en cambio, aumentó notablemente, de 288 000 hectáreas en 1980 a 427 000 en 1985, y con ello la producción. De allí que la ampliación de la superficie haya sido de 48%, el de la producción 74% y el de los rendimientos unitarios, sólo de 17%.

La productividad del cacao fue en general baja. En los años setenta hubo un notable aumento de la superficie cultivada y en 1978 ésta se amplió a 288 000 hectáreas, para mantenerse luego casi sin variaciones. Sin embargo, la producción se mostró inestable, con grandes fluctuaciones, y alcanzó las 131 000 toneladas en 1985, resultado que mejoró la productividad en alrededor de 35%.

Hubo un incremento en frejol y leguminosas en general, con 15% de aumento de la productividad, entre 1980 y 1985; y lo mismo sucedió en el caso de las hortalizas.

En cuanto a la ganadería, ésta registró en general baja productividad, con excepción de algunos hatos de la Sierra. En el caso de la leche, la productividad media fue de sólo 4.5 litros por día y por vaca. Sin embargo, la producción ganadera ha crecido considerablemente lo mismo que sus productos derivados; a pesar de ello la producción lechera es insuficiente para abastecer el consumo nacional.

Es fácil deducir que se requiere impulsar una ganadería intensiva. En cuanto a la leche, su consumo puede sustituirse, en parte, mediante la producción cada vez mayor de cultivos con rico contenido proteico como, por ejemplo, la soya que puede cultivarse en gran escala en la Costa y determinadas áreas amazónicas.

En general, los índices muestran que hubo un considerable crecimiento de la producción pecuaria en el quinquenio 1980-1985: la producción bovina aumentó 28%; la producción lechera se incrementó 38%, mientras que la población

avícola creció 25% y la producción de carne de ave, 20%.

En la década de 1970 se produjo un cambio en la composición y el perfil de la demanda en favor de los alimentos "superiores", como los de origen pecuario y los que usan materia prima importada, como el pan y el trigo. En la actualidad, frente a una situación económica recesiva, con desocupación o subocupación cada vez mayores, el nivel de consumo ha bajado y los productos pecuarios se han convertido en artículos de lujo, con una demanda limitada.

Esta situación se refleja en los últimos índices de desnutrición calculados, que muestran que el 55.6% de los niños entre 0 y 60 meses de edad sufren de desnutrición crónica, y el 9.7% de 6 a 36 meses padece de desnutrición aguda.

#### b) *Otras políticas específicas para el sector agropecuario: sus tendencias recientes*

Como ya se señaló, en el período analizado se advierte un claro cambio de énfasis en la política agraria y sus programas de reforma agraria y colonización. En el bienio 1979-1980, en virtud de los programas de reforma agraria se adjudicó legalmente un promedio de 76 000 hectáreas cada año, con lo cual se benefició a 12 000 familias también anualmente. Ese fue el período en que el trabajo en los programas fue más activo. Entre 1981 y 1985 el promedio de adjudicaciones descendió a 35 000 hectáreas por año y el número de familias beneficiadas, a 4 000. En 1985 el total adjudicado sólo llegó a 28 000 hectáreas para algo más de 3 000 familias. De hecho, en ese año y en 1986 no hubo nuevas intervenciones del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y la reforma está paralizada.

En cambio, en los últimos años es clara la preferencia por la colonización, sobre todo en el Oriente. Mientras en el período de 1973 a 1980 el promedio anual de adjudicaciones fue de 133 000 hectáreas y 3 000 familias beneficiadas, en 1981-1985 el promedio subió a 183 000 y a 4 300 familias.

Esta preferencia concuerda con la política general del gobierno de dar decidido aliento a la explotación "moderna", de tamaño grande y mediano. En consecuencia, en los últimos tres años tampoco se ha prestado atención a los programas de desarrollo rural integral, los que han tropeza-

do últimamente con dificultades de financiamiento.

Existe también un marcado contraste entre las políticas de precios y de comercialización de la actual administración y las que la precedieron al comenzar el decenio. Conforme a la Ley de Control de Precios y Calidad, en el período anterior la política se ejerció mediante el control de un grupo limitado de productos, con respecto a los cuales, según su naturaleza, se fijaron precios de sustentación (de estímulo) o precios máximos al consumidor. Con dificultades de administración y limitado efecto, esa política contribuyó en alguna medida a enfrentar las presiones inflacionarias, si bien quizá no haya sido lo suficientemente efectiva la administración de los precios de sustentación. A partir de 1985 se redujo drásticamente el número de productos sujetos a control, prácticamente no se fijaron precios máximos al consumidor y el énfasis se desplazó hacia la administración de los precios de estímulo al productor. No obstante, el insuficiente control de los precios de los insumos agropecuarios y de los precios efectivamente pagados por los intermediarios y las industrias compradoras (molinos, industria textil, etc.) ha mediatizado la política de estímulo y creado situaciones difíciles para el productor de algunos bienes importantes como el arroz.

Finalmente, por ser elemento básico de las políticas agropecuarias, se examina la evolución del gasto del Presupuesto del Estado destinado al desarrollo agropecuario, así como los volúmenes de crédito otorgados por el Banco Nacional de Fomento. En los últimos años el crédito ha tenido aún más importancia que antes como instrumen-

to de estímulo y orientación, dada la diferencia existente entre la tasa de interés que aplica a los préstamos que concede (18%) y las que son usuales en los préstamos bancarios (superiores al 30%).

La enorme proporción del Presupuesto del Estado que ha tenido que destinarse al servicio de la deuda externa (27.4% en 1984) ha obligado a reducir todos los otros rubros del gasto, salvo los de educación y salud. El gasto del Estado ha crecido aún más rápidamente que en el período de la bonanza petrolera (8.2% anual en 1979-1985 frente a 6.5 anual en 1970-1979), pero ello se ha debido sobre todo a la necesidad de servir la deuda la que, sin embargo, sigue en constante crecimiento.

El gasto del Estado en el desarrollo agropecuario ha descendido, tanto en cifras relativas como absolutas (en términos reales), lo que debe haber afectado gravemente a la política relacionada con el sector. En rigor, no se trata de una opción de prioridades, sino del peso de una restricción general que aparece inevitable.

Sin embargo, esa restricción no existió en el crédito de fomento, al menos hasta 1985. De 1983 a 1985, dicho crédito creció rápidamente y en el último de estos años alcanzó montos que, en términos reales, superan a los de 1975, año de volúmenes máximos de la época del petróleo. La asignación de ese crédito se ciñe aproximadamente a las mismas pautas del pasado, con la excepción del arroz, rubro que al igual que en 1975 ha sido objeto de una evidente preferencia. En cambio, el algodón ha perdido la importancia que tuvo en el pasado.

### III

## Algunos cambios importantes en la estructura de la producción agropecuaria en el período 1970-1985

En el transcurso de este período se produjo un notable cambio en el aprovechamiento de la tierra. Se redujo la superficie dedicada al banano de exportación y a los productos alimenticios básicos, para dar paso a la producción agropecuaria

extensiva, a nuevos cultivos para la agroindustria (sobre todo palma africana) y a la agroexportación (abacá, langostinos, entre otros).

Para el conjunto de los alimentos básicos la superficie cultivada disminuyó 32.5% o, en tér-

minos absolutos, 258 000 hectáreas. Las áreas dedicadas a cereales, leguminosas y tubérculos fueron las más castigadas, en beneficio de las destinadas a la producción agrícola para la industria, que crecieron 125%, vale decir 175 000 hectáreas. Los pastizales registraron un crecimiento espectacular, del orden de 135%, al incorporarse 2.5 millones de hectáreas nuevas.

Como resultado de la tendencia contractiva de la producción de alimentos, aumentó la dependencia de su abastecimiento con respecto al exterior y sus importaciones crecieron entre 1968 y 1985, decuplicándose su valor que se elevó de 11.3 millones a 119 millones de dólares en ese lapso. Las compras más importantes fueron las de azúcar, cereales (trigo y cebada), aceites y grasas comestibles, y productos lácteos.

Finalmente los rasgos principales de la evolución del período considerado pueden sintetizarse en la disminución de la superficie agrícola frente a un crecimiento de la población de 3.4% entre 1962 y 1974 y de 2.8% entre 1974 y 1982; el sostenido bajo nivel de los rendimientos por unidad de superficie; la pequeña proporción (con tendencia a disminuir) de la superficie agrícola total dedicada a la producción de alimentos básicos, ya que de 1.73 millones de hectáreas sólo se han utilizado para ese fin 537 000, equivalentes al 31% del total; el aumento de pasturas, pero con una relación cabeza por ha/año de 1.2 en 1972 y de 0.84 en 1985, lo que estaría reflejando un manejo inadecuado del hato ganadero; y un consumo real de leche per cápita de 231 cm<sup>3</sup> al año, inferior al recomendado por el Instituto Nacional de Nutrición, de 350 cm<sup>3</sup>.



# México: estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola

*Jaime Ros y  
Gonzalo Rodríguez\**

En este artículo se pasa revista al desarrollo de la economía mexicana en general y del sector agropecuario en particular, desde la segunda guerra mundial hasta la crisis de 1982.

Se destaca la importante reactivación económica de 1978-1981 debido al auge petrolero, señalando que la creciente dependencia con respecto a los ingresos derivados de la exportación de petróleo aumentó la vulnerabilidad real y financiera del país. Por otra parte, las necesidades de inversión para el desarrollo de esta actividad imprimieron un marcado sesgo a la utilización de los recursos. El resultado fue un fuerte deterioro de la balanza comercial no petrolera y un explosivo crecimiento de la deuda externa, que sumados a las dificultades de la economía mundial desembocaron en la crisis económica de 1982.

Con respecto a la agricultura, se observa que, en términos relativos, su comportamiento fue bueno durante la crisis puesto que a pesar de crecer a tasas inferiores a las históricas, logró aislarse de la aguda recesión que afectó a la economía en su conjunto. Con esto dio muestras de gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, lo que le permitiría crecer a tasas superiores a las del resto de la economía en períodos de recesión e inferiores en períodos de expansión general. Si se examina más detenidamente este moderado crecimiento se verá que se originó en el comportamiento de los cultivos de soya, trigo, arroz y sorgo, que son los más dinámicos, lo que encubre el estancamiento del maíz y la notable declinación del frejol, cultivos esencialmente campesinos.

\*Economistas. Consultores de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### La situación hasta la década de 1970

#### 1. El desarrollo económico general

El desarrollo de México se ha caracterizado, desde la segunda guerra mundial en adelante, por presentar altas tasas de crecimiento anual (6% a 7%) conjuntamente con estabilidad cambiaria e inflación reducida, de niveles similares a los registrados internacionalmente. Posibilitó estas características un marco de estabilidad política e institucional que permitió aplicar con éxito estrategias de desarrollo basadas en la industria sustitutiva de importaciones, apoyada a su vez por políticas de protección industrial, el financiamiento de la banca estatal de desarrollo y los incentivos fiscales.

La situación se deterioró a partir de los años setenta con la recesión económica de 1971 y una inflación de dos dígitos que condujo a la progresiva revaluación del tipo de cambio. En 1976-1977 sobrevino una nueva recesión y una crisis cambiaria a consecuencia del rápido deterioro de la balanza comercial y las finanzas públicas y de la creciente fuga de capitales. La situación económica obligó a aplicar, por primera vez desde 1954, un plan ortodoxo de estabilización y ajuste.

El origen de la crisis fue el deterioro de la producción agrícola que venía ya desde mediados de la década de 1970 y el alza de los precios del petróleo en un momento en que México era importador neto.

Por su parte, la pérdida de dinamismo del sector industrial tuvo por causas el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, la pérdida de competitividad relacionada con la revaluación del tipo de cambio real y la disminución del ritmo de crecimiento de la demanda mundial a partir de mediados de los años setenta.

El estancamiento de la agricultura contribuyó, junto con la fuerte elevación de los precios internacionales, a acelerar el proceso inflacionario, y también a reducir progresivamente los saldos positivos de la balanza comercial agropecuaria, una de las principales fuentes internas de

financiamiento de los desequilibrios externos generados por el desarrollo industrial.

El papel que cumplía el sector agropecuario pasó así paulatinamente a ser desempeñado por el endeudamiento externo: en 1961-1965 el superávit de la balanza comercial del sector financiaba más de la mitad del déficit comercial externo de la industria, y en 1974 apenas cubría el 3% del mismo. A la inversa, los recursos externos, que solventaban apenas el 7% del déficit comercial industrial llegaron a ser la principal fuente de financiamiento en el período indicado.

El aumento de la deuda externa con ese fin terminó por ocasionar un déficit equivalente en la balanza del ingreso neto pagado al exterior. Este pasó de representar menos del 30% del déficit en cuenta corriente en 1960-1964, a más de la mitad en 1974-1977. La dinámica del endeudamiento determinada por el déficit enfrentó límites que se manifestaron por primera vez en forma aguda, con la crisis económica y cambiaria de los años 1976-1977.

En 1978-1981 se produjo una reactivación económica basada en el auge de la explotación petrolera. La producción de petróleo creció a una tasa de 19.4% anual y las exportaciones por este concepto, 52.7% anual. El producto interno bruto se acrecentó a su vez entre 8% y 9% y el ingreso nacional real entre 9% y 10% anual.

Sin embargo, la abundancia de los recursos petroleros no se aprovechó para sentar las bases de un crecimiento sostenido de los sectores industrial y agropecuario para cuando la bonanza terminara. Por el contrario, la dependencia cada vez mayor de los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo, aumentó en gran medida la vulnerabilidad real y financiera del país.

Las necesidades de inversión de esta actividad determinaron un marcado sesgo en la utilización de los recursos y mayores demandas. El resultado fue un dramático deterioro de la balanza comercial no petrolera y un crecimiento explosivo de la deuda externa, lo que sumado a la creciente inestabilidad de la economía internacional, desembocó en la crisis económica de 1982.

## 2. *El desarrollo del sector agropecuario*

El sector agropecuario mostró altas tasas de crecimiento (5% anual) entre 1940 y 1965. Este lar-

go período de expansión fue impulsado por la reforma agraria, las grandes inversiones públicas en riego, la ampliación de la superficie cultivada, y el cambio tecnológico (variedades de alto rendimiento, riego y fertilizantes).

Hubo gran diferencia en las tasas de crecimiento por subsectores y productos, con alta correspondencia entre la dinámica del consumo y la producción. La estructura de la producción se fue adecuando al patrón de consumo que se fue imponiendo.

El desarrollo del sector se dio en el marco de una estructura agraria muy polarizada entre un amplio sector campesino abastecedor de un mercado interno poco dinámico, y un segmento empresarial abastecedor de un mercado interno muy dinámico y del mercado externo.

El dinamismo de la actividad agropecuaria se perdió a partir de mediados de la década de 1960 (la tasa de crecimiento cayó a valores cercanos al crecimiento demográfico); al mismo tiempo, aumentó fuertemente la importancia relativa de la ganadería y disminuyó la de los productos de la dieta básica de consumo popular (y del algodón por motivos externos). Las caídas se relacionan estrechamente con las reducciones de la superficie cosechada.

Los campesinos y los empresarios tuvieron comportamientos muy diferentes en sus decisiones de producción en el período posterior a 1965; mientras los primeros mostraron gran estabilidad en la composición de los cultivos, con gran dedicación al maíz y el frejol, los empresarios diversificaron su interés y decisiones de producción. Así se explica gran parte del dinamismo de la oferta interna de bienes como el sorgo, la soya y el cártamo y de la ganadería, y el detrimento de los productos básicos en retroceso.

Estas tendencias guardan estrecha relación con la evolución de largo plazo de los precios relativos (en la que influyeron las tendencias internacionales y el tipo de articulación que se dio entre el sector agropecuario y el industrial), así como con las diferencias de rentabilidad entre los sectores y en cada uno de ellos.

Hacia fines del decenio pasado, durante el auge petrolero, hubo una reactivación económica (en el sector agropecuario fue además alentada por el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)). Esta reactivación no sólo fue corta (sobre todo en

el sector), sino que dejó completamente de lado algunos problemas y deficiencias más destacados de la estructura económica y social de México, como son:

- La concentración del ingreso en un extremo y sus consecuencias en el otro extremo reflejadas en malas condiciones de alimentación, vivienda, servicios, etc. Gran parte de la pobreza y la desigualdad tiene claramente su

origen en el atraso rural y la dualidad y polarización de la estructura agraria.

- La vulnerabilidad de la estructura productiva y del comercio exterior, originada sobre todo en el sector no petrolero. En cuanto al agro, corresponde incluir aquí una dependencia cada vez mayor de la importación de alimentos.
- La creciente fragilidad financiera, evidenciada de manera dramática en la deuda externa.

## II

### Las políticas de ajuste

La primera reacción a los desequilibrios fue aplicar una serie de políticas de ajuste, que muchas veces no guardaban coherencia entre sí. En la medida que la situación se ponía más difícil y se tomaba mayor conciencia de su gravedad, se formularon y ejecutaron conjuntos de medidas más definidos y armónicos. Pueden señalarse las siguientes etapas:

#### 1. *Ajuste caótico*

Se realizó en el gobierno del Presidente López Portillo, a comienzos de 1982 y se basó en la contracción fiscal, la devaluación (80%), y el ajuste de las tarifas públicas. En abril de ese año se acordó un aumento de salarios que iba desde el 30% al 20% y el 10% de acuerdo con el nivel de remuneraciones. En agosto se produjo una nueva devaluación y se estableció un sistema dual de cambios, procediéndose a suspender por 90 días el pago de la deuda. En el mes de septiembre se nacionalizó la banca y se implantó un sistema de control integral de cambios.

En los meses de octubre y noviembre la situación era sumamente compleja y el gobierno resolvió efectuar la preparación y negociación de un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional.

#### 2. *El programa de ajuste 1983-1985*

En el período de gobierno siguiente que correspondió al Presidente De la Madrid, se aplicó el

programa de ajuste, el que estipulaba dos fases definidas. En primera instancia, un tratamiento de choque para restablecer los equilibrios esenciales y luego, una fase llamada gradualista en la que el producto debía comenzar a crecer. En síntesis, éstas eran las etapas:

##### a) *El tratamiento de choque (1983)*

Consistía en esencia, en la reducción drástica del déficit fiscal (que equivalía aproximadamente al 50% del producto interno bruto), desaceleración también drástica de la inflación (de 100% a 55% en 1983), disminución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (de 2 000 millones de dólares aproximadamente), y estancación del crecimiento en 1983. A estas medidas acompañaba una política salarial muy restrictiva.

##### b) *La fase gradualista (1984-1985)*

Se estimaba que debería haber una recuperación del crecimiento económico (de 5% a 6% desde 1985 en adelante) conforme a un modelo de cambio estructural de largo plazo que condujera a la expansión de las exportaciones no petroleras, y concediera mayor importancia al sector privado y el mercado.

#### 3. *Principales aspectos de las políticas adoptadas*

De acuerdo con la finalidad de las políticas, es posible hacer el siguiente ordenamiento:

Para modificar la relación de precios entre los bienes transables y los no transables:

- Ajustes cambiarios en los años 1982 y 1983.
- Sustitución de los impuestos a las importaciones por aranceles.

Para reducir el déficit fiscal:

- Ajustes a las tarifas públicas.
- Reducción de los subsidios.
- Aumento del 2% de los impuestos indirectos netos de subsidios.
- Racionalización del aparato comercial y productivo público que se tradujo en la venta de 236 empresas pequeñas y medianas.
- Reducción drástica de los sueldos y salarios reales del sector público.
- Restricción de la inversión pública en 32%, sobre todo de las empresas públicas.
- Aumento de los ingresos petroleros públicos vía PEMEX por efectos de la devaluación.

Para crear una estructura de precios de factores adecuada a una asignación eficiente de recursos:

- Reducción de los subsidios.
- Ajuste de las tasas de interés reales.
- Disminución de la intervención del Estado y mayor participación del sector privado y de los mecanismos de mercado.

Para estimular la participación del sector privado:

- Incentivos fiscales a la inversión privada y altas tasas de depreciación acelerada.

#### 4. Los efectos de las medidas

Atendiendo a las principales políticas realizadas en el período analizado, los efectos fueron los siguientes:

##### a) La política fiscal

El déficit fiscal disminuyó entre 1982 y 1983, a niveles muy próximos a lo planeado (de 17.9% a 8.5% del PIB). En cuanto a los ingresos fiscales, aumentaron, por un lado, los excedentes de las empresas públicas, pero por otro se redujo la recaudación de impuestos, a causa de la inflación y los rezagos en las recaudaciones.

##### b) La política cambiaria

Entre febrero y diciembre de 1982 hubo una

devaluación nominal de 450% para el tipo de cambio libre y de 250% para el tipo de cambio controlado. En enero de 1983, el tipo de cambio real controlado llegó a casi la mitad del vigente en enero de 1982 y fue casi 30% más bajo que el de mediados de 1978.

En septiembre de 1982 se estableció el sistema dual de cambios y en octubre-noviembre del mismo año apareció el mercado negro en la frontera con Estados Unidos.

En diciembre se implantaron las minidevaluaciones diarias que fueron reajustadas luego en enero de 1983. Se esperaba con esto tener tasas de devaluación compatibles con las metas de reducción de la inflación.

Hubo un manejo cambiante de la política cambiaria como resultado del conflicto entre los objetivos de corto y de largo plazo (control de la inflación frente a cambios estructurales), el que se resolvió en favor de los primeros dada la mejoría de la balanza de pagos, el mejor desempeño de las exportaciones no petroleras y, también, las dificultades en regular otros precios claves de la economía.

En el último trimestre de 1984 volvieron a debilitarse las exportaciones no petroleras y se intensificó la especulación a consecuencia de las expectativas de inflación y de devaluación mucho mayores que las planeadas. Esto tuvo su fundamento en el resultado menos favorable de la balanza de pagos y en la caída de los precios del petróleo. En marzo de 1985 el gobierno aumentó las tasas diarias de devaluación, medida que resultó insuficiente frente a la situación.

En ese año se produjo un colapso del mercado cambiario. Se volvió a devaluar el tipo de cambio oficial (20%) y se legalizó el tipo de cambio libre, estableciéndose en definitiva un nuevo régimen cambiario.

##### c) La política salarial

Esta política es pieza clave de la estrategia para controlar la inflación y para modificar la estructura de los precios relativos. Como resultado de su aplicación, los salarios experimentaron una violenta caída. Mediante una comisión tripartita de gobierno, empresarios y trabajadores se establecieron reajustes de salarios y se alteró la estructura de los precios en detrimento del salario real. Estas medidas redundaron en desacele-

ración de la tasa de inflación y caída *ex post* de los salarios reales, mientras aumentaban los otros precios relativos. La drástica disminución de los salarios evitó que se desatara una inflación explosiva, como sucedió en otros países de América Latina.

En 1984 se "soltó" un poco la política salarial y los reajustes retornaron a sus valores normales.

#### d) *La política de comercio exterior*

En 1981 se restablecieron los controles a las importaciones. Esta política continuó en 1982 y parte de 1983, ya que los acuerdos con el FMI permitían controles no arancelarios en forma temporal.

En 1984 se disminuyó moderadamente el

control sobre las importaciones y se sustituyeron los permisos previos por tarifas para 15% a 20% del valor de las mercancías.

Al año siguiente se redujeron drásticamente las restricciones y se racionalizó la estructura arancelaria, haciéndola más uniforme. Se suscribió además un convenio comercial con los Estados Unidos que liberalizó las compras en el exterior y eliminó los subsidios a las exportaciones. Para compensar los efectos adversos se ajustaron los aranceles, fijando precios oficiales altos sobre los que éstos debían calcularse. Por último, se estimuló a los exportadores, mediante los derechos de importación para éstos (DIMEX), permitiéndoles importar sin permiso previo y con un arancel mínimo de 10% cuando había una integración nacional de al menos 30%.

### III

## Las manifestaciones de la crisis y de las políticas de ajustes

#### 1. *Nivel de actividad, demanda agregada y empleo globales*

La producción global cayó 0.5% y 5.3% en 1982 y 1983, respectivamente; la inversión pública, por su parte, se contrajo 14.2% y 32.5%, en tanto que la inversión privada cayó aún más. Esta se vio afectada, de un lado, por la contracción del mercado y la inversión pública, y del otro, por la disminución de la rentabilidad actual y futura, ocasionada por el aumento de los precios de los bienes de capital importados y del endeudamiento externo de las empresas, resultante a su vez de la caída del valor real de los activos en el mercado a causa de la masiva fuga de capitales. Esto último se relacionó con el aumento de la rentabilidad esperada de los activos externos respecto de los internos. Los sectores más afectados fueron la industria de bienes de capital, la construcción y la industria de bienes de consumo durables.

En 1984 y 1985 hubo una recuperación: el PIB creció a tasas de 3.7% y 2.7%, respectivamente, la industria de 4.8% y 5.8% y la inversión privada de 9% y 13%, respectivamente. Las exportaciones no petroleras, por otra parte, crecie-

ron 18.4% en 1984 como consecuencia de la recuperación económica de Estados Unidos y del nuevo convenio suscrito con ese país.

Explican este fenómeno el aumento del empleo del gobierno general —a pesar de la reducción del déficit fiscal—, la disminución de la inflación y los incentivos a la inversión privada (depreciación acelerada). A esto se suman los efectos de mediano plazo de la devaluación de 1982-1983 y las consecuencias de corto plazo de la revaluación de 1984-1985.

El consumo privado desaceleró su ritmo en 1982, y se contrajo fuertemente en 1983 (7.5%). Detrás de ello estaba la caída del consumo de bienes duraderos, no así de los no duraderos, sobre todo los alimentos, que no se vieron afectados.

El aumento de las exportaciones se vio contrarrestado por el crecimiento de las importaciones a una tasa de 19.7% en 1984. En 1985 este crecimiento se detuvo al agotarse las divisas.

La recuperación de 1984 se caracterizó por un repunte industrial concentrado en la industria automotriz la que creció 26.6% en ese año. Esto se explica por el hecho de que las empresas

privadas aprovecharon los incentivos a la inversión, es decir, las altas tasas de depreciación acelerada, para renovar su equipo de transporte. Por esta razón aumentó también la inversión privada. Hubo asimismo una lenta recuperación de las industrias con capacidad ociosa tales como las del cemento y el acero; a la par que se registraba un lento crecimiento de la industria de alimentos básicos.

De lo anterior se infiere que aquella fue una recuperación económica de características extrañas: crecimiento de la industria automotriz simultáneamente con una reducción de la inversión en maquinarias, equipos e instalaciones, sobre todo en las empresas públicas.

En términos relativos, el comportamiento de la agricultura fue bueno puesto que, a pesar de crecer a tasas inferiores a las históricas, esta actividad logró aislarse de la aguda recesión que afectó a la economía en su conjunto. Así, mientras el PIB global crecía a una tasa de 0.1% entre 1982 y 1985, la agricultura y la ganadería lo hicieron a tasas de 0.6% y 1.9%, respectivamente, contribuyendo de este modo al ajuste.

Con ese comportamiento la agricultura dio muestras de gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, lo que le permitiría crecer a tasas superiores a las del resto de la economía en períodos de recesión e inferiores en períodos de expansión general.

## 2. El comercio exterior y la balanza de pagos

Las fuertes devaluaciones y la contracción económica cambiaron mucho las cuentas externas: la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un déficit de cerca de 12 000 millones de dólares en 1981 a un superávit de más de 5 000 millones de 1983. Este cambio recayó principalmente en las importaciones (que bajaron 37.1% en 1982 y 41.7% más en 1983), entre las cuales las de bienes de capital se redujeron considerablemente (42% en 1982 y 62% en 1983). Las exportaciones no petroleras contribuyeron también al alto ajuste en el tipo de cambio real y a la caída de la demanda interna (aumentaron 16.7% en 1983).

Con todo, el ajuste resultó de corto plazo, ya que con la recuperación que se inició en 1984 el superávit de la cuenta corriente había ya desaparecido en 1985. Dos factores determinaron esta situación: el término del auge de las exportacio-

nes manufactureras, hacia comienzos de 1985; y la elevación de las importaciones con la breve recuperación de 1984 y 1985 (que se apoyó mucho en la industria automotriz, de alto contenido de importaciones).

El sector agrícola hizo una contribución moderada al ajuste externo, concentrada en 1984 y 1985, ya que la producción cayó fuertemente en 1982 y ello se reflejó en un sensible aumento de las importaciones en 1983, que se fue reduciendo posteriormente y desapareció en 1985.

Entre 1983 y 1985 las exportaciones agrícolas aumentaron en 200 millones de dólares y las importaciones se redujeron en unos 500 millones de dólares, pero este efecto positivo fue contrarrestado por el deterioro de la ganadería.

El aumento de las exportaciones es atribuible a los buenos resultados obtenidos en la producción y precios relativos del algodón y jitomate. En el mercado interno, por su parte, las oleaginosas presentaron una evolución favorable junto con otros alimentos básicos como maíz y trigo, lo que ayudó a disminuir las importaciones.

Se estima que el estancamiento o disminución del consumo aparente junto a una buena producción asociada a buenos precios relativos, fueron los factores que más gravitaron en la recuperación de la agricultura.

## 3. La inflación y los precios de los alimentos

En 1980 y 1981 la inflación se mantuvo a un tasa relativamente estable sin cambios de importancia en los precios relativos. Entre 1982 y mediados de 1983, la inflación se aceleró por las continuas devaluaciones, los ajustes de las tarifas públicas y el aumento de los impuestos directos. En los primeros dos casos los ajustes fueron por sobre la inflación pasada, lo que dio como resultado *ex post* el aceleramiento de la tasa de inflación.

En 1983 la alta inflación se frenó parcialmente reduciendo en forma drástica los salarios. Esta fue una etapa en que se alteraron los precios relativos (los salarios reales se redujeron 20%, el tipo de cambio real se devaluó cerca del 40% y las tarifas públicas aumentaron 90% respecto a 1981). Con esto, la inflación anual que era del orden de 25% a 30%, pasó a 100-120% en el primer semestre de 1983. Desde mediados de ese año a fines de 1984, se redujo a 55-60%, caída que se logró gracias a: un control sin precedentes

de los salarios; minidevaluaciones en función de la inflación esperada; y aumentos menos drásticos de las tarifas públicas.

En virtud de estas medidas, la estructura de los precios continuó modificándose pues, desde mediados de 1983 a fines de 1984, los salarios se redujeron un 13% más, el tipo de cambio real se revaluó de 16% a 19% y las tarifas públicas aumentaron 30%.

Una nueva fase se abrió en 1985 con la reacceleración de la inflación por los ajustes salariales y por las nuevas devaluaciones. Esta tendencia se acentuó a partir de 1986, debido a la fuerte reducción de los ingresos petroleros. El efecto final fue una tasa de inflación del 115%.

En síntesis, entre 1981 y 1985 ocurrió lo siguiente: los salarios reales se redujeron 30%; el tipo de cambio se devaluó 30%; las tarifas públicas aumentaron 2,5 veces; y la inflación se aceleró considerablemente.

Durante la crisis y el ajuste de 1982-1985, los precios de los alimentos no representaron una fuente de presiones inflacionarias. A pesar de que se eliminaron los subsidios y se alteró la estructura de los precios relativos en favor de los bienes transables —entre los que figura una parte de los alimentos—, los precios de los productos agropecuarios cayeron entre 1982 y 1983 en medio de un período de fuertes devaluaciones y mejoraron, paradójicamente, en 1984 en medio de un período de revaluaciones.

Esta aparente paradoja ocurrió a consecuencia de la fuerte caída de los precios de garantía en los años 1982 y 1983, hecho que permitió evitar los aumentos de precios relativos al consumidor y al mismo tiempo reducir los subsidios en la comercialización de los alimentos. Así hubo una considerable reducción del subsidio al productor implícito en la diferencia entre el precio interno y el precio externo, lo cual afectó principalmente a los granos básicos (maíz, trigo y frejol).

La principal fuente de eliminación de los subsidios fue, entonces, la disminución de la diferencia entre los precios internos y externos, mecanismo que operó como un importante elemento de contención de las presiones inflacionarias derivadas de las devaluaciones. Contribuyó también la reducción en 1982 de los precios externos, en moneda extranjera, de muchos productos agrícolas (lo que se repitió en 1985).

Esta política de bajos precios de garantía no

podía ser mantenida indefinidamente y fue modificada en 1984, con lo cual se recuperaron los precios de los alimentos al productor y en consecuencia, también a los consumidores, lo que llevó a que éstos aumentaran por sobre la inflación.

De esta forma los precios de garantía se utilizaron en una política anticíclica para moderar el impacto inflacionario de las devaluaciones en los precios de los bienes agrícolas transables. Esta política fue posible en un contexto de crecimiento de la producción agropecuaria, lo que evitó presiones inflacionarias por el lado de la oferta interna.

#### 4. La distribución del ingreso, los niveles de vida y el consumo de alimentos

Los rasgos principales de la sociedad mexicana son la desigualdad y la pobreza. Después del ajuste, según los antecedentes disponibles, estos rasgos tendieron a acentuarse. Los principales cambios ocurridos fueron los siguientes:

- Redistribución de riqueza desde el sector público —por ser éste deudor neto en moneda extranjera— al sector externo y al sector privado local, ya que éste se había convertido en acreedor neto del sector público vía intermediación de la banca internacional. Esto explica que la participación del sector externo en el PIB aumentara de 3.5% a 8.3% entre 1981 y 1984.
- Transferencia de recursos desde el sector privado al sector público, porque las transferencias al exterior se hacen vía sector público por ser éste deudor neto. En 1983, año de los principales ajustes, la participación del sector privado en el PIB cayó más de cinco puntos porcentuales con relación a 1981.
- Redistribución, dentro de los sectores privado y personal, de los ingresos salariales en favor de los no salariales. Entre 1981 y 1984 la participación de los salarios en el PIB se redujo, aproximadamente diez puntos porcentuales, quedando al nivel más bajo desde 1968.

Los niveles de vida, por su parte, se deterioraron considerablemente por la fuerte caída del empleo formal, lo que condujo a un aumento del empleo informal de 3.4%.

En cuanto a los efectos del ajuste en los nive-

les de vida campesinos, éstos fueron muy diferentes. En 1984 y 1985, por ejemplo, con buenos precios de garantía, hubo abundante producción, lo que sugiere una mejoría del componente predial del ingreso familiar campesino. Esto se comprobaría por el gran incremento de la producción de maíz en regiones campesinas más pobres.

El componente salarial del ingreso campesino, en cambio, se vio muy afectado negativamente, estimándose que la contracción de la masa salarial agrícola entre 1982 y 1984 fue de 32%. Esta aguda reducción fue consecuencia de la gran magnitud de la caída de las remuneraciones medias en la agricultura, la que no pudo ser compensada por el ligero aumento del empleo. Lo anterior afectó gravemente a un gran número de campesinos pobres que dependen esencialmente de sus ingresos salariales.

La crisis y el ajuste afectaron también los niveles alimentarios y nutricionales. No obstante, según la información disponible, no se habría

generado un problema de disponibilidad de alimentos ni un deterioro evidente de la dieta media. A pesar de ello, hubo una importante disminución del consumo de maíz, frejol, carne de res y leche entre 1978-1981 y 1982-1985. Esta se debió al efecto de la reducción de los ingresos reales y no tuvo relación con la producción dado que ésta no se contrajo, salvo en algunos años por razones de clima, como se vio anteriormente.

Según investigaciones hechas en marzo y junio de 1983, en los estratos más pobres de la capital la mayoría de las familias disminuyó el consumo de todos los alimentos, a excepción de las tortillas de maíz, y además sustituyó claramente proteínas animales por vegetales.

Otra investigación realizada entre enero y agosto de 1985 reveló resultados similares pero con un porcentaje menor de familias que disminuyeron el consumo de alimentos. El fuerte aumento del costo por habitante de la dieta mínima como porcentaje del salario mínimo, fue una de las causas principales de este resultado.

## IV

### Las políticas de ajuste y el sector agropecuario

#### 1. *Las políticas económica y agrícola hasta 1981*

En términos generales, el modelo tradicional de política económica tendía a favorecer el desarrollo urbano-industrial mediante sus políticas de comercio exterior, tipo de cambio y gasto público, discriminando en contra de la agricultura, al menos en términos estáticos.

##### a) *Política de comercio exterior*

La protección efectiva fue mucho menor para la agricultura; en algunos casos negativa (aunque de la mayoría de los países en desarrollo México no fue el caso más grave). La política de comercio exterior redujo los precios agrícolas por debajo de los internacionales (con cuotas de exportación) y la rentabilidad del sector por el encarecimiento relativo de los insumos y de los bienes de capital industriales.

##### b) *Política cambiaria*

La revaluación del tipo de cambio, al deteriorar los precios relativos de los bienes transables, castigó a la agricultura. Esta política, más la protección industrial, al revaluar los salarios reforzó la pérdida de rentabilidad de la agricultura.

##### c) *Política de gasto público*

Aunque hubo mucha inversión en la creación de la infraestructura de riego, lo principal se destinó a industrias básicas, creación de infraestructura urbana y economías externas para la industrialización.

Resumiendo, el productor rural subsidiaba al consumidor urbano y el exportador agrícola al importador industrial de bienes de capital. Pero esto se aminoraba con políticas compensatorias específicas.

El apoyo al sector agrícola se realizó principalmente mediante dos tipos de instrumentos.

i) *Precios de garantía*. Esta política tendía a elevar los precios internos con respecto a los internacionales de los principales productos de importación y tuvo el efecto contrario en algunos cultivos de exportación y alimentos para el mercado interno. Pero en términos generales, no compensó lo suficiente los efectos de la política económica general: en promedio (25 productos) los precios internos estuvieron por debajo de los internacionales en los 25 años transcurridos entre 1960-1985.

A esta política estuvo asociada una importante presencia del Estado en el comercio (interno y externo) a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

ii) *Subsidios a los insumos*. Entre estos subsidios destacaron los financieros (como crédito y aseguramiento agrícolas), y los subsidios a los insumos físicos (fertilizantes, semillas, agua y combustible). En ambos tipos, la actuación del gobierno fue importante, pero el resultado fue un mayor apoyo al sector empresarial (excepto por la gran importancia del crédito subsidiado al maíz en 1973-1981).

En el decenio de 1970, la política económica general tendió a discriminar cada vez más a la agricultura. Las políticas compensatorias tuvieron, sin embargo, un sesgo inverso, contrarrestando, a veces por completo, el efecto anterior, con un punto máximo en 1980 y 1981 durante la aplicación del Sistema Alimentario Mexicano, que llegó a revertir completamente el deterioro de los términos de intercambio que la agricultura venía sufriendo desde los años sesenta y casi alcanzar a los internacionales.

## 2. Las políticas económica y agrícola en 1982-1985

En este período (de ajuste) se invirtieron las tendencias: se redujo el sesgo antiagrícola de la política económica general (sobre todo de las políticas comercial y cambiaria) y disminuyó el papel compensador de las políticas específicas de apoyo a la agricultura.

### a) Política de comercio exterior

Esta política cambió a partir de la liberalización de julio de 1985. Hubo una amplia liberali-

zación de las importaciones para la manufactura, y más aún, de bienes finales competitivos con la producción manufacturera, mientras que para la agricultura la liberalización fue mucho menor.

### b) Política cambiaria

No se dejó que la enorme devaluación del tipo de cambio real se transfiriera a los precios relativos de la agricultura en su beneficio, porque mediante la política económica se redujo la relación precios internos-precios externos (y además, los precios relativos internacionales de los principales productos de la agricultura mexicana cayeron entre 1981 y 1985). Pero esto no implicó la disminución de la rentabilidad del sector agropecuario, pese a que se deterioraron sus términos de intercambio en el período, porque la gran baja de los salarios reales contrarrestó tal efecto, y hubo un aumento de la participación del excedente de explotación en la producción agropecuaria (aunque es claro que este aumento quedó limitado al sector empresarial).

### c) Política de gasto público

La política de reducción del déficit y el gasto públicos, afectó al gasto destinado al sector agropecuario, y aun en mayor medida que al gasto público total. Lo mismo puede decirse de la inversión pública en el sector con respecto a la disminución media de la inversión pública total. En esto debe verse uno de los orígenes del estancamiento de la superficie sembrada entre 1981 y 1985, y del lento crecimiento de la superficie de riego.

Paralelamente, se revirtieron las tendencias de las políticas compensatorias de apoyo. Lo más sobresaliente fue el abandono parcial de las políticas agrícolas y alimentarias vinculadas al SAM.

### d) Políticas de precios y comercialización

La relación precio interno-precio externo experimentó un gran deterioro en 1982 y 1983 con las altas devaluaciones, determinado por la evolución de los precios de garantía; esta caída se revirtió sólo parcialmente en 1984 y 1985. Esa política de precios se usó para contener las presiones inflacionarias, pero es probable también que se debiera a que se subestimó la inflación esperada. En todo caso, ella alteró las relaciones

de precios entre los cultivos: en los primeros años posteriores a 1981, en contra de los cultivos campesinos (maíz y frejol) y en favor de las oleaginosas, el algodón y el sorgo, y hacia 1985, se recuperó una estructura de precios relativos semejante a la de 1980-1981.

La participación de CONASUPO en la comercialización de productos básicos se redujo fuertemente en el período de crisis: mientras en 1982 los productos comercializados eran 33, en 1986 fueron sólo 8.

#### e) *Políticas de crédito y subsidios a la producción*

La política de ajuste fiscal redujo los subsidios en general y, entre ellos, los financieros. Los otorgados al sector agrícola dependían del nivel de las tasas preferenciales y del volumen de los créditos al sector. Las tasas de interés del crédito agrícola aumentaron permanentemente desde 1982, en términos nominales, y lo mismo sucedió con la relación entre las tasas de interés y el costo porcentual medio de captación, hasta el punto en que el subsidio financiero implícito en la diferencia entre esas dos tasas llegó a desaparecer a principios de 1986.

Los montos del crédito otorgado al sector se contrajeron fuertemente en 1982 y 1983, recuperándose luego, pero sin haber alcanzado en 1985 los niveles de 1981. La contracción fue más severa que en el resto de los sectores productivos y la más perjudicada fue la agricultura de temporal. A su vez, los más afectados fueron los cultivos de maíz, frejol y arroz; los de trigo, sorgo y oleaginosas se vieron mucho menos perjudicados, y llegaron a registrar aumentos reales del crédito otorgado por Banrural en el período 1982-1985.

En cuanto a los subsidios a los insumos de la producción agrícola, sólo es posible registrar tendencias burdas: el índice global de los precios relativos de estos insumos aumentó mucho entre 1981 y 1985 (cambiando la tendencia de 1970-1981) y contribuyó al deterioro de los términos de intercambio del sector. Pero los precios de los insumos en particular tuvieron evoluciones muy diferentes: parece claro que los efectos negativos en la rentabilidad de la producción agrícola se concentraron en el segmento más tecnificado de la agricultura.

### 3. *La incidencia global de las políticas en la agricultura*

Se deben distinguir dos períodos en la evolución de la política económica y de sus probables consecuencias en la agricultura. En 1982-1983, los efectos de las devaluaciones reales del tipo de cambio se vieron contrarrestados por las políticas de precios y además se registraron fuertes contracciones en la inversión pública y el crédito sectorial real, y se hicieron los principales ajustes a los precios de los insumos de la producción agrícola. En 1984-1985, los precios relativos agrícolas recuperaron parcialmente su rezago, mejoraron los montos de crédito (sobre todo en 1985 por Banrural) y la inversión y el gasto públicos no fueron objeto de nuevas reducciones importantes.

¿Qué efectos probables tuvo esta evolución de la política económica? En los primeros dos años del ajuste, tanto en la caída de la producción en 1982 como en la recuperación de 1983, el factor determinante fue el comportamiento de los cultivos campesinos de temporal (maíz y frejol), muy perjudicados por el clima. El sorgo y el arroz también se vieron muy afectados en 1982. El trigo (uno de los principales cultivos de riego) y los cultivos de exportación, en cambio, tuvieron un comportamiento anticíclico.

En 1984 y 1985, con buen clima, la producción agrícola se recuperó, aunque no creció a las tasas de 1983 o de 1980 y 1981. Destacó en este período el alto dinamismo del trigo, la soya, el arroz y el sorgo (cultivos empresariales), mientras se redujo la importancia relativa del maíz y el frejol en la recuperación.

El moderado crecimiento de la producción agrícola total en el conjunto del período 1982-1985 se explica íntegramente por el dinamismo de los cuatro cultivos mencionados, mientras el maíz se mantuvo estancado y declinaron el frejol y los cultivos de exportación, menos el jitomate.

Las producciones más dinámicas del período, entonces, correspondieron a cultivos empresariales cuya rentabilidad se vio beneficiada por la caída de los salarios reales, y en los casos del sorgo y el arroz, por la política de precios relativos. La contracción crediticia afectó menos a estos cultivos. Los cultivos campesinos no se beneficiaron con la contracción de los salarios reales, y vieron contrarrestados los efectos de la devaluación por

la política de precios. Los apoyos financieros para ellos fueron, además, muy restringidos. Los cultivos de exportación (principalmente empresariales) presentaron una situación intermedia. La devaluación y la caída del salario real, de efectos positivos, fueron parcialmente compensadas por la política de precios internos, o las tendencias de los precios internacionales, según los casos. La única excepción, con un claro dinamismo en el período, fue el jitomate.

¿Cuál es el balance de estos efectos de la política económica en la producción agrícola? Ya se mencionó que el esquema de política económica en su relación con la agricultura entró, con el ajuste, en un período de transición caracterizado por la reducción del sesgo antiagrícola de la política económica general y, por otra parte, por la disminución del papel compensatorio de las políticas específicas de apoyo a la agricultura. Los resultados de esta transición hasta el presente (y con la única posible excepción de lo ocurrido en 1985) han sido claramente negativos en la producción de maíz y frejol, los cultivos campesinos de mayor importancia en la producción total y el consumo interno de alimentos; mientras que los pocos "beneficios" del proceso de ajuste —resultantes de la contracción de los salarios reales y de su efecto en la rentabilidad— aparecen fuertemente concentrados en la agricultura empresarial productora de trigo, oleaginosas y forrajes.

El buen comportamiento de la producción agrícola agregada durante el proceso de ajuste

comparado con el del resto de la economía, lo habría determinado, entonces, su gran inelasticidad frente a las variaciones de la demanda agregada, rasgo que la distingue de gran parte del resto de los sectores productivos y que determina que el crecimiento de la agricultura destaque por ser comparativamente alto en los períodos de recesión y relativamente bajo en los períodos de expansión económica general.

En contraste, los cambios de la política económica no parecen haber tenido efectos positivos en el desempeño reciente de la agricultura en su conjunto, por dos razones. En primer lugar, porque la transición hacia un nuevo modelo de política económica tenía como antecedente inmediato, no el esquema antiagrícola tradicional, sino, en todo caso, un esquema tradicional en el que —por la preeminencia de los objetivos de autosuficiencia alimentaria— las intervenciones compensatorias y los apoyos a la agricultura campesina habían alcanzado quizá su punto máximo histórico en los años 1980 y 1981. La segunda razón se vincula con la prelación de los objetivos y los métodos de una estabilización macroeconómica ortodoxa durante el período reciente. La subordinación de la política de apoyo al sector agrícola —ejemplificada por el manejo de las políticas de precios de garantía, de crédito e inversiones públicas— a esos objetivos, tuvo el resultado de contrarrestar el efecto positivo de la reducción del sesgo antiagrícola de la política económica general.

## V

### Restricciones y factores condicionantes del desarrollo agrícola

A fines de 1985 el sector agrícola mostró una mejoría, ya que recuperó el crédito agropecuario de la banca comercial y de desarrollo, se incrementaron los precios relativos, lo que incentivó la producción de maíz y frejol, todo lo cual tuvo como consecuencia el mejoramiento de los términos de intercambio.

En México, a diferencia de otros países, la

estructura de la propiedad de la tierra no ha impuesto restricciones al crecimiento del sector; lo mismo puede decirse en cuanto al potencial de superficie aprovechable. Los principales problemas se localizan en otros aspectos, entre los que podemos mencionar el limitado grado de difusión de los insumos técnicos para incrementar la producción, ya que su uso se concentra en la agricultura empresarial. Un problema nuevo se

presentó con la crisis económica: la contracción de la demanda interna que afectó principalmente a los productos industriales. En cuanto a los productos de exportación no parece probable un cambio importante, ya que el mercado mundial se encuentra condicionado por los precios internacionales y por las políticas proteccionistas de los países desarrollados.

Teniendo en cuenta el proceso de concentra-

ción de la riqueza, la contracción de la demanda interna debido a la baja de los salarios reales, los nexos entre agricultura e industria y las tendencias de consumo mencionadas, se concluye como posible evolución futura un crecimiento agrícola inferior al potencial a causa del incremento mayor de la ganadería y, por tanto, el fortalecimiento de los insumos ganaderos en la superficie agrícola.

## VI

### La agricultura en el contexto de la futura conducción económica global

#### 1. *Perspectivas*

A principios de 1986 la economía mexicana se vio seriamente afectada por la caída de los precios del petróleo, principal producto de exportación, lo que profundizó la recesión iniciada en el segundo semestre de 1985. Este hecho, aunado a los ajustes de precios y tarifas públicas, la reducción de los subsidios y la progresiva devaluación, condujo a un aceleramiento de la inflación que llegó a alrededor de 100%, a diferencia del nivel de 60% que alcanzó en 1985.

Esta situación impuso condiciones muy difíciles de recuperación a corto plazo, ya que la absorción de los efectos de la crisis petrolera, en ausencia de financiamiento externo adicional o reducción de los pagos de intereses de la deuda externa, implicaría costos económicos y sociales muy altos.

Estudios realizados al respecto muestran, según diversos supuestos de política económica, que la capacidad productiva, el producto per cápita y los salarios reales alcanzarían en 1990 niveles similares a los de 1985. Con una tasa de inversión deprimida y un alto crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa de desempleo tenderá a incrementarse en el resto de la década.

#### 2. *Aportaciones de la agricultura a la reactivación económica*

El papel que podría desempeñar la agricultura

en el desarrollo económico general se relaciona con la generación de divisas y el incremento del ingreso rural, sobre la base de los siguientes supuestos y proyecciones:

- Una superficie sembrada de 29.2 millones de hectáreas, de las cuales 9 son de riego y 20.2 de temporal, para 1995.
- Rendimientos por hectárea con un crecimiento medio anual de 1.9%.
- Consumo interno de productos agrícolas, basado en los siguientes supuestos:
  - a) El PIB y el ingreso nacional real crecen a una tasa anual de 3% entre 1985 y 1990 y de 4% entre 1990 y 1995.
  - b) Crecimiento de la población de 1.8% entre 1985 y 1990 y 1.6% entre 1990 y 1995.
  - c) La elasticidad del consumo per cápita de productos agrícolas con respecto al ingreso per cápita es de 0.68 (elasticidad media del período 1966-1979).
- Los precios relativos, tanto internos como externos, de los productos agrícolas se mantienen constantes al nivel de 1985.

Con estos supuestos se proyecta un saldo agrícola comercial favorable de 1 200 millones de dólares a precios de 1985 en 1990 y de casi el doble para 1995. En cuanto a los ingresos rurales

per cápita, la tasa de crecimiento podría situarse entre 5% y 6% durante la década, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Cabe mencionar el importante papel que puede desempeñar el sector agroindustrial en la

determinación del nivel de vida del sector rural, así como en el mejoramiento alimentario de la población en general, y en el alivio de la restricción externa, tanto por el aumento de la producción como, y sobre todo, mediante la integración local de la cadena productiva agroindustrial.



## Perú: agricultura, crisis y política macroeconómica

*Javier Iguñiz\**

En el presente artículo se examinan nueve productos seleccionados, que representan el 50% del valor bruto de la producción y que, además, tienen una clara diferenciación regional. El período de análisis va desde 1970 hasta 1985.

Según los resultados del análisis, la evolución del sector agrícola depende en gran medida de factores internacionales y de las políticas de ajuste de las cuentas externas del país. En el mediano y corto plazo, la situación de cada producto es diferente de acuerdo con los efectos de las políticas tanto generales como específicas. En una perspectiva de largo plazo, las tendencias que se aprecian en la producción corresponden, a un gran dinamismo en el cultivo del arroz —principal producto de la agricultura peruana y que se realiza sobre todo en la costa— y un fenómeno similar en el cultivo del maíz amarillo duro y en la producción de carne de ave y de vacuno. En los primeros tres productos se observa la influencia de políticas sostenidas de sustitución de importaciones y de modificación de las pautas de consumo. El algodón y el café muestran una tendencia lineal ascendente no obstante los retrasos cambiarios y la caída de sus precios internos y externos, mientras que en la evolución de la caña de azúcar el factor determinante parece ser la disponibilidad de agua para su cultivo. La situación de los cultivos serranos tradicionales es diferente; la papa muestra una tendencia a la baja y el maíz amiláceo presenta una tendencia lineal constante independiente de las políticas de ajuste adoptadas.

El impacto de las políticas cambiaria, monetaria y salarial en la producción agropecuaria es diferenciado. En la costa, los productores de carne de ave y algunos de arroz aparecen perjudicados por las políticas contractivas, las que al mismo tiempo parecen haber beneficiado a los productores de caña de azúcar, algodón, maíz amarillo duro y a algunos productores arroceros. En la selva, por último, la situación es ambigua. Por un lado se registran efectos negativos en la producción de arroz y maíz amarillo duro a causa de la reducción crediticia, y efectos positivos en la de este último producto, por el tipo de cambio real.

\*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

## I

### Antecedentes y elementos de la evolución global

La economía peruana se encuentra afectada por una crisis de larga duración que ha tenido diversos altibajos intermedios. Existe consenso en considerar que el máximo dinamismo de la economía se alcanzó a mediados de los años sesenta. Desde entonces se han sucedido la crisis de 1967-1968, un estancamiento hasta 1972, una corta expansión en 1973-1975 respaldada por endeudamiento externo, y desde 1975 hasta 1985, una serie de crisis graves interrumpidas por períodos de estancamiento.

En 1985 el producto interno bruto per cápita era similar al alcanzado en 1965. Los salarios reales medios de 1984 eran un 22% inferiores a los de 1957 y los sueldos un 47%. Las remuneraciones de los asalariados representaban en 1950 el 38.7% del ingreso nacional, y en 1976, antes de empezar la actual crisis, un 46.5%. El componente sacrificado durante la expansión fue el de los trabajadores independientes, y entre ellos, particularmente los agricultores, quienes entre esos años vieron reducirse su participación en el ingreso nacional de 21.5 a 9.1%. En la década de 1980, en cambio, la crisis recesiva concentró sus mayores efectos relativos en el asalariado urbano.

De otro lado, el período anterior a la crisis se caracterizó por el desarrollo de un proceso de industrialización en un contexto de divisas abundantes, lo que facilitó la instalación de una industria de ensamblaje y una agroindustria basada en la elaboración de alimentos importados. Se generó así una apreciable desarticulación interna.

El estancamiento de la productividad industrial a causa de la falta de innovación tecnológica, se tradujo en una creciente pérdida de competitividad relativa y en un déficit comercial en aumento. La reducida articulación interna y la baja productividad, caracterizaron a la industria peruana en ese período.

En lo relativo a la agricultura, el hecho más importante del período inmediatamente anterior a la crisis es la reforma agraria, proceso que

desde mediados de los años cincuenta fue una bandera de lucha política de primera importancia que afectó la marcha del sector y en particular la inversión en la agricultura y en la ganadería.

Desde comienzos de los años sesenta se sucedieron diversas reformas que culminaron con la de 1969, la más radical y decisiva de todas. La crisis y el ajuste correspondiente, ocurrieron cuando la estructura de propiedad y tenencia de la tierra acababa de ser modificada radicalmente.

En este cuadro el sector agrario presentaba gran fragilidad tecnológica y administrativa debido al alejamiento de parte de los técnicos más experimentados, y a la nueva institucionalidad.

Desde 1976 el cambio de gobierno que coincidió con el comienzo de la crisis redujo aún más el peso político de los productores agrarios del sector moderno cooperativizado por la reforma agraria. La nueva opción oficial fue más ampliamente favorable a la empresa privada de propiedad individual. Sin embargo, el hecho que la reforma fuera parte de la justificación de los militares para tomar el poder, junto a otros factores, hizo que el proceso de cambio institucional antisociativo fuera inicialmente lento.

### 1. Rasgos regionales del agro

El recurso suelo es escaso en el Perú. Sólo el 5.9% de la superficie del país es apta para cultivos, esto es aproximadamente 7.6 millones de hectáreas, de las que se cultivan efectivamente alrededor de 2.9 millones. De esta cifra, cerca de 750 000 ha se encuentran en la Costa, 1.7 millones en la Sierra y 400 000 en la Selva.

La Costa posee el 26% de las tierras de cultivo y aporta cerca del 50% del producto interno bruto sectorial. Concentra tierras de riego de muy buena calidad. Ofrece un gran potencial futuro vía aumento de la productividad y ampliación del área de riego. Los principales cultivos son el algodón, el arroz, y el azúcar; la producción avícola se concentra también en esta región.

La Sierra, por su parte, es la región menos productiva; posee la mitad de la tierra cultivada pero aporta sólo el 25% del producto sectorial. Su agricultura es básicamente de secano y no presenta muchas posibilidades de ampliación de la frontera. El principal cultivo es la papa, pero también está entre los productos más importantes del agro nacional su ganado vacuno.

La Selva, finalmente, es la región más extensa, pero presenta gran fragilidad ecológica. A pesar de ello, es la que tiene mayores posibilidades de expansión del área cultivada. El café, el maíz amarillo duro y el arroz son los principales cultivos.

### 2. La producción agropecuaria y global

El aporte de la agricultura a la economía nacional viene disminuyendo sistemáticamente en las últimas décadas. En 1970, el sector contribuía con el 14.6% del producto interno bruto, proporción que se redujo al 10.8% en 1980. En los años 1982-1984 que corresponden al segundo ajuste recesivo, por primera vez en mucho tiempo, aumentó el aporte de la agricultura al total nacional, alcanzando el 13.0% de lo producido en el país.

La evolución de la agricultura en los años setenta mostró una reducción de la importancia de la producción para el mercado externo y según los antecedentes disponibles, hubo una reorientación de la producción hacia el mercado interno.

En medio de la crisis, la escasez de divisas y el proceso devaluatorio impulsaron a revalorizar la importancia de la Sierra a pesar de ser la zona menos productiva. La transformación del Perú en importador neto de alimentos desde fines de los años setenta ha colocado el problema del retraso agrario andino en el centro de la discusión acerca de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, es probable que pesen más las razones culturales que las posibilidades efectivas de constituirse en el eje de la agricultura nacional.

## II

## Las políticas de ajuste

En los últimos diez años se han producido dos momentos de ajustes drásticos: 1976-1978 y 1982-1983. La modalidad preponderante ha sido la de devaluación con inflación sin apertura al exterior, lo que implica que los objetivos antiinflacionarios han sido secundarios frente a los de equilibrio externo. En otros términos, la política inflacionaria ha sido funcional para el logro de dicho equilibrio a un menor nivel de actividad productiva interna.

Los principales rasgos de la política de ajuste, han sido los siguientes:

### 1. *La política cambiaria*

Se ha comprobado una estrecha relación entre las variaciones de la tasa de cambio real y las del nivel de actividad económica global. La política de adelantos cambiarios ha sido la forma más regular de operar sobre la situación de desequilibrios externos y sobre el nivel de actividad nacional. Tal fue el caso en 1976-1978. La eficacia de la devaluación para elevar la tasa de cambio real fue relativamente menor en 1982-1983 porque los precios internos aumentaron independientemente de la devaluación en virtud de fuerzas coyunturales como lo fueron las inundaciones, sequías y huaycos.

Hacia el final de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta se produjo una gran disponibilidad de divisas por el aumento de las exportaciones y por el desbloqueo de los créditos del Banco Mundial. Debido a esa circunstancia la tasa de cambio real experimentó una disminución apreciable.

A fines de 1981 la devaluación volvió a incrementar su ritmo conforme se recibía el impacto del deterioro de los términos de intercambio y también lo hizo la inflación. Esta situación continuó hasta mediados de 1983, interrumpiéndose brevemente por nueve meses para reiniciarse luego hasta el cambio de gobierno de 1985.

En resumen, durante la década de crisis la política cambiaria fundamental tuvo dos períodos de adelanto cambiario y uno intermedio en

que el retraso se convirtió en herramienta antiinflacionaria.

En el registro del impacto de las variaciones de la tasa de cambio sobre la inflación se constata que los precios de las categorías de productos clasificadas como "transables" por el Banco Central de Reserva (BCR) reaccionaron con dos trimestres de atraso mientras que los precios de los "no transables" lo hicieron de inmediato.

De acuerdo con los resultados obtenidos, puede decirse que en el contexto institucional peruano, en particular en el del mercado de trabajo, la política cambiaria ha sido una de las intermediaciones fundamentales para estimular el aumento o la disminución de la inflación interna, reducir o incrementar la demanda agregada y contraer o elevar las importaciones.

### 2. *La política de precios*

El aumento de las tarifas públicas y de los precios controlados por el Estado, ha sido una herramienta también decisiva para reducir el déficit fiscal y la demanda agregada, sobre todo desde 1981.

La relación entre los índices de precios controlados y el índice global al consumidor que era de 0.55 en 1981, pasó en el año siguiente a 1.37 y luego se mantuvo encima de la unidad hasta 1984. Fue 1.06 en 1982, 1.28 en 1983 y 1.16 en 1984.

En cuanto a incrementos específicos de precios controlados, en ese período, el de la gasolina fue siempre superior al de la inflación mientras que los precios relativos de los alimentos controlados aumentaron en 1981 y 1983 y las tarifas públicas en 1981, 1982 y 1984.

### 3. *La política arancelaria y la protección*

Estas políticas no han sido tan importantes en la generación de recesiones. Se pueden distinguir tres períodos:

— Años 1976-1978: No se modificaron los aranceles pero se protegió más la producción interna mediante los adelantos cambiarios.

El resultado final neto fue un aumento de la protección del 70% a pesar de lo cual la producción cayó como consecuencia del deterioro de las remuneraciones debido al incremento de la inflación.

- Años 1979-1981: Hubo apertura del mercado interno, los aranceles se redujeron y el retraso cambiario que resultó de la gran expansión de las exportaciones aumentó la eficacia de la desprotección. Esas exportaciones provenían de los proyectos de inversión iniciados en la primera mitad de la década y también respondían a la elevación de los precios internacionales. En 1981 se alcanzó el menor nivel de arancel medio con un 32%, pasando el arancel máximo, sin sobretasa, del 155 al 60%. La principal medida de la política aperturista fue la eliminación de prohibiciones. Entre fines de 1978 y fines de 1979 las partidas de importación prohibida pasaron de 1 852 a sólo 9 y las de libre importación aumentaron de 1 753 a 3 745. Este proceso duró poco pero lo suficiente para que se renovaran y ampliaran las existencias de bienes de consumo durables domésticos, automóviles importados, etc. En 1981 el nivel de protección alcanzado, incluido el efecto de la tasa de cambio, fue nuevamente similar al que existía antes de la crisis, esto es, entre 40 y 50% del nivel máximo de 1978.
- Años 1982-1983: Al persistir el deterioro de los precios internacionales y aumentar enormemente las importaciones —1 668 millones de dólares en 1978 y 3 802 millones en 1981— se incrementaron los aranceles. En 1982 se estableció una sobretasa del 15% *ad valorem*, en 1983 otra del 10% sobre el valor CIF y en 1984 una similar del 17%, las que elevaron apreciablemente el nivel de protección. Al mismo tiempo el adelanto cambiario reiniciado aumentó la protección a la producción interna.

De este modo se cerró el mercado interno y se volvió a la modalidad de ajuste que reduce el nivel general de actividad interna mediante el deterioro de la demanda agregada. Esta opción es comprobadamente eficiente para disminuir las importaciones y liberar divisas para pagar a los acreedores, tras retenerlas en manos del Estado, en vez de entregárselas a los importadores.

#### 4. Las políticas de ingreso y gasto públicos

En el momento más crítico del primer ajuste, 1978, los ingresos del gobierno central eran un 3% más altos que 1975. Ello se explica por el aumento de un 372% del impuesto a los combustibles y el inicio de nuevas exportaciones mineras sujetas a impuestos y a pesar de que el impuesto a la renta disminuyó 38.8%.

En el contexto de esa crisis se redujeron las transferencias de capital del gobierno a las empresas públicas, se mantuvo la formación bruta de capital del gobierno central, se deterioraron las remuneraciones y aumentaron los pagos de intereses y amortizaciones de la deuda externa y, en menor medida, los gastos de defensa. En este cuadro las empresas públicas disminuyeron considerablemente sus gastos de inversión al finalizar los proyectos más costosos.

Durante el segundo ajuste, en los años ochenta, el ingreso real del gobierno central cayó drásticamente (29.3%) entre 1981-1983. Se redujo el impuesto a la renta (-38.3%) y también los recaudados del comercio exterior (39.3%). El impuesto a los combustibles aumentó 32.4%, lo que no fue suficiente para contrarrestar los otros deterioros.

Por esa razón, en 1982 se redujeron, en términos reales, todos los componentes del gasto excepto los pagos por la deuda externa y los de defensa. En 1983 este último también se restringió a pesar de lo cual, en términos globales, se mantuvo el monto total de estos dos rubros debido al aumento de los pagos al exterior.

#### 5. Las políticas monetaria y crediticia

La política monetaria contribuyó al rezago del ingreso nominal y al deterioro de la demanda interna y, de este modo, al ajuste recesivo. En 1981-1983, se pasó de una primera etapa (1981-1982) en que el objetivo era respaldar vía crédito y liquidez el crecimiento, a otra (1982-1983) en que la prioridad era la defensa del nivel de reservas, cargando sobre el nivel de actividad interna el costo de los compromisos externos y del deterioro de los precios internacionales.

En efecto, en septiembre de 1982 se restableció el objetivo de proteger las reservas. Se redujo el crédito al sector público y se incentivó a las empresas públicas a endeudarse a corto plazo con el exterior, al mismo tiempo que se aumentó

el crédito interno al sector privado. Las reservas, por su parte, se incrementaron como consecuencia de la entrada de préstamos externos resultante de la apertura de créditos del Banco Mundial tras una década de cierre.

En la primera mitad de 1983 se acentuó la restricción monetaria, pero en la segunda ésta se relajó, pues el Banco Central debió ayudar al gobierno central que tenía atrasos prolongados de pagos. Para esa época no era ya posible proteger el nivel de reservas recurriendo al crédito de corto plazo.

En este cuadro, la tasa de encaje media efectiva no disminuyó a pesar de las medidas tomadas. Por otra parte, las tasas de interés mostraron tener muy poca incidencia en los ajustes. En términos reales, éstas fueron sistemáticamente negativas. El rasgo más importante del proceso monetario, fue el agudo proceso de dolarización como consecuencia de los mayores beneficios de los depósitos en dólares.

En lo que al marco institucional se refiere, con el propósito de promover el desarrollo del sistema financiero, durante el gobierno que se inició en 1980 se puso en marcha una política de liberalización institucional que contemplaba:

- La unificación del tope máximo de las tasas de interés pasivas en 55%.
- La reducción a cero del encaje marginal sobre depósitos en moneda nacional.
- La liberalización del período de capitalización de intereses.
- La autorización a las empresas financieras para realizar operaciones de corto plazo y a los bancos comerciales nacionales y extranjeros para operar con créditos de 1 a 5 años.

El resultado de este ensayo fue muy pobre. Los avances en las captaciones y en la intermediación financiera fueron prácticamente nulos.

### 6. Resultados

En una visión simplificada basada en los indicadores con mayor relación sistemática se constata una relación sistemática negativa entre la tasa de cambio real y el producto interno bruto.

Luego del primer programa de ajuste en 1978, las reservas se recuperaron rápidamente, pero no tanto por la contracción interna sino más bien por la maduración de grandes proyectos mineros y petroleros iniciados en la primera mi-

tad de la década. En 1983, en cambio, el mantenimiento del nivel de reservas fue a costa de una gran contracción de las actividades económicas productivas.

Las devaluaciones han tenido un impacto importante en la reducción de las importaciones, pero no en el aumento de las exportaciones. Ello ha significado que los problemas de la balanza comercial no llegaran a resolverse por esa vía. Se ha comprobado que las exportaciones variaron más bien por influencia de los grandes proyectos de inversión, como sucedió en 1979 y, en alguna medida, en 1984. En efecto, la inversión en grandes proyectos coincidió con momentos de expansión de la producción y, por tanto, con el desembolso de financiamiento externo no vinculado al refinanciamiento de la deuda. No es fácil, sin embargo, relacionar la expansión del mercado interno con la afluencia de dichos capitales. El efecto multiplicador no debería tener un impacto apreciable al importarse la mayor parte de la inversión realizada.

Se comprueba por lo anterior, que el financiamiento externo influyó considerablemente en las importaciones. La elasticidad-ingreso de éstas es mucho menor cuando se descuentan las importaciones financiadas con préstamos a largo plazo. En virtud de ello, los aumentos de las importaciones que coincidieron con los incrementos del producto interno bruto, no son enteramente atribuibles a la industria, al igual que las disminuciones no correspondieron totalmente a las políticas contractivas.

No hay asociación estadística alguna entre la evolución del producto interno bruto y el saldo de la balanza de pagos, ni de este saldo con la evolución del servicio de la deuda; independientemente de cuál fuera la situación del país, el servicio de la deuda se mantuvo estable.

La reducción de las importaciones por causa de las devaluaciones, estuvo estrechamente vinculada con las reducciones o desaceleraciones del producto interno bruto.

La política de aumentos de la tasa de cambio real estuvo claramente asociada a la reducción de las remuneraciones reales y viceversa. A largo plazo, sin embargo, la relación entre ambas variables ha sido positiva. Contribuyeron a ello el aumento de las exportaciones, los retrasos cambiarios de 1979-1980 para neutralizar el impacto monetario correspondiente y el renovado acceso

al endeudamiento externo en los primeros años de la última década.

No obstante lo anterior, el impacto negativo de las devaluaciones en las remuneraciones ha sido mayor que el impacto positivo del retraso cambiario. Ello se debe a que las divisas abundantes se utilizaron sólo marginalmente en mejorar las remuneraciones y la demanda interna. En realidad se emplearon de preferencia en:

- Atender los servicios de la deuda externa, incluso por adelantado.
- Aumentar las importaciones de bienes de consumo y de capital, muchos de los cuales correspondían a bienes de consumo durables.
- Cubrir las reservas internacionales negativas derivadas de la prolongación de la expansión económica hasta 1977.

Con esta política se puede entender que, durante la última década, la producción nacional haya tenido una caída tan grande a pesar de que las exportaciones triplicaron su valor en la parte intermedia de dicho período.

La contracción de la liquidez obedeció a dos efectos: la política monetaria puesta en práctica y los estímulos al ahorro en moneda extranjera. De otra parte, el atraso de los ingresos nominales respecto de la devaluación y la inflación, hizo que la liquidez también se atrasara, a lo que se sumó la política monetaria, haciendo que el retraso en el alza de los salarios fuera más eficaz y duradero.

De este modo la oferta monetaria contribuyó a que la menor demanda de liquidez se equilibrara a un nivel más bajo o resistiera más tiempo el aumento de los ingresos nominales, manteniendo de este modo el adelanto cambiario logrado.

Los antecedentes disponibles revelan que la evolución de la liquidez respecto del producto interno bruto fue muy similar a la de las remuneraciones respecto de éste, pero que hubo una relación mucho menor entre estas variables de ingreso y producción y la liquidez total, lo que indicaría que la política de dolarización fue convergente con el programa recesivo.

Se le ha atribuido al gasto público la generación de exceso de demanda y por tanto de inflación. Sin embargo, si se consideran sólo los ingresos y gastos internos, resulta un superávit, y si se eliminan del cálculo los pagos de intereses por concepto de la deuda y no las importaciones del gobierno, el déficit resultante es mucho menor que las estimaciones oficiales. En consecuencia, el impacto generador de demanda y a la larga inflacionario del gasto público fue, en el peor de los casos, más reducido que el que se le atribuye. Se desprende de lo anterior que la política fiscal tendría por objetivo elevar el superávit interno para financiar con él el pago por servicio de la deuda externa.

Finalmente, para complementar de manera sintética la experiencia de política económica que hemos señalado en los párrafos anteriores debemos recordar algunos de los múltiples indicadores de las condiciones de vida de la población. El producto interno bruto per cápita se redujo considerablemente, pero las remuneraciones lo hicieron mucho más aún. De acuerdo con algunos indicadores de salud, la pobreza aumentó dramáticamente y ello se reflejó en las enfermedades transmisibles, respiratorias, en la poliomielitis y en el porcentaje de niños malnutridos. En el transcurso de la crisis (entre 1974 y 1983) la morbilidad aumentó enormemente. La incidencia de enfermedades transmisibles notificadas el último de los años señalados era 431.3% superior a la notificada en el sistema de salud nacional durante el primero de esos años. En el caso de las enfermedades respiratorias agudas el porcentaje correspondiente era 1 184%.

En cuanto a la distribución del ingreso, en 1974 las remuneraciones eran el 46.9% del ingreso nacional, en 1980 el 40.1% y en 1984 sólo el 33.9%. En términos reales, en 1984 las remuneraciones eran 27.4% inferiores a las de 1974, mientras que las ganancias empresariales eran un 51.9% superiores y el producto interno bruto urbano per cápita un 19.7% inferior al de 1961 a pesar de la disminución del ritmo migratorio.

### III

## La agricultura y las políticas de ajuste

El enfoque adoptado en el trabajo para evaluar el impacto de la política económica en el desenvolvimiento de la agricultura es el examen por productos, los que tienen en el caso del Perú una connotación claramente regional. Para ello se consideraron los principales —nueve en total— que representan alrededor del 50% del valor bruto de la producción agropecuaria. La opción escogida se basa en el supuesto de que existe gran heterogeneidad en la agricultura peruana.

El análisis que sigue se basa en un estudio, por separado, de las tendencias en el conjunto del período 1970-1985 y de las fluctuaciones alrededor de dichas tendencias. La principal justificación para tal proceder reside en la existencia de factores distintos de la política económica y de la marcha coyuntural o cíclica de la economía en su conjunto, en la evolución de largo plazo, entendido en este caso como de 15 años. Una relación estadística positiva y fuerte en este estudio es aquella en que se encuentra una curvatura similar entre las tendencias de largo plazo y una relación estadística importante entre las fluctuaciones alrededor de dichas tendencias. En este caso consideramos que el impacto de una variable en la otra es “estructural”, esto es, incide tanto en lo inmediato como en la curvatura de la tendencia a largo plazo. Siendo así, el poder de la política es máximo, pues su impacto es de gran duración al alterar, ya durante estos 15 años, la trayectoria de largo plazo anterior a la crisis y, en consecuencia, los niveles medios alrededor de los cuales se darán las fluctuaciones futuras. Ese poder consiste justamente en alterar muy rápidamente el curso de largo plazo de las variables. No tenemos en cuenta en el estudio los efectos de largo plazo que sólo se percibirán en ese término, y que en algunos aspectos como el tecnológico serán probablemente de gran importancia. Las relaciones entre variables no son tan poderosas cuando, por ejemplo, las tendencias son similares pero las fluctuaciones no están relacionadas; entonces consideraremos que la similitud se debe a factores que están fuera del ámbito del estudio. Si, por el contrario, las tendencias no son similares pero las fluctuaciones de las variables tienen una relación estadísticamente significati-

va, consideramos que la influencia de una variable en la otra es de muy corto plazo y no tiene un impacto “estructural” en ella. En esta síntesis presentaremos sólo algunas de las pruebas gráficas o estadísticas, manteniendo su carácter literal. En las regresiones se ha preferido establecer relaciones muy simples aunque el nivel explicativo sea bajo.

#### 1. La papa

*La papa*, es el principal producto de la Sierra y a largo plazo su producción muestra una tendencia declinante cuya trayectoria lineal no es afectada por las variaciones de largo plazo de la producción global del país, de las remuneraciones, ni de su propio precio relativo al índice general al consumidor. Las variaciones de corto plazo han fluctuado alrededor de esa trayectoria lineal. El clima y el crédito tampoco han incidido en los niveles de producción de largo plazo. En efecto, durante los 15 años del período en estudio, la tendencia de largo plazo del crédito ha sido lineal y ascendente mientras que, como señalamos, la tendencia de la producción ha sido lineal y descendente. La trayectoria del crédito evidencia que la política de ajuste macroeconómico no afectó la tendencia anterior a la crisis. La producción de papa parece tener pues una evolución indiferente a la crisis de la economía nacional; prosigue su propia crisis.

En el corto plazo, el panorama ha sido distinto, pues, para empezar, se ha verificado una clara relación inversa entre precios y cantidades, al mismo tiempo que se ha destacado la evidente incidencia del clima en la evolución de ambas variables. Al parecer, la variación de la cantidad de lluvia ha determinado la variación de la superficie sembrada y cosechada y esta última la del precio del mercado. Esto se debe a que se trata de agricultura de secano.

Se ha determinado que en el corto plazo también ha influido el monto de crédito otorgado por el Banco Agrario en el momento de la siembra, que ocurre en el año calendario anterior a la cosecha. Es importante destacar que dada la restricción de los créditos, éstos se han

concentrado en las unidades productivas más eficientes. Sin embargo, la relación inversa entre las trayectorias de las tendencias de ambas variables plantea interrogantes sobre la eficacia del crédito en la producción. Es claro que si bien el crédito obtenido cada año ha variado generalmente en la misma dirección que la producción, es también claro que conforme pasaban los años se ha obtenido una creciente cantidad de crédito por tonelada producida y que su eficacia ha sido cada vez menor.

La variación de corto plazo del ingreso real del productor, medido por el valor bruto real de la producción de papa, ha dependido de la variación de los precios relativos. Como en éstos ha influido la variación de las cantidades producidas podría esperarse que el factor explicativo fundamental del ingreso del campesino papero fuera la cantidad producida. Sin embargo, colocado este factor frente a la influencia de la tasa de cambio real del año anterior encontramos que esta última ha dominado sobre aquél y que ese componente del ajuste típico en el Perú resulta ser la explicación más probable de la variación del ingreso campesino. Aparentemente la estrecha relación entre la tasa de cambio real del año anterior y el valor bruto real de la producción de papa se ha debido a un efecto de sustitución muy poderoso entre la papa y el trigo. La papa operaría, pues, como una especie de bien transable. La incidencia de la demanda ha sido menor a tal punto de no existir una relación significativa entre la variación de los precios relativos y la de las remuneraciones reales.

### 2. El arroz

El arroz es el principal producto de la agricultura peruana y tiene su base en la Costa y su mayor dinamismo en la Selva. En el caso de este producto ha existido una escasa relación entre las trayectorias de largo plazo de su producción y su precio relativo y la de las variables macroeconómicas. Una razón de peso para ello es la permanente prioridad asignada a este cultivo y a las políticas de apoyo que se mantuvieron en medio de la crisis. La tendencia del crédito a esta actividad se ha elevado en los años ochenta mientras la economía registra su principal crisis.

Las variaciones del valor bruto real de la producción han obedecido más a la variación de

la cantidad que a la del precio. Las fluctuaciones del crédito con un año de rezago, han estado muy relacionadas con las de la producción. Por ello las políticas de ajuste que han restringido momentáneamente el crecimiento del crédito han afectado el ingreso de los productores de arroz, pero el deterioro ha sido contrarrestado en alguna medida por los subsidios selectivos.

Debido a que en el precio interno del arroz en cáscara han influido en primer lugar los movimientos de los precios internacionales del arroz pilado y en segundo término los de la tasa de cambio real, consideramos a este producto como un bien transable a pesar que su destino es el mercado interno.

### 3. La caña de azúcar

A largo plazo, la producción de *caña de azúcar* ha dependido en gran medida del caudal de los ríos de la Costa en el año anterior. Los precios han tenido una trayectoria similar a la de las remuneraciones reales y a la de los precios internacionales del azúcar.

Tanto a largo como a corto plazo las fluctuaciones del valor bruto real de la producción han dependido más de las variaciones de los precios que de las cantidades producidas. La variación de la tasa de cambio real y de las remuneraciones reales del año anterior compiten por explicar la fluctuación del valor producido. Es uno de los pocos casos de productos agrícolas en que la demanda parece intervenir con fuerza en la determinación del valor a través de su influencia en la cantidad producida. Sin embargo, resulta difícil entender por qué medios la producción de cada año se ha adecuado a la demanda del año anterior aunque, de hecho, el azúcar se ha vendido casi totalmente en el mercado interno.

Dado que los precios y las cantidades se determinan independientemente, la política de ajuste, con aumentos de la tasa de cambio real y reducciones de las remuneraciones reales, habría tenido un efecto doble en el ingreso real de los productores de caña. Por un lado un impacto positivo vía incremento de los precios del producto, y por otro, un impacto negativo por la reducción de las cantidades debido a la menor demanda. De acuerdo con la información obtenida pareciera que han sido más importantes los efectos positivos.

#### 4. *El algodón*

A pesar de la tendencia declinante de los precios internos como consecuencia del comportamiento del precio internacional y del retraso cambiario de largo plazo, durante los tres lustros del estudio, la producción de *algodón* ha mantenido una tendencia lineal y ascendente. Las variaciones de la economía nacional no parecen haber influido en tal trayectoria.

En las fluctuaciones del precio relativo se advierte una relación estrecha con los precios internacionales en los períodos de cosecha y también con la tasa de cambio real del año anterior. Ello obedece aparentemente a las formas de pago a los productores en que se tiene en cuenta el precio internacional al momento de la entrega del producto.

La variación de corto plazo en la cantidad producida ha dependido sobre todo de la variación de la rentabilidad en el año anterior. Por otro lado, debido a que los precios han dependido de la tasa de cambio real y de los precios internacionales, el valor bruto real de la producción debería haberse elevado tanto por precios como por cantidades con la aplicación de las políticas de ajuste. La variable explicativa más poderosa resulta ser la tasa de cambio real del período anterior.

#### 5. *El café*

En el largo plazo la producción y el valor bruto de la producción de *café* han mostrado una tendencia lineal ascendente, a pesar de que los precios han tendido a descender a partir de 1979.

En el corto plazo, el valor bruto de la producción ha estado asociado a las variaciones del precio interno, el que se ha determinado de acuerdo con el precio internacional y la tasa de cambio del período anterior. Este es un bien orientado en primer término al mercado externo y su oferta depende esencialmente de la rentabilidad.

En virtud de lo anterior, los productores de *café* han resultado beneficiados en el largo y corto plazo, tanto por los aumentos de los precios internacionales, como por las políticas de ajuste que han elevado la tasa de cambio real.

#### 6. *EL maíz amarillo duro*

La tendencia del precio del *maíz amarillo duro* ha coincidido en gran medida con la del precio in-

ternacional hasta la mitad del período de análisis. Después, las trayectorias han divergido, reduciéndose el precio interno mientras que el internacional se elevaba. La tendencia de la producción decayó al comenzar la crisis pero se ha elevado considerablemente en los años ochenta. En este caso, como en el del arroz, la evolución de la producción expresa el resultado de una política específica de estímulo. El objetivo era la sustitución de importaciones. La política específica ha contrarrestado los eventuales efectos de largo plazo de la crisis y la política de ajuste.

La fluctuación de corto plazo del precio del *maíz* ha dependido de la variación del precio internacional y de la tasa de cambio real. Este es el producto que ha tenido mayores importaciones competitivas. Las variaciones en las cantidades son las que más han incidido en el valor bruto de la producción y, al parecer, han dependido fuertemente de las disponibilidades de crédito del mismo año. Siendo así, las políticas de estabilización habrían afectado la producción de *maíz*. A pesar de ello, el ingreso real no parece haberse afectado.

Ha existido, en cambio, una influencia clara de la demanda en las importaciones. Las variaciones de las remuneraciones reales por otro lado, han incidido en la oferta y por tanto en el monto por importar, pero no en el precio ni en la producción del año siguiente:

#### 7. *El maíz amiláceo*

A largo plazo el *maíz amiláceo*, producto serrano y, por tanto de origen campesino, ha mostrado una tendencia productiva lineal constante que no tiene relación con las políticas de ajuste. Estamos en un caso similar al de la papa, otro producto serrano. A largo plazo, la trayectoria del precio relativo ha sido también similar a la de la papa, esto es, cuadrática ascendente antes de la crisis y descendente durante toda la crisis.

El precio en el corto plazo, ha estado también inversamente relacionado con la cantidad producida. Las remuneraciones del año anterior, por otro lado, y a diferencia del caso de la papa, parecen haber influido en la producción, lo que indicaría que frente a la expectativa de aumento de la demanda, ésta se incrementaría. Sin embargo, hace falta un análisis más institucional para

evaluar las posibilidades efectivas de esta planificación de la producción campesina.

Las políticas de ajuste que han reducido las remuneraciones reales y, por tanto, la producción de este tipo de maíz no han disminuido necesariamente el valor bruto de la producción, pues los precios han compensado este efecto. El aumento de la tasa de cambio real, por otro lado, ha provocado una contracción de la producción, pero también un aumento de los precios. El saldo final parece haber sido favorable a este producto. La regresión correspondiente con la tasa de cambio real es positiva pero no significativa.

#### 8. *La carne de ave*

A largo plazo, la producción de *carne de ave*, el principal producto pecuario, ha mostrado una tendencia lineal y ascendente, lo que ha obedecido a una fuerte sustitución que se ha dado en el consumo en favor de este producto. Paralelo a ello se ha dado también una tendencia descendente en los precios. Las crisis y los ajustes no han alterado ninguna de estas tendencias de largo plazo. Nuevamente, como en el caso del arroz y del maíz duro, las políticas específicas han contrarrestado los efectos usuales de la recesión.

A corto plazo, las fluctuaciones de las cantidades han influido más que otras variables en la determinación de los precios, siendo la relación inversa. Se verifica también una asociación directa entre las remuneraciones reales y la producción, por lo que en el corto plazo parecen haber dominado los factores de demanda. Es el caso estadísticamente más confiable e institucionalmente más claro de impacto de políticas restrictivas de la demanda. La peculiaridad estaría en que el impacto principal ha sido sobre la cantidad producida y no sobre los precios. De hecho, es coherente con la relación anterior la que establece una relación directa entre las variaciones de la tasa de cambio real y las de los precios de la carne de ave, pero este efecto se ha operado a través del impacto recesivo sobre la demanda y el de ésta sobre las cantidades producidas las que a su vez han influido en los precios. La mejoría de los precios en situación recesiva ha sido contrarrestada por el efecto negativo de las variaciones de las cantidades. Al parecer, en la definición del corto plazo que manejamos en el estudio, que corresponde en este caso de la carne de ave al

ciclo corto de la dinámica económica, los criterios derivados de la teoría que supone inelasticidad de la oferta no tienen aplicación aun en el caso de parecerlo.

#### 9. *La carne de vacuno*

En el caso de la *carne de vacuno* las trayectorias de largo plazo de la producción y del valor bruto de la producción han mostrado una tendencia ascendente. Los precios, en cambio, han tenido la trayectoria cuadrática típica, primero ascendente y luego descendente.

En el corto plazo, la producción ha estado asociada positivamente con las remuneraciones reales del año anterior y negativamente con las lluvias en Puno, la principal zona ganadera. Los precios, por su parte, se han relacionado inversamente con las cantidades producidas.

El valor bruto de la producción en el corto plazo también ha dependido más de los precios que de las cantidades. Por ello el impacto negativo de la crisis vía caída de la demanda, no ha sido claro, pues los efectos del precio y la cantidad en el valor bruto de la producción se han anulado. De acuerdo con esto, las políticas de ajuste no influirían en el ingreso real de los ganaderos. Las remuneraciones han incidido nuevamente, como en el caso del maíz duro, en las cantidades importadas y no en los precios.

#### 10. *Un ensayo de agregación y síntesis*

Desde la perspectiva de las tendencias de largo plazo, esto es, de las trayectorias tendenciales durante el período 1970-1985, es posible establecer que las políticas de ajuste han tenido un impacto inmediato menor en la cantidad producida. En el caso de los productos "tradicionales" como la papa, el maíz amiláceo y la carne de vacuno, la producción ha seguido trayectorias que no se han alterado con la crisis. Las tendencias parecen tener explicaciones poco dependientes del gran ciclo productivo nacional creado por la crisis y del conjunto de políticas de ajuste. En el caso de los más dinámicos, como el arroz y la carne de ave, la trayectoria de la producción tampoco ha sido alterada por la crisis. La causa residiría en el poder de las políticas específicas de sustitución de importaciones o de pautas de consumo. En tercer lugar están los productos cuyos precios y cantidades producidas han recibido la

influencia directa de los precios relativos, los que han dependido también directamente de los precios internacionales. Es el caso del algodón y del café. La tendencia de la producción de ambos cultivos ha sido independiente también del ciclo interno. Finalmente, el azúcar y el maíz duro han tenido trayectorias cúbicas de largo plazo y no cuadráticas como el conjunto de la producción y demanda nacionales. En la producción de azúcar ha incidido sobre todo el agua disponible y en la de maíz duro, la fuerza de la política sustitutiva.

La trayectoria de largo plazo de los precios relativos de la agricultura ha sido universal. Todos han tenido una curvatura cuadrática primero ascendente y luego, durante la crisis, descendente. Esta evolución ha correspondido a la de los precios relativos internacionales y, al parecer, al clásico deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios en los períodos recesivos. Sólo han escapado a este perfil de largo plazo la carne de ave y el maíz que le sirve de insumo. En el largo plazo, la trayectoria de los precios relativos no ha coincidido con la de la tasa de cambio real ni siquiera en el caso de los productos cuyas fluctuaciones de precios han estado estrechamente ligadas a la de aquella en el corto plazo.

En las líneas que siguen, se analizará el comportamiento de corto plazo y se clasificarán los productos, en primer término, en transables y no transables según cómo hayan formado sus precios. Posteriormente se les ordenará según la influencia que las remuneraciones reales, el crédito o los precios internacionales y las tasas de cambio real hayan tenido en las cantidades producidas.

En primer lugar se encuentran aquellos productos en que los precios internacionales y la tasa de cambio real han incidido determinantemente en la formación de sus precios. Estos productos son el café, el algodón, la caña de azúcar, el arroz y el maíz amarillo duro. En el corto plazo ha prevalecido el efecto de la tasa de cambio real cuya variación explica el 67% del índice ponderado de precios relativos de estos productos. En el largo plazo, como lo hemos señalado, la evolución sugiere que los precios internacionales han sido el factor más importante. Podría también plantearse que dentro de cada país se ha repetido la pauta transnacional lo que internaliza la explicación.

Pueden considerarse como más típicamente transables, el café y el algodón, pues prácticamente sólo las dos variables antes indicadas han incidido en la formación de sus precios. Además, las cantidades producidas también han dependido de los precios relativos, y de la tasa de cambio real de un período anterior. En los demás productos deben haber existido otros factores de menor importancia pero que pueden ayudar a explicar mejor la determinación de las fluctuaciones de corto plazo. En varios de ellos como el arroz, el maíz duro y la caña de azúcar han existido factores contrarrestantes del beneficio obtenido por el lado de los precios. La relación estadística encontrada con las remuneraciones o con el crédito, según los casos, sugiere la existencia de un impacto negativo.

En otro grupo de productos, las variaciones de las cantidades producidas han sido el principal factor explicativo de la variación de los precios, siendo la relación inversa. La producción, por otra parte, se ha destinado exclusivamente al mercado interno. Los productos de este grupo son la papa, el maíz amiláceo y los dos productos pecuarios, carne de ave y de vacuno. Las cantidades producidas parecen haber fluctuado en todos los casos, salvo en el de la papa, de manera similar a la de las remuneraciones del período anterior. Estas explican el 36% de las variaciones de corto plazo de las cantidades producidas.

En los casos de la papa, el arroz y el maíz duro la variación de corto plazo de la cantidad producida ha estado más estrechamente relacionada con el crédito recibido que con otras variables de política. El problema, sobre todo en el caso de la papa, es que resulta difícil considerar el crédito como variable independiente cuando también ha existido una relación estrecha entre éste y la cantidad de lluvia. Aun así hay que recordar que la tendencia del crédito real a la agricultura expresa la existencia de una restricción crediticia. Como ello no se ha observado en la mayor parte de los productos seleccionados debe haber influido en otros.

En resumen, el impacto de las políticas cambiaria, monetaria y salarial sobre la producción agropecuaria ha sido diferenciado según el tipo de producto de que se trate. Desde el punto de vista regional no es fácil establecer con la información disponible la existencia de impactos dife-

renciados. En la Costa, los productores de carne de ave y algunos de arroz, se han visto perjudicados por las políticas recesivas, mientras que las mismas parecen haber beneficiado a los productores de caña de azúcar, algodón, maíz amarillo duro y también a algunos de arroz. En la Sierra, en cambio, los productores de papa han sido beneficiados, pero los de carne de vacuno y maíz amiláceo han sido perjudicados. En la Selva, por último, la situación es ambigua; la restricción crediticia ha tenido efectos negativos en la producción de arroz, y en la de maíz amarillo duro, y se observan efectos positivos de la tasa de cambio real en la producción de maíz duro.

En cuanto al tipo de productores, las cooperativas cañeras y sobre todo las algodonerías se habrían beneficiado de las políticas de ajuste. Los agricultores medios productores de arroz probablemente se hayan perjudicado ligeramente y los de maíz duro se habrían beneficiado. Por otro lado, los pequeños y medianos productores de papa, habrían sido favorecidos por el ajuste, y en una situación inversa estarían los productores de carne de vacuno. Finalmente, y siempre en el corto plazo, estarían desfavorecidos los grandes y medianos productores de carne de ave.

La conclusión principal es que el marco adecuado para la evolución de la agricultura requeriría simultáneamente una elevación del tipo de cambio real, del crédito y de las remuneraciones. Además, se impone el poner un piso mínimo a los productores de bienes cuyo precio es tan sensible a las variaciones de la producción. Ello implica una auténtica heterodoxia en el manejo económico, y supondría un drástico proceso redistributivo del capital al trabajo asalariado.

Las expresiones formales que más se acercan a lo constatado empíricamente son:

$$\hat{p} = \hat{P}_a^* + E/\hat{P}_i$$

donde  $\hat{p}$  es el precio relativo de los productos transables,  $\hat{P}_a^*$  es el precio en dólares de sus similares en el mercado internacional,  $E$  es el tipo de cambio nominal y  $\hat{P}_i$  el índice de precios no agrícolas (que en nuestro caso se supone que varían de manera similar a la del Índice de Precios al Consumidor).

El otro tipo de bienes detectados acepta una formulación más simple:

$$\hat{p} = \hat{X}_a$$

donde  $\hat{X}_a$  es la variación de la producción del mismo producto.

A su vez, la variación de la cantidad producida está, en el caso de varios productos, relacionada con la variación de la demanda de un período anterior, por lo que podemos expresarla de la siguiente manera:

$$\hat{X}_a = (WLi/\hat{P}_i) - 1$$

donde  $WLi$  es el nivel nominal de remuneraciones.

Finalmente, en el caso de los productos de exportación, la cantidad producida esta relacionada con la rentabilidad del período anterior que, a su vez, se define por los precios relativos. Su expresión sería:

$$\hat{X}_a = (\hat{p}) - 1$$

Quedan por formalizar aquellos productos cuya fluctuación está relacionada con el acceso al crédito.

$$\hat{X}_a = (\hat{C}) - 1$$

La validez de esta ecuación no puede ser cuestionada empíricamente pues tanto en el largo plazo como en las fluctuaciones la producción agrícola agregada tiene una trayectoria muy cercana a la del crédito agregado. Nuestra resistencia a darle mayor peso en los estudios por productos se debe a que los resultados no son tan contundentes como en el análisis agregado.

Sin embargo, gran parte de las conclusiones anteriores aluden al efecto de unas pocas variables en las variaciones de corto plazo de la producción y precios de la agricultura. Puede haber ocurrido que los efectos beneficiosos detectados no contrarrestaran los perjuicios de largo plazo causados por el deterioro de los precios internacionales. Esto es perceptible en el contraste de la tendencia declinante de la tasa de cambio real y también de los precios relativos a nivel internacional. Por otro lado, las políticas específicas pueden haber alterado el efecto de las políticas generales escogidas. Finalmente, es necesario recordar que la variable escogida para representar el ingreso real del campesino no toma en cuenta la evolución de los costos de producción. La inseguridad acerca del valor de las cifras respectivas nos llevó al valor bruto real de la producción manejado en el estudio. Finalizaremos la síntesis revisando sumariamente las políticas específicas.

## IV

### Las políticas específicas

A pesar del nuevo interés manifestado por la agricultura, éste no se ha traducido en medidas específicas y coherentes para la capitalización del agro. No existen las bases institucionales mínimas para aplicar establemente políticas específicas en relación con la tenencia de la tierra, las prioridades regionales y los marcos institucionales, y el papel asignado al Estado ha experimentado cambios importantes. Por este motivo las políticas específicas no han tenido un impacto generalizado en la agricultura.

Las excepciones en términos de continuidad son las políticas de estímulo al arroz y a la carne de ave, a la producción en la Selva, los subsidios a los alimentos importados y a los fertilizantes y la prioridad a la agricultura en la política crediticia de fomento.

#### 1. *Los aspectos institucionales*

La crisis económica ocurrió al final del proceso de reforma agraria que alteró el sistema de propiedad de las grandes unidades productivas, modernas y tradicionales. La preocupación durante la reforma fue de índole institucional y no directamente promocional. El período de crisis está marcado por la reversión de esa institucionalidad nueva. La política de ajuste ha ocurrido, como puede deducirse, en un marco de aguda inestabilidad institucional que no promueve la inversión de largo plazo. La crisis económica ha afectado el marco reformado de propiedad asociativa destruyendo gran parte del sistema cooperativo creado y reemplazándolo por parcelas individuales. En 1985, de 618 cooperativas existentes 108 habían recibido la aprobación para el cambio de modalidad empresarial, 69 estaban en trámite y 101 habían parcelado de hecho. A ello contribuyeron diversas circunstancias, entre otras, las difíciles condiciones climáticas en la última década cuando ocurrieron importantes sequías e inundaciones; la ambigüedad en la racionalidad de funcionamiento de las cooperativas, que operaban sin objetivos de acumulación y racionalización productiva; las dificultades gerenciales y la corrupción, que provocaban la desconfianza de los socios de las empresas reformadas, la ausencia de un mecanis-

mo de jubilación decorosa, que redujera la tentación de retirarse como propietario individual; y la hostilidad de los dos últimos gobiernos al modelo cooperativo.

El otro campo en el que ha ocurrido una importante reversión institucional es el de la comercialización. Por ejemplo, se había creado durante la reforma agraria una red de comercialización de alimentos que llegaba al consumidor por medio de una cadena de supermercados. La liberalización, acentuada con el gobierno del Presidente Belaúnde, destruyó el sistema y con él la posibilidad de regulación de precios.

#### 2. *La política de subsidios a las importaciones*

La principal política de comercio exterior ha sido la de subsidiar los alimentos importados para atender el consumo urbano masivo. A largo plazo ha habido una tendencia ascendente de las importaciones de trigo y de maíz-sorgo y, en general, a aumentar el componente importado de la canasta de consumo popular. La tendencia de largo plazo no se ha alterado con la crisis económica, influyendo de manera perceptible la ocurrencia de desastres climáticos. En estos casos, han subido las importaciones y posteriormente han mantenido su nivel. La afirmación de nuevas pautas se ha visto reforzada con la política de subsidios a las importaciones ya previamente subsidiadas.

En 1977 los subsidios anuales para estos bienes llegaron a alcanzar el 96.6% del valor importado. En 1978, como parte de la política recesiva, se redujeron al 15.7% para volver a subir en 1979 al 62.3%. El caso más evidente ha sido el de los insumos para la producción de carne de ave, la que se ha abaratado con relación a las carnes de vacuno, porcino y ovino.

En síntesis y de acuerdo con la información disponible, la evolución de los precios de los productos alimenticios con un alto componente importado, se ha visto afectada negativamente por las políticas de ajuste. Ello en razón de la política devaluatoria general y de la específica reductora de los subsidios a las importaciones. A largo plazo, sin embargo, los subsidios a las importaciones

han sido un factor de abaratamiento sistemático de los productos importados respecto de los nacionales y un estímulo para la ampliación de su consumo.

### 3. *La política de precios y la crisis agraria*

Ha habido un deterioro de la rentabilidad de los productores. Durante la década de 1970, en particular en la segunda mitad, los términos de intercambio insumo-producto fueron claramente negativos para el algodón, la caña de azúcar, el maíz amarillo y la papa. Los aumentos de los precios de los insumos, de la mano de obra, y de las horas-máquina, han sido superiores a los de los precios. De éstos, durante los momentos de ajuste macroeconómico, las horas-máquina han sido las que más han aumentado su costo, seguidas de los jornales. En el caso de los insumos, un factor contrarrestante de esta evolución ha sido el subsidio a los fertilizantes. Estos resultados son importantes porque relativizan lo avanzado en el cuerpo fundamental del trabajo. Sin embargo, resulta difícil obtener cifras confiables de la evolución de los costos durante los últimos 15 años.

El resultado final de este deterioro de los términos de intercambio ha sido una descapitalización de la agricultura moderna en favor de la industria. El arroz es el producto que mejor ha resistido la crisis en virtud de que sus precios crecieron más que los costos entre 1975 y 1978, cosa que no ocurrió con los otros cultivos.

En la década de 1980, los productos priorizados han sido los únicos cuyos costos han subido menos que los precios. En el arroz, gracias a la evolución de los precios controlados y en el maíz amarillo, por aumentos de productividad y precios. En el caso de la papa, los aumentos de producción por mejores condiciones climáticas se han reflejado en un enorme deterioro de los precios. En el algodón y la caña, productos no cubiertos por una política específica, los costos han subido más que los precios.

### 4. *La política financiera*

En 1975, la agricultura recibió apenas el 3% de las colocaciones totales de crédito del país, la industria un 38%, el comercio el 26% y la construcción el 12%. De este reducido monto, la banca privada prestó sólo el 5%, siendo el Banco Agrario la institución que respaldó al sector.

El crédito fue recibido por apenas el 7% de las unidades productivas, las que cubrían el 19% del área cultivada. En cuanto a los productos, el arroz, el algodón, la papa y el maíz captaron el 78% del crédito en 1975. Las grandes beneficiarias del crédito, fueron las empresas asociativas mayores, y los más marginados, los campesinos andinos.

En los últimos años se han verificado los siguientes cambios: ha aumentado la importancia del arroz, disminuido la del algodón, se han privilegiado los préstamos a productores individuales y ha disminuido el monto del crédito a causa de la recesión.

Al examinar el efecto del crédito en la producción se tiene que a largo plazo ha habido un aumento real de la relación crédito/producto y del crédito por hectárea; sin embargo, la producción agregada ha disminuido. Como ya señalamos anteriormente a propósito de algunos productos, pareciera que el crédito no tuviera ninguna influencia positiva en el largo plazo sobre la producción.

Otro aspecto de gran importancia es el hecho de que a pesar de existir tasas de interés reales negativas, los costos financieros de las empresas se han elevado enormemente. La situación de descapitalización agrícola se expresa con claridad por medio de la situación financiera de las empresas modernas. La participación del costo financiero en el costo total pasó entre 1978 y 1983 del 8.3% al 30.2% en el caso de la papa, del 13.1% al 48.6% en el algodón, del 7.3% al 30.2% y del 6.9% al 30.2% en el caso del maíz amarillo y del arroz respectivamente. En estos productos, como se puede imaginar, aumentó la morosidad en la devolución de los préstamos debido a la reducción de la rentabilidad por el deterioro de sus precios relativos.

### 5. *Resumen*

En resumen, las políticas específicas adquieren gran importancia en el momento de determinar los resultados finales de la crisis en la agricultura peruana. Por esa razón se requiere un estudio pormenorizado más detallado que el presente. En general, puede decirse que la política macroeconómica no ha sido complementada con un conjunto de políticas específicas coherentes. La

política de precios sirvió para proteger la agricultura de la competencia externa pero también para incrementar los costos. El abastecimiento del mercado urbano masivo ha exigido cierta continuidad en los incentivos a la producción de carne de ave y arroz. En términos institucionales, el objetivo predominante fue revertir la reforma agraria y el sistema de comercialización estatal. En lo que a la regionalización de la agricultura se refiere, el acento regional ha variado de acuerdo con los gobiernos de turno. La producción de la

Selva ha recibido un impulso particular en los últimos años. Finalmente, la crisis parece haber afectado el ya frágil proceso de capitalización. Los problemas financieros, la reducción de la labor de investigación financiada por el sector público, la inestabilidad institucional y la creciente ausencia de profesionales experimentados en el campo, además de la recurrencia de factores climáticos de gran destrucción, han contribuido a este resultado que tendrá sus mayores efectos en los próximos lustros.



## Veinticinco años del ILPES

Extracto de las palabras del Director General del ILPES, Alfredo Costa-Filho, en el ACTO SOLEMNE DE LA CEPAL, conmemorativo del Día de las Naciones Unidas y del XXV Aniversario del Instituto, Santiago de Chile, 23 de octubre de 1987.

En el vigoroso proceso de renovación conceptual, metodológica y técnica que el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) viene impulsando en materia de planificación y coordinación de políticas públicas, se observa una mayor concentración en las economías de mercado, que son mayoritarias en la región. Me limitaré a señalar aquí algunas de las consideraciones que el Instituto ha llevado a la apreciación de los gobiernos en diferentes foros realizados en los últimos tres años, sin insistir en algunas críticas más tradicionales sobre la planificación. Este esbozo —aunque incompleto— pretende mostrar las principales inquietudes del Instituto al llegar a este frente de inflexión en su historia, coincidente con sus 25 años de existencia. En esos 25 años siempre ha tenido como telón de fondo el análisis e interpretación del desarrollo de la región que hace la CEPAL. A continuación he reseñado brevemente esas consideraciones, agrupadas en seis bloques.

El primero de esos bloques se refiere al concepto mismo de planificación. Sostenemos que vivimos todos en una economía real de tipo mixto y que sería ocioso insistir en una opción doctrinaria exclusivista entre planificación y mercado. Respetada la identidad de cada país, habría que convertir el problema en una búsqueda pragmática de cómo combinar los dos procesos de decisión: el que refleja algún grado de articulación global legitimado por el mayor consenso colectivo posible y el que se inspira en el sistema de precios. En este orden de ideas, la planificación estaría, en su límite, inserta en una especie no convencional de derecho público: el de que cada sociedad nacional pueda conocer los rumbos más probables de su desarrollo futuro y condicionarlos a alguna jerarquía de preferencia.

El segundo hace a la teoría y apunta a la nueva esencia de la dinámica económica y social del mundo contemporáneo. A medida que la asignación de recursos para ampliar el conocimiento científico y tecnológico se fue orientando crecientemente hacia su propio potencial industrial, la producción a escala mundial cambió de estrategia. Por un lado, el control de la nueva información se fue transformando en un factor clave para minimizar el riesgo de cada emprendimiento; por otro, la diferenciación acelerada de procesos y productos, acompañada de una dispersión explosiva en la especialización del trabajo, se convirtió en el meollo de los procedimientos para maximizar utilidades. En consecuencia, nuestras sociedades se han tornado cada vez más complejas, tanto en términos de sus elementos estructurales como de las relaciones entre ellos. Si esta visión es válida, la orientación del desarrollo futuro —como proyecto en el ámbito nacional— es una tarea colectiva y no puede ser función exclusiva de este o aquel ministerio.

El tercer bloque, vinculado al anterior, se relaciona con el nuevo modo de inserción de nuestras economías en el contexto internacional. El Instituto insiste, desde hace más de tres años, en que para poner en práctica cualquier estrategia nacional de reactivación y desarrollo es indispensable conseguir condiciones más favorables en la renegociación de la deuda externa. Dado que toda actividad productiva dinámica exige uso intensivo de capital, cualquier apertura que se planifique en nuestros países para recuperar sostenidamente los niveles de producción y empleo es una tarea frustrada de antemano, si proseguimos en esta paradoja histórica de habernos convertido en exportadores netos de capital.

El cuarto bloque encierra casi un corolario de los dos anteriores: el fortalecimiento de la cooperación intrarregional es una condición *sine qua non* para ubicarnos mejor en la economía mundial del futuro. Lo es incluso para recuperar internamente los grados de libertad necesarios para concebir e implementar nuestras propias políticas públicas (tanto económicas como sociales) que en la crisis

hemos perdido. Las instituciones de regulación de la estabilidad económico-financiera mundial, creadas en los años cuarenta, perdieron en los ochenta casi toda su funcionalidad para articular sus diseños de estabilidad con la promoción del desarrollo en América Latina y el Caribe. La planificación del desarrollo de largo plazo presupone que se establezca un nuevo marco de regulación internacional más favorable; su construcción, obra sutil de negociación diplomática con el Norte, será entorpecida si los planes de la región no robustecen su plataforma de consensos en esta materia. Por cierto, ésta es una tarea colectiva de extrema complejidad, por cuanto implica fortalecer el sistema multilateral de comercio, reestructurar los mecanismos mundiales en las esferas monetarias y financieras y, especialmente, hacer viable un mayor acceso al desarrollo científico y tecnológico.

El quinto bloque hace hincapié en la dinámica interna de nuestros propios países. Al respecto, quiero destacar sólo una de las tesis en que el Instituto viene insistiendo: la reactivación de nuestras economías de mercado depende, innegablemente, de que se liberen las energías de la empresa privada. En esta perspectiva, la planificación precisa perder su resistencia inicial a legitimar la ganancia empresarial como instrumento privilegiado de desarrollo. El Instituto recoge en la región muchos indicadores de que el freno actual a las ganancias no parte preponderantemente de resistencias laborales; en gran parte de los casos se asiste a un pacífico deterioro de los salarios reales, simultáneo con la declinación de los niveles de empleo. La fluctuación errática de las tasas de cambio, las elevadas tasas de interés, las restricciones del crédito externo y los obstáculos a la renovación tecnológica, son factores con frecuencia más limitantes para el desarrollo a largo plazo. Por esto, el Instituto alerta para que en la demanda de "desreglamentación" se diferencie el marco internacional del marco interno de cada país: a escala mundial, cuanto menos regulación multilateral haya, más limitadas serán las oportunidades de desarrollo de nuestras propias empresas privadas.

El sexto y último bloque hace una breve referencia a ciertos aspectos institucionales de la planificación. El Instituto se suma a los que preconizan el aumento de la eficiencia del Estado, pero insiste en que se distinga entre el Estado como "aparato burocrático" y el Estado como "interacción de agentes sociales", que así lleva la representación política de cada colectividad nacional. Ambos constituyen un complejo institucional que es la principal barrera a una internacionalización abierta de nuestras economías. Estamos convencidos de que dicha internacionalización, si fuera indiscriminada, borraría en pocos años, en la perspectiva del desarrollo productivo, las fronteras de nuestro mapa económico y, en la perspectiva de la historia, las peculiaridades de nuestras propias identidades nacionales. La experiencia de los países que son hoy desarrollados enseña que el Estado ha desempeñado siempre un papel vital en la promoción de la iniciativa privada. Preocupa al Instituto que la miniaturización artificial del Estado pueda provocar la conformación de un empresariado nacional minúsculo y endeble, o concentrado en unos pocos grupos, lo que acrecentaría el sector informal y la exclusión social. De allí parte una de nuestras proposiciones más enfáticas: la planificación debería superar sus tendencias tecnocráticas y convertirse en un generoso ejercicio de concertación social. Los empresarios, así como los demás agentes sociales organizados (ya que al propio Estado cabe considerar directamente a los sectores más débiles y carentes de representación), no deberían ser convocados sólo para llevar a la práctica los aspectos "indicativos" de una planificación decidida normativamente de arriba hacia abajo: por el contrario, deberían participar en cada una de las etapas en las cuales se formula, instrumentaliza, ejecuta y legitima cada política nacional de desarrollo.

Para terminar, quisiera dejar subrayados tres últimos aspectos. Uno, que no hay un modelo único que pueda bastar a cada país para confeccionar sus propios procedimientos e instrumentos de planificación; en lo que expuse parece quedar claro, aunque de manera implícita, que como proceso para producir decisiones colectivas, la planificación encierra un fuerte contenido político y es irreducible a los meros problemas de programación económica. Dos, que el éxito de la planificación en nuestras economías de mercado de la región depende también de cómo se desarrolle y se mantenga esta gran labor de pedagogía social que significa —bajo el papel articulador del Estado— promover la participación y construir consensos; este es el único camino para mejorar nuestras estructuras de convivencia social, sustituyendo conflictos y confrontaciones por un sentido de cooperación y solidaridad. Tres, y con ello termino, con la madurez de sus 25 años el ILPES se inquieta también ante los

enfoques que deshumanizan la comprensión y la orientación del desarrollo en nuestras economías de mercado; especialmente cuando —en este final de siglo— uno de los mayores desafíos de nuestra civilización es preparar un nuevo hombre y una nueva mujer, aptos para convivir y realizarse en situaciones de cambio tecnológico acelerado. Nos inquieta anticipar que el 31 de diciembre de 1999, en la misma noche en que nacerá el siglo *xxi*, la mayor parte de nuestros ciudadanos pasará por nuestras calles quizás con “un pan al hombro”, pero ciertamente aún “contando con sus dedos”, como nos dice la poesía de César Vallejo. Esto nos alienta a repensar el desarrollo y las nuevas responsabilidades que pesan sobre la planificación y la formulación de políticas públicas.



# Publicaciones recientes de la CEPAL

## **Raúl Prebisch; un aporte al estudio de su pensamiento** (LC/G. 1461), Santiago de Chile, 1987, 146 pp.

Encabeza esta publicación el texto de la intervención que el señor Norberto González, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, realizó en el homenaje al Dr. Prebisch organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en la sede de la CEPAL, en noviembre de 1986. En dicha exposición el Secretario Ejecutivo se refirió a algunos rasgos destacados de la personalidad del Maestro y a varias de las ideas que conformaron su pensamiento y que mantienen su plena y particular vigencia en las circunstancias actuales. Aludió entre ellas a su concepción del centro-periferia, la industrialización, la formación de capital, la marginalidad y la pobreza y a las vinculaciones entre el Estado y el mercado. Hizo especial hincapié en el hecho de que no debiera hacerse una exégesis estática del pensamiento de Prebisch sino que habría que abordar esos conceptos con la misma curiosidad y sentido crítico que el propio Prebisch utilizó cuando juzgaba las ideas de los demás.

A continuación se incluye un artículo que el Dr. Prebisch escribió en 1982 para ser presentado a un seminario organizado por el Banco Mundial sobre el pensamiento de los "pioneros del desarrollo". En dicho artículo esbozó a grandes trazos la evolución de su pensamiento sobre el desarrollo desde el comienzo de su carrera como funcionario público en la Argentina durante la década de 1930 hasta sus años maduros dedicados a la dirección de la *Revista de la CEPAL*.

Pocos días antes de su fallecimiento el Dr. Prebisch realizó una exposición en el vigésimoprimer período de sesiones de la CEPAL, que sería a la postre su última alocución pública. Por ese motivo, y por el vigor que puso en sus palabras en aquella ocasión, se le incluye también en esta publicación.

Sin duda alguna, la parte más valiosa de este libro para los estudiosos del pensamiento del Dr. Prebisch es la bibliografía que preparó la Biblioteca conjunta CEPAL/ILPES. En su elaboración se utilizaron como referencia algunas otras bibliografías existentes. Las mismas representaron en su momento un considerable esfuerzo pero contenían diversos vacíos que la presente bibliografía ha tratado de superar. Para realizar esta labor se revisaron los materiales existentes tanto en diversas bibliotecas como en la biblioteca CEPAL/ILPES y en la sección archivos de la CEPAL.

Las citas bibliográficas incluidas en esta bibliografía corresponden a libros, informes, documentos, artículos de publicaciones periódicas, conferencias, discursos, etc., las que se presentan en orden cronológico y dentro de él, se han ordenado alfabéticamente los títulos y se les ha asignado un número consecutivo.

## **Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1985** (LC/G. 1466) Santiago de Chile, mayo de 1987. Un solo volumen (672 páginas). (Versión inglesa titulada **Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1985** (en prensa).

El volumen consta de dos partes. La primera está dedicada al examen de la evolución de la economía de América Latina en 1985; la segunda, al análisis de la evolución económica por países.

Respecto de la economía regional en su conjunto, se analizan en primer lugar las tendencias principales, entre las que destacan el debilitamiento de la recuperación económica y la generalización de los procesos inflacionarios, así como el deterioro del sector externo. En segundo lugar, se considera la evolución del producto regional, el ritmo y la estructura del crecimiento económico, así como la oferta y demanda globales y la disponibilidad interna de bienes y servicios. A continuación se examina la evolución de la ocupación y la desocupación y de los precios y remuneraciones. Por último, se analiza el sector externo, con especial consideración del comercio exterior, el balance de pagos y la deuda externa.

## **El desarrollo de América Latina y El Caribe; escollos, requisitos y opciones** (LC/G. 1440-P), Serie Cuadernos de la CEPAL N° 55, 1987, 184 pp.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe celebró su vigésimoprimer período de sesiones en la Ciudad de México, del 17 al 25 de abril de 1986. En la ceremonia inaugural de ese encuentro, a nivel ministerial, el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, invitó a la Comisión a que retomara "su legado histórico y la gran tradición de pensamiento claro e independiente que ha desarrollado a través de su historia, y provea un marco conceptual actualizado relevante a la problemática de la región". El Presidente apeló a este proceso de "renovación analítica" frente a la "complejidad, magnitud y relativa novedad de los problemas que conjuntamente enfrentamos".

Identificó cuatro temas concretos de especial importancia para los países de la región —los esquemas de estabilización económica, la interrelación entre la deuda externa y el sistema financiero internacional, la adecuación de los procesos productivos nacionales a las nuevas circunstancias, y el papel de la cooperación intrarregional—.

En cumplimiento del mandato aludido, la Secretaría elaboró este estudio. En él se recoge su punto de vista sobre alternativas de acción para encarar los temas identificados por el Presidente De la Madrid. Además, en términos más amplios se presentan reflexiones sobre el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, en el marco de los obstáculos que lo han impedido en años recientes, y sus perspectivas para el futuro. En su elaboración se tomaron en cuenta los puntos de vista de múltiples autoridades gubernamentales y académicas de la región, reunidas especialmente para este propósito en un ciclo de seminarios celebrados entre septiembre y noviembre de 1986. Se procura hacer aportes al debate sobre la superación de la crisis y el desarrollo desde una perspectiva latinoamericana y caribeña encaminada a la acción, y desde ella hacer una síntesis de los dos temas centrales e interrelacionados que dominan las preocupaciones de poblaciones y gobiernos: acceder al desarrollo

económico, y consolidar y ampliar los procesos democráticos y participativos.

**Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina** (LC/G. 1483-P), Serie Cuadernos de la CEPAL N° 56, Santiago de Chile, 1987, 112 pp.

Este estudio analiza el proceso de endeudamiento externo de la Argentina desde 1976 y, dentro de él, el papel de la banca transnacional.

El capítulo I se refiere al escenario y vincula el endeudamiento argentino a la crisis internacional y al endeudamiento de los países latinoamericanos. Se examinan el origen, las causas y consecuencias del endeudamiento, las políticas receptoras que lo acompañaron, las negociaciones realizadas en el ámbito del Consenso de Cartagena y algunas pautas de la utilización de esos créditos.

El capítulo II pasa revista a los personajes, a los que se agrupa de modo diferente al habitual: por una parte, el conglomerado integrado por la banca transnacional y sus clientes en el país, y por la otra, la inmensa mayoría de los habitantes de la Argentina; cada una de las partes recurrió al apoyo institucional de los grandes organismos políticos: el Fondo Monetario Internacional, los gobiernos de los países desarrollados y los de los países deudores. En particular se describe la actuación de la banca transnacional en la Argentina y algunas características fundamentales de la economía nacional durante el gobierno militar.

El capítulo III pasa revista a varios temas: la política económica del endeudamiento externo; las características fundamentales de la deuda externa argentina y la naturaleza y condiciones de los préstamos externos; los diversos períodos de negociación y sus dinámicas, incluyendo las condiciones de refinanciación de la deuda y las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional; y algunas políticas jurídicas del endeudamiento externo.

El capítulo IV plantea los posibles desenlaces, considerando las relaciones entre el sistema financiero y el endeudamiento externo; la política económica nacional e internacional que se ejecute; y el modelo global de desarrollo que se adopte. Con respecto al futuro de la banca transnacional en la Argentina, se concluye que podrá ser el eje de un modelo de desarrollo subordinado, o perder su influencia en un modelo de desarrollo autónomo; u ocupar posiciones intermedias si las soluciones no fueran extremas.

**Las empresas transnacionales en la economía de Paraguay** (LC/G. 1434), Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 61, Santiago de Chile, 1987, 115 pp.

El trabajo tiene por objeto el estudio de la presencia y la repercusión de las empresas transnacionales en la economía paraguaya a partir de la década del setenta.

En el primer capítulo se hace una rápida descripción de los antecedentes históricos de las inversiones extranjeras directas en el Paraguay. El capítulo segundo trata sobre estas inversiones realizadas a partir de la década de 1970. En él se examinan en forma sintética los rasgos generales del ciclo económico que se inició a principios de dicha década. A continuación, se presentan las serias deficiencias de las esta-

dísticas oficiales sobre las inversiones extranjeras directas, que impiden realizar un análisis riguroso. Posteriormente, se tratan, en forma general, las principales actividades económicas donde ha habido inversiones de capital extranjero y, en forma detallada, los principales países de origen de las inversiones extranjeras directas. En el tercer capítulo se describen las principales empresas transnacionales que poseen inversiones en la industria manufacturera. En el cuarto capítulo se hace lo mismo con el sector de la producción agropecuaria y forestal y, otras actividades económicas en que participan las empresas transnacionales. El capítulo quinto trata sobre las empresas transnacionales bancarias en el Paraguay. En el capítulo sexto se analiza la importancia de las empresas transnacionales en las exportaciones de los principales productos. Finalmente, se presenta un resumen de los principales resultados obtenidos, así como algunas conclusiones de carácter general.

**Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe** (LC/G. 1422), Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 63, 1987, 272 pp.

En la primera parte del documento se analizan las relaciones económicas internacionales de América Latina y el Caribe, tanto en lo que se refiere a rasgos sobresalientes de su evolución en los últimos años y a elementos sobre su posible trayectoria en el futuro, como en lo que toca a ciertas opciones de política que se plantean para la región ante tales tendencias y perspectivas.

Esta parte comprende cinco capítulos. En el capítulo primero, de naturaleza introductoria, se examina la evolución de la economía mundial, especialmente a partir del decenio de 1970, y sus principales efectos en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta, además, diferentes antecedentes sobre el probable comportamiento económico de los principales países industrializados en el futuro próximo. De ahí se deducen, en forma exploratoria, posibles alternativas de acción para América Latina y el Caribe, en el plano regional, y en el internacional.

El capítulo segundo analiza más en detalle las tendencias en el relacionamiento externo de América Latina y el Caribe.

En el capítulo tercero se pasa revista a algunos elementos principales de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe.

El capítulo cuarto está dedicado al comercio de servicios de América Latina y el Caribe, y en especial al estudio de las iniciativas internacionales sobre la materia que están siendo planteadas en diferentes foros multilaterales. Se analizan algunos aspectos fundamentales sobre la posible inserción de la región en la producción mundial y el comercio internacional de servicios, para terminar presentando algunas sugerencias para la formulación de las políticas de América Latina y el Caribe en este campo.

El capítulo quinto y final de la primera parte del estudio, trata de los problemas de financiamiento externo y de deuda con el exterior de América Latina y el Caribe. Considera las tendencias y perspectivas de la situación financiera de la región, éstas últimas según proyecciones que se extienden hasta mediados de los años noventa; analiza el origen y la

naturaleza de la deuda externa de América Latina y el Caribe y pasa por último a sugerir algunas orientaciones de acción regional sobre las formas de enfrentar el endeudamiento con el exterior y su servicio.

La segunda y última parte del documento, dedicada a la integración y cooperación regionales, comprende tres capítulos que tratan respectivamente el tema de las negociaciones e instrumentos para revitalizar el comercio regional, el de la búsqueda de fórmulas de convergencia entre la integración y la cooperación, y el del sector servicios en el intercambio intrarregional.

**La industria farmacéutica y la farmoquímica; desarrollo histórico y posibilidades futuras. Brasil, Argentina y México** (LC/G. 1470-P), Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 65, 1987, 177 pp.

Este estudio examina el estado actual de la industria farmoquímica iberoamericana y explora posibles acciones de carácter bilateral o multilateral de cooperación industrial y científico-tecnológica que, en el futuro, podrían facilitar la formación de un mercado ampliado y la obtención de economías de escala, tanto en el campo científico-técnico como en el de la producción de materias primas farmacéuticas.

Resulta obvio que no todos los países de la región iberoamericana han alcanzado idéntico grado de desarrollo en el campo farmoquímico. El trabajo caracteriza al menos cuatro niveles evolutivos diferentes en Iberoamérica y ubica a diversos países de la región dentro de dicha clasificación. El 'estadio evolutivo I' corresponde a los países industrializados. El 'estadio evolutivo II' se caracteriza por la existencia de una industria local capaz de formular y sintetizar una proporción importante de la gama de drogas activas normalmente utilizadas en la elaboración de productos finales o especialidades farmacéuticas.

La industria química básica no posee el grado de integración y eficiencia que suele observarse en los países del 'estadio evolutivo I', lo cual da lugar a múltiples problemas que debe necesariamente resolver todo programa de mediano y largo plazo para la expansión del sector farmoquímico.

Prácticamente la totalidad de las especialidades farmacéuticas o productos finales que se consumen localmente en los países incluidos en el 'estadio evolutivo I' son de fabricación local. Varias naciones europeas, entre otras España, y también la Argentina, Brasil, México, Israel y la India, integran este segundo grupo de países. Obviamente existen entre ellas importantes diferencias que convendrá tener presentes cuando se trate de diseñar instrumentos de política pública específicamente referidos a cada situación particular. El 'estadio evolutivo II' abarca países cuya industria farmacéutica ha adquirido cierta capacidad de formulación de específicos, pero de índole más rudimentaria que en el caso anterior. Colombia, Chile, Perú, entre otros países, forman parte de este subgrupo dentro de la región iberoamericana. Finalmente, se han clasificado en el 'estadio evolutivo IV' aquellos países pequeños de la región iberoamericana en que no existe producción farmacéutica local. La totalidad de los suministros necesarios para el mercado interno son importados. En este grupo de países tampoco se registra producción de drogas básicas.

Los países incluidos en cada uno de los cuatro estadios evolutivos previamente descritos afrontan problemas diferentes y reclaman medidas de política pública relativamente disímiles. En el capítulo cuarto de este estudio se examinan las líneas básicas de las políticas públicas requeridas en cada una de las cuatro situaciones típicas identificadas aquí. A partir del capítulo quinto, el estudio abandona el plano teórico y especulativo y procura penetrar más profundamente en el análisis de tres países del 'estadio evolutivo II'—la Argentina, Brasil y México— respecto de las posibles iniciativas del sector público que podrían plantearse a fin de acelerar el desarrollo farmoquímico futuro de dichas sociedades. Se examinan las condiciones en que podría funcionar un acuerdo de complementación y especialización productivas como el que aquí se plantea. En el seno de la ALADI existe un acuerdo comercial de alcance parcial que cuenta con activa participación empresarial. Pese a que ya es apreciable el número de productos negociados, el estado del comercio es aún muy incipiente. Es más, lo poco que ha tomado cuerpo beneficia primordialmente a las empresas multinacionales que, por tener filiales en los diversos países que integran el convenio, pueden aprovechar mejor los mecanismos de "triangulación" del comercio. En cambio, las empresas privadas de capital nacional ven entorpecida su gestión, tanto por falta de infraestructura multinacional de producción que les permitiría "triangular" su actividad y especializarse productivamente en cada lugar, como por su gran dificultad para concretar ventas a firmas subsidiarias locales de empresas transnacionales, las que por lo general sólo compran a sus respectivas casas matrices o a empresas que mantienen acuerdos de licenciamiento mutuo con éstas. Aun en presencia de ofertas de productores locales, resulta difícil para éstos contar con la demanda de materias primas del grupo de firmas transnacionales.

**Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la Economía Internacional** (LC/G. 1478-P), Serie Estudios e Informes de la CEPAL N° 66, 1987, 125 pp.

Esta publicación reúne dos estudios en que se examinan las vinculaciones existentes entre la evolución de la economía internacional, por una parte, y el comportamiento económico y social de los países de América Latina y el Caribe, por otra. En el primero de ellos se analizan las tendencias y perspectivas del comercio exterior de la región hasta 1981 y el impacto de la crisis sobre éste, para concluir señalando algunas perspectivas y opciones. Sobre estas últimas se incluye un anexo con proposiciones sobre diversos temas.

El segundo estudio se refiere a las relaciones económicas internacionales y con especial detalle a la participación de América Latina en ellas. Finalmente, se realizan consideraciones para un programa de negociaciones internacionales y se entregan elementos para un plan de acción regional sobre esta materia.

**América Latina: índices del comercio exterior, 1970-1984** (LC/G. 1450), Serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 12, Santiago de Chile, 1987, 255 pp.

Desde el inicio de sus actividades, la CEPAL ha venido realizando continuos esfuerzos para mejorar las bases cuantitativas de

sus análisis. En este sentido, las dificultades con que tropezó en las primeras etapas de esos trabajos estuvieron vinculadas tanto a las limitaciones de sus recursos como al atraso de los métodos de recopilación y de elaboración de las estadísticas en los propios países.

Con la introducción de modernos equipos electrónicos de cálculo en la mayoría de los países, algunos de estos problemas se han ido superando, particularmente en lo que concierne al procesamiento de los datos. Sin embargo, persisten las conocidas limitaciones que entrañan la elaboración de estadísticas e indicadores del comercio exterior destinados al análisis económico. Al respecto, cabe recordar que los registros originales de las exportaciones e importaciones de los países continúan siendo documentos aduaneros con propósitos esencialmente tributarios, de modo que, aunque la computación facilita la captación y el procesamiento de los datos, una vez satisfechos dichos propósitos, muchos países asignan importancia secundaria a otros factores que podrían contribuir a lograr una mayor precisión en cuanto a precios, unidades de medida, naturaleza de los productos que se transan, momento de valoración, clasificaciones internacionales, localización de los bienes en zonas libres de impuestos, etc. Es más, no siempre es posible conciliar aspectos aparentemente elementales como la correspondencia entre las corrientes de comercio entre dos países ya que a menudo éstos registran distintos montos para la exportación e importación, respectivamente.

En lo que se refiere a los precios de las exportaciones e importaciones de bienes, la información es particularmente inadecuada. Esto ha conducido a la adopción de alternativas aproximadas como los "valores unitarios", indispensables para los análisis de las corrientes del comercio exterior y su necesario vínculo con los volúmenes del comercio y la evolución real de los componentes de la oferta y de la demanda, así como para el estudio del mecanismo de los precios y las

condiciones de competitividad en los mercados internacionales.

Este *Cuaderno Estadístico* contiene indicadores del comercio exterior derivados principalmente de valores corrientes y de "índices de valor unitario" de las exportaciones e importaciones de bienes. Han sido calculados para los once países que componen la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y los cinco del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Los aspectos metodológicos, así como las experiencias recogidas en el cálculo de dichos índices, se comentan en la primera parte del *Cuaderno*, en la que se incluyen también algunas notas técnicas sobre las características y las propiedades de los números índices del comercio exterior, con el propósito de brindar a los usuarios algunos elementos adicionales para evaluar los alcances de los diferentes índices calculados.

En la segunda parte se incluyen, para cada país y para el conjunto de ellos (16), once cuadros con series de índices, valores y estructuras que abarcan el período 1970-1984; adicionalmente se adjuntan cuatro gráficos. Las materias que resumen los cuadros de exportaciones e importaciones de bienes según secciones de la CUCI son las siguientes: índices de valor unitario, índices de quantum y estructura de las exportaciones e importaciones sobre la base de valores a precios de 1980 (incluido el valor total en millones de dólares de 1980) y valores a precios corrientes. Asimismo, se presentan índices de la relación de intercambio y del poder de compra de las exportaciones según la Clasificación de Productos de la UNCTAD. Por su parte, los gráficos contienen índices de valor unitario de las exportaciones e importaciones y relación de precios del intercambio, índices de quantum de las exportaciones e importaciones y poder de compra de las exportaciones, y estructura del comercio exterior según secciones de la CUCI.

# Lista de publicaciones de la CEPAL

## Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/ Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980, 617 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 727 pp. (US\$ 17.50)  
1983, (correspondiente a 1982/1983), 749 pp. (US\$ 20.00)  
1984, 765 pp. (US\$ 20.00)  
1985, 795 pp. (US\$ 27.00)  
1986, 782 pp. (US\$ 65.00)

(También hay ejemplares de años anteriores)

□ Precios vigentes hasta el 30 de junio de 1987.

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL*, se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1987 son de US\$ 16 para la versión en español y de US\$ 18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 6 para ambas versiones.

### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980, 664 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 863 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. I 693 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. II 199 pp. (US\$ 6.50)  
1983, vol. I 694 pp. (US\$ 22.00)  
1983, vol. II 179 pp. (US\$ 6.50)  
1984, vol. I 702 pp. (US\$ 25.00)  
1984, vol. II 233 pp. (US\$ 7.00)  
1985, 677 pp. (US\$ 65.00)

### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980, 629 pp. (US\$ 14.50)  
1981, 837 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. I 658 pp. (US\$ 21.00)  
1982, vol. II 186 pp. (US\$ 6.50)  
1983, vol. I 686 pp. (US\$ 22.00)  
1983, vol. II 166 pp. (US\$ 6.50)  
1984, vol. I 685 pp. (US\$ 25.00)  
1984, vol. II 216 pp. (US\$ 7.00)

(También hay ejemplares de años anteriores)

## Libros de la CEPAL

*Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp. (US\$ 7.50).

*Manual on economic development projects* 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp. (US\$ 5.00).

*América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp. (US\$ 6.00).

*Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp. (US\$ 9.00).

*Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, por Robert Devlin, 1980, 265 pp. (US\$ 6.00).

*Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp. (US\$ 6.00).

*La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp. (US\$ 5.00).

*Women and development: guidelines for programme and project planning* 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp. (US\$ 6.00).

*La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp. (US\$ 6.00).

*Africa y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp. (US\$ 9.00).

*Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp. (US\$ 12.00).

*La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp. (US\$ 8.00).

*Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp. (US\$ 10.00)

*El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1985, 222 pp. (US\$ 6.00).

*Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp. (US\$ 6.00).

## SERIES MONOGRAFICAS

### Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial Latin America: the new regional and world setting* (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00).
- 2 *Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp. (US\$ 4.00).
- 2 *Regional appraisals of the International Development Strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 92 pp. (US\$ 4.00).

- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp. (US\$ 4.00).
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp. (US\$ 3.00).
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la Estrategia Internacional del Desarrollo*, 1975, 72 pp. (US\$ 3.00).
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp. (US\$ 4.00).
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 117 pp. (US\$ 3.00).
8. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp. (US\$ 4.00).
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp. (US\$ 4.00).
- *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp. (US\$ 4.00).
- 10 *Reactivación del Mercado Común Centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp. (US\$ 6.00).
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp. (US\$ 4.00).
- 12 *Temas del Nuevo Orden Económico Internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp. (US\$ 4.00).
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 64 pp. (US\$ 4.00).
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp. (US\$ 4.00).
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp. (US\$ 4.00).
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977 2ª ed. 1985, 90 pp. (US\$ 4.00).
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp. (US\$ 4.00).
- 17 *Estrategia Internacional de Desarrollo y establecimiento de un Nuevo orden Económico Internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp. (US\$ 4.00).
- 17 **International Development Strategy and establishment of a New International Economic Order**, 1977, 3ª ed. 1985, 70 pp. (US\$ 4.00).
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 67 pp. (US\$ 3.00).
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 72 pp. (US\$ 4.00).
- **United States—Latin American Trade and Financial Relations: Some Policy Recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp. (US\$ 4.00).
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 144 pp. (US\$ 4.00).
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 128 pp. (US\$ 4.00).
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp. (US\$ 4.00).
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 69 pp. (US\$ 4.00).
- **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp. (US\$ 4.00).
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 158 pp. (US\$ 5.00).
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 165 pp. (US\$ 5.00).
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 95 pp. (US\$ 3.00).
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa —El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 41 pp. (US\$ 3.00).
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 67 pp. (US\$ 4.00).
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp. (US\$ 3.00).
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional del Desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 243 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R.H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp. (US\$ 6.00).
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 4.00).
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp. (US\$ 4.00).
- **The economic relations of Latin America with Europe**, 1980 2ª ed. 1983, 156 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 152 pp. (US\$ 6.00).
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martin, 1981, 2ª ed. 1984, 119 pp. (US\$ 4.00).
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 172 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 69 pp. (US\$ 3.00).
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 254 pp. (US\$ 6.00).
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00).
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 130 pp. (US\$ 6.00).
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 109 pp. (US\$ 4.00).

- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp. (US\$ 4.00).
- 46 **Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina**, 1983, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 47 **La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa**, 1984, 113 pp. (US\$ 4.00).
- 48 **Política de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina**, 1984, 112 pp. (US\$ 4.00).
- 49 **La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste**, 1985, 106 pp. (US\$ 4.00).
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 50 **La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina**, por Hernán Santa Cruz, 1985, 84 pp. (US\$ 4.00).
- 51 **Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón**, 1986, 240 pp. (US\$ 6.00).
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp. (US\$ 6.00).
- 52 **Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina**, 1986, 118 pp. (US\$ 6.00).
- 53 **Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana**, 1986, 128 pp. (US\$ 6.00).
- 54 **Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento**, 1986, 130 pp. (US\$ 6.00).
- 54 **The economic crisis: policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 132 pp. (US\$ 6.00).
- 55 **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requerimientos y opciones**, 1987, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp. (US\$ 6.00).
56. **Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina**, 1987, 112 pp. (US\$ 6.00).
- 10 **América Latina: Balance de pagos 1950-1984**, 1986, 357 pp. (US\$ 12.00).
- 11 **El comercio exterior de bienes de capital en América Latina**, 1986, 288 pp. (US\$ 8.00).
- 12 **América Latina: Índices del comercio exterior, 1970-1984**, 255 pp. (US\$ 12.00).

#### Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 **Nicaragua: el impacto de la mutación política**, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp. (US\$ 6.00).
- 2 **Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global**, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp. (US\$ 6.00).
- 3 **La industrialización de América Latina y la cooperación internacional**, 1981, 170 pp. (US\$ 5.00) (Agotado, no será reimpresso).
- 4 **Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana**, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp. (US\$ 5.00).
- 5 **El desarrollo de América Latina en los años ochenta**, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp. (US\$ 6.00).
- 5 **Latin American development in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 6 **Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta**, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 6 **Latin American development projections for the 1980s**, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp. (US\$ 4.00).
- 7 **Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta**, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp. (US\$ 6.00).
- 8 **Integración y cooperación regionales en los años ochenta**, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp. (US\$ 6.00).
- 9 **Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura**, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp. (US\$ 4.00).
- 10 **Dinámica de subempleo en América Latina. PREALC**, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp. (US\$ 4.00).
- 11 **Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina**, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 12 **Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"**, 1982, 154 pp. (US\$ 6.00).
- 13 **Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia**, 1982, 175 pp. (US\$ 6.00).
- 14 **El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino**, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp. (US\$ 6.00).
- 15 **Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino**, 1982, 320 pp. (US\$ 10.00).
- 16 **Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina**, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 16 **Five studies on the situation of women in Latin America**, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp. (US\$ 6.00).
- 17 **Cuentas nacionales y producto material en América Latina**, 1982, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 18 **El financiamiento de las exportaciones en América Latina**, 1983, 212 pp. (US\$ 6.00).
- 19 **Medición del empleo y de los ingresos rurales**, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp. (US\$ 6.00).
- 19 **Measurement of employment and income in rural areas**, 1983, 184 pp. (US\$ 6.00).
- 20 **Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación**, 1982, 79 pp. (US\$ 4.00).

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 **América Latina: relación de precios del intercambio**, 1976, 2ª ed., 1984, 66 pp. (US\$ 3.00).
- 2 **Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina**, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp. (US\$ 8.00).
- 3 **Serie histórica del crecimiento de América Latina**, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp. (US\$ 8.00).
- 4 **Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso**, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8).
- 5 **El balance de pagos de América Latina, 1950-1977**, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp. (US\$ 8.00).
- 6 **Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina**, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp. (US\$ 6.00).
- 7 **Tablas de insumo-producto en América Latina**, 1983, 383 pp. (US\$ 8.00).
8. **Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso**, 1984, 146 pp. (US\$ 6.00).
- 9 **Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano**, 1985, 546 pp. (US\$ 12.00).

- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp. (US\$ 6.00).
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp. (US\$ 6.00).
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp. (US\$ 6.00).
- 24 **Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean**, 1983, 236 pp. (US\$ 6.00).
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/ Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp. (US\$ 6.00).
- 26 *Los bancos transnacionales, el Estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp. (US\$ 6.00).
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp. (US\$ 6.00).
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp. (US\$ 6.00).
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp. (US\$ 4.00).
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp. (US\$ 6.00).
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp. (US\$ 6.00).
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp. (US\$ 4.00).
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp. (US\$ 4.00).
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp. (US\$ 6.00).
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp. (US\$ 6.00).
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp. (US\$ 6.00).
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp. (US\$ 6.00).
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp. (US\$ 6.00).
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp. (US\$ 6.00).
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp. (US\$ 4.00).
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp. (US\$ 6.00).
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp. (US\$ 6.00).
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp. (US\$ 4.00).
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp. (US\$ 6.00).
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp. (US\$ 4.00).
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp. (US\$ 6.00).
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 152 pp. (US\$ 6.00).
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 230 pp. (US\$ 6.00).
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 128 pp. (US\$ 4.00).
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 96 pp. (US\$ 4.00).
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 154 pp. (US\$ 6.00).
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 144 pp. (US\$ 6.00).
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 142 pp. (US\$ 6.00).
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 162 pp. (US\$ 6.00).
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 304 pp. (US\$ 6.00).
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 228 pp. (US\$ 6.00).
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp. (US\$ 6.00).
- 58 *El cultivo de algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 234 pp. (US\$ 6.00).
- 59 *Expansión de la caña de azúcar y de la ganadería en el Nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 170 pp. (US\$ 6.00).
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 218 pp. (US\$ 6.00).
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp. (US\$ 4.00).
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 110 pp. (US\$ 4.00).
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp. (US\$ 6.00).
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1987, 207 pp. (US\$ 6.00).
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp. (US\$ 6.00).
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp. (US\$ 6.00).

## Serie INFOPLAN

## Temas especiales del desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp. (US\$ 10.00).
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp. (US\$ 10.00).
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp. (US\$ 10.00).
- 4 *Resúmenes sobre documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp. (US\$ 10.00).
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp. (US\$ 10.00).

□ Precios vigentes hasta el 30 de junio de 1987

Estas publicaciones pueden obtenerse más rápida y económicamente enviando sus órdenes de compra desde:

Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay a:	Resto de América, Asia y Oceanía a:	Europa y Africa a:
Unidad de Distribución CEPAL Casilla 179-D Santiago, Chile	Sección Ventas, DC-2-866 Naciones Unidas Nueva York, NY 10017 Estados Unidos de América	Sección Ventas Naciones Unidas Palais des Nations 1211 Ginebra 10, Suiza

o adquiriéndolas directamente en las librerías siguientes:

**Argentina:** Riverside Agency SAC. México 3080, 1223 Buenos Aires. **Bolivia:** Gisbert y Cia. S.A. Comercio 1270, La Paz. **Brasil:** Moster Importadora y Exportadora Ltda. Caixa Postal 07-1129, Brasilia. **Chile:** 1.- Librería Editorial Universitaria. Edif. Naciones Unidas, tf: 485051, anexo 477, Santiago. 2.- DIPUBLIC. Av. Antonio Varas 671, Piso 2, tf: 498589, Santiago. **Colombia:** Editorial Tercer Mundo Ltda. Carrera 30, 42-32, Bogotá, DE. **Costa Rica:** Librería Trejos SA. Apartado Postal 1313, San José. **México:** CEPAL. Presidente Masarik 29, 11570 México, DF. **Panamá:** Librería Cultural Panameña. Vía España 16, Panamá 1. **Perú:** Librería Studium SA. Plaza Francia 1164, Lima. **Venezuela:** Librería del Este. Apartado 60337, Caracas 1060-A.

Los precios arriba indicados no incluyen costos de envío. Sólo se aceptan cheques en pesos chilenos o en dólares pagaderos en bancos de los Estados Unidos de América.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**El Comité dictaminador:** Carlos Bazdresch P., Nisso Bucay, Carlos Noriega, Jaime Ros, Fernando Salas, Luis Téllez, Georgina Kessel (Secretaria), Kurt Unger. **Consejo editorial:** Edmar L. Bacha, Enrique Cárdenas, José Blanco, Gerardo Bueno, Héctor Diéguez, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Flores Cano, Roberto Frenkel, Ricardo Haussman, Alberto O. Hirschman, David Ibarra, Francisco Lopez, Guillermo Maldonado, José A. Ocampo, Luis Angel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Fernando Rosenzweig (Presidente), Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Ernesto Zedillo.

**Director:** Carlos Bazdresch P.

**Director Interino:** Nisso Bucay

**Secretario de Redacción:** Guillermo Escalante A.

Vol. LV (1)

México, enero-marzo de 1988

Núm. 217

## SUMARIO

**Artículos:** Paul Cook: *Liberalización y política de desarrollo industrial en los países menos desarrollados* • Paul Krugman: *La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados* • Lance Taylor: *La apertura económica. Problemas hasta fin de siglo* • Fernando de Mateo: *Política comercial de México y el GATT* • **Notas y comentarios:** Carmelo Mesa-Lago, *Respuesta a una reseña de Olga Ester Torres.*

## FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Avda. de la Universidad 975. Apartado Postal 44975, México 12, D.F.

# CUADERNOS DE ECONOMIA

Instituto de Economía  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Año 24

diciembre 1987

Nº 73

## SUMARIO

ESTIMACIÓN DE UNA DEMANDA DINÁMICA POR TRABAJO.

*Patricio Rojas*

SALARIOS MÍNIMOS Y MEDIOS: ANÁLISIS DE LA CAUSALIDAD. LOS CASOS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE.

*M. Paldam, Luis Riveros*

PROCESO DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO Y AJUSTE DE PRECIOS.

*Hugo E. Albornoz*

AHORRO INTERNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: UN ENFOQUE DE CUENTAS NACIONALES.

*Mario A. Gutiérrez U.*

MODELO DE VALUACIÓN DE ACTIVOS DE CAPITAL Y RIESGO FINANCIERO.

*Rodrigo de la Cuadra G., Víctor García O.*

INTERACCIÓN ENTRE LA TASA DE INTERÉS POR LOS DEPÓSITOS A PLAZO Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN CUENTA CORRIENTE.

*Enrique Marshall R.*

EL TEOREMA DE EXTRACCIÓN DE SEÑALES Y LA ESTIMACIÓN DE PARÁMETROS VARIABLES: UNA NOTA.

*Raúl Labán*

PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL (CUATRIMESTRAL), 1987

## INSTITUCIONES

Chile	\$ 2.500
América Latina	US\$ 36 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$ 42 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de:

Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Oficina de Publicaciones, Casilla 274-V, Correo 21, Santiago-Chile.

# AJUSTE CON ROSTRO HUMANO PROTECCION DE LOS GRUPOS VULNERABLES Y PROMOCION DEL CRECIMIENTO

Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, Frances Stewart

## Contenido

### PARTE A

#### RECESION, POLITICAS DE AJUSTE Y BIENESTAR DE LA INFANCIA EN LOS AÑOS OCHENTA

Declive económico y bienestar humano en la primera mitad de los años ochenta, *Giovanni Andrea Cornia* • Políticas de ajuste 1980-1985: efectos en el bienestar de la infancia, *Giovanni Andrea Cornia* • Efectos de la reducción del gasto público, *Per Pinstrup-Andersen, Mauricio Jaramillo y Frances Stewart* • Ajuste a nivel familiar: Potencial y limitaciones de las estrategias de supervivencia, *Giovanni Andrea Cornia* • Experiencias nacionales de las políticas de ajuste, *Giovanni Andrea Cornia y Frances Stewart* •

### PARTE B

#### UN ENFOQUE ALTERNATIVO: AJUSTE CON ROSTRO HUMANO ORIENTADO HACIA EL CRECIMIENTO

Una visión global del enfoque alternativo, *Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart* • Macropolíticas y mesopolíticas alternativas y grupos vulnerables, *Frances Stewart* • Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia, *Giovanni Andrea Cornia* • Políticas en favor de los pequeños agricultores, *Richard Longhurst* • Apoyo al empleo productivo de los grupos vulnerables, *Frances Stewart* • Políticas de Salud: medidas compensatorias de los efectos negativos del ajuste económico, *W. Henry Mosley y Richard Jolly* • Educación, *Richard Jolly* • Intervenciones en materia de nutrición, *Per Pinstrup-Andersen* • Seguimiento e información estadística del ajuste con rostro humano, *Frances Stewart* • El sistema internacional y la protección de los grupos vulnerables, *Gerry Helleiner y Frances Stewart* • Resumen y conclusiones, *Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart* • Bibliografía

#### PRECIOS (incluidos gastos de envío)

	Rústica
España	(1 250 pts.)
USA	(10 US\$)
América Latina	(7 US\$*)

Precio indicativo

\* (equivalente en moneda nacional)

PUBLICADO PARA UNICEF POR SIGLO XXI de España Editores

Los pedidos pueden dirigirse a librerías o a las oficinas de distribución de SIGLO XXI Editores.

*Chile*

Editorial Universitaria. María Luisa Santander, 0447

SANTIAGO DE CHILE

# OPCIONES

(Ex-Alternativas)

Nº 12, (septiembre-diciembre 1987)

Editor: Heraldo Muñoz V.

Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de la Academia de Humanismo Cristiano.

**Director:** Enrique d'Etigny. **Comité Editorial:** Rodrigo Alvayay, Carlos Bascuñán, Enrique d'Etigny, Cristián Gazmuri, Manuela Gumucio, Carlos Huneeus, Cristina Hurtado, Heraldo Muñoz, Eduardo Ortiz, Cristián Parker, Carlos Ruiz, Sol Serrano.

## AMERICA LATINA EN LA POLITICA INTERNACIONAL

Heraldo Muñoz y Boris Yopo: *Cuba y las democracias latinoamericanas en los ochenta* • Carlos J. Moneta: *América Latina y la Antártida: posibilidades de cooperación intralatinoamericana* • José A. Morandé: *Regímenes políticos y política exterior en América Latina: un comentario* • Leopoldo Marmora: *Integración Argentino-Brasileña: peligros, posibilidades y costos.*

## ARTICULOS

Sergio Gómez: *La agricultura chilena: Balance y perspectivas* • Eduardo Ortiz: *La segunda revolución: la Unión Soviética bajo Gorbachov* • Eduardo Sabrovsky: *Gramsci en Chile: reflexiones acerca de un pragmatismo iluminado.*

## LIBROS

Cristián Gazmuri: *Gonzalo Vial: Historia de Chile 1891-1973, Tomo III* • Oscar Pinochet de la Barra: *Una amistad esquiwa: Las Relaciones entre Estados Unidos y Chile*

**Dirigir toda correspondencia a:**

CERC, Academia de Humanismo Cristiano

Catedral 1063, 5º piso, Santiago-Chile

Fonos: 6980864 - 6989915

# ESTUDIOS INTERNACIONALES

CONSEJO DE REDACCION: PILAR ARMANET, RAYMUNDO BARROS, FELIPE HERRERA, ENRIQUE IGLESIAS, HELIO JAGUARIBE, ALBERTO VAN KLAVEREN, GUSTAVO LAGOS, JOSE MATOS MAR, ALISTER MC INTYRE, CANDIDO MENDES, HERALDO MUÑOZ, FRANCISCO ORREGO VICUÑA, CLEANTHO DE PAIVA LEITE, CARLOS PEREZ LLANA, GERMANICO SALGADO, WALTER SANCHEZ, OSVALDO SUNKEL, LUCIANO TOMASSINI, VICTOR URQUIDI, CLAUDIO VELIZ.

Fundador: Claudio Véliz

Director: Luciano Tomassini

Publicada por el Instituto de Estudios Internacionales  
de la Universidad de Chile

Directora del Instituto: María Teresa Infante Caffi

Año XX

Octubre-Diciembre 1987

Nº 80

## SUMARIO

Heraldo Muñoz / *El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes* • Juan Gabriel Tokatlian y Rodrigo Pardo / *Política internacional, paz interna e interés nacional* • Mónica Hirst y Roberto Russell / *Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil* • Manfred Wilhelmy y Joaquín Fernandois / *La Cancillería en la futura política exterior de Chile* • Augusto Varas / *Percepciones estratégicas del Pacífico Sur* • Wolf Grabendorff / *La política nuclear y la no proliferación de Brasil.*

Valor Suscripción Anual (cuatro números)

Extranjeros:

Correo Aéreo

Vía Superficie

América

US\$ 55

US\$ 52

Resto del Mundo

US\$ 57

US\$ 52

Chile (incluye IVA): \$ 4.800

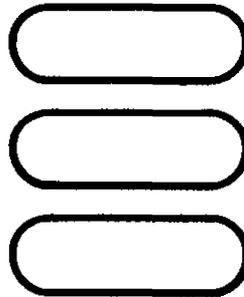
ESTUDIOS INTERNACIONALES

Casilla 14187- Suc. 21

Santiago-Chile

**colección  
estudios  
CIEPLAN**

**21**



**Los dos Chiles. O la importancia  
de revisar las estadísticas oficiales**

**René Cortázar  
Patricio Meller**

**Socialismo y democracia:  
algunas experiencias europeas**

**Ignacio Walker**

**Políticas de estabilización  
y teoría de juegos**

**Andrés Velasco**

**Empleo agregado en Chile 1974-85.  
Una aproximación econométrica**

**Mario Marcel**

**La ofensiva contra el estado-económico**

**Aníbal Pinto**

**25 años de política fiscal en Chile**

**José Pablo Arellano  
Manuel Marfán**

Suscripción: 3 números US\$ 28 C. Aéreo.

Colección Estudios CIEPLAN aparece los meses de junio y diciembre.

Editado por CIEPLAN, Av. C. Colón 3494, Casilla 16496, Correo 9, Santiago Chile.

# CONTRIBUCIONES

## Estudios Interdisciplinarios sobre desarrollo y cooperación Internacional

Publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. - Centro Interdisciplinario  
de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA

Director: Helmuth Wittelsbürger

Año IV - N° 4 (16) - Octubre-diciembre, 1987

**Artículos:** Joseph Card Höffner, *La economía mundial a la luz de la Doctrina Social de la Iglesia Católica* • Philipp Jenninger, *Recordación y advertencia por la defensa de los valores democráticos* • Ulrich Matz, *La influencia del cristianismo sobre el pensamiento político de la Edad Moderna* • Marlene Lenz, *El Parlamento Europeo y América Latina* • **Notas:** *Impacto sobre América Latina de la incorporación de España a la Comunidad Europea* • *Coloquio Sociedad y Economía* • Patricio Aylwin, *El camino de la Democracia Cristiana en Chile* • *La política económica tiene la palabra* • *Elecciones en la Argentina* • *IX Congreso de la CLAT* • **Dossier '87:** Manfred Mols, *Características de las tradiciones políticas en América Latina* • Carlota Jackisch, *Reflexiones sobre el impacto de las corrientes ideológicas europeas en Latinoamérica* • Eusebio Mujal León • *Europa occidental y los procesos de democratización en América* • Héctor Casanueva Ojeda, *Maritain y América Latina* • Oreste Popescu, *Las ideas económicas en América Latina* • Manfred Huber, *Organizaciones laborales social-cristianas en Latinoamérica* • **Documentos:** *Plan de paz para América Central* • *Declaración de la Comunidad Europea sobre el Plan de paz para América Central* • *Venezia Economic Declaration. Economic Summit 1987* • *Carta del Dr. Julio María Sanguinetti en nombre del Consenso de Cartagena a la Cumbre de Venecia* • *Discurso del Canciller Federal Dr. Helmut Kohl en ocasión de la cena de honor del secretario general Erich Honecker el 7.9.1987 en Bad Godesberg* • **Comentario de libros:** Carlos Moyano Llerena, *La pobreza de los argentinos, por Susanne Engelbach* • Clemens August Andreae y Reinhard Berthold Koester, *Taxation and International Economic Disequilibrium, por Nils Gade* • **Personas y hechos:** *40 años de la ODCA* • *XII Consejo Latinoamericano del SELA* • *Declaración del Buró Político de la internacional Demócrata Cristiana sobre la situación política mundial* • *Primer encuentro iberoamericano sobre "El papel de la mujer en la consolidación de la democracia", Buenos Aires, 14 al 16 de octubre de 1987* • *100 años del Deutsche Bank en Argentina.*

Suscripción anual - US\$ 32. Cheques extendidos a la orden de  
Konrad Adenauer Stiftung A.C.

Redacción y Administración: CIEDLA, Suipacha 1380 - 10° Piso  
1011 Buenos Aires, República Argentina

Teléfonos: (00541) 393-7050/393/-6961/393-6730/393/6713  
TLX 25132 KASBA AR

# SUMA

revista de economía

NUMERO 3 - OCTUBRE DE 1987

---

### DESPROTECCION Y AUGE IMPORTADOR

La experiencia uruguaya a fines de los 70  
Silvia Laens

### EL PRECIO DE LA VIVIENDA

Consecuencias contables y efectos macroeconómicos  
Carlos Grau, Nelson Noya y Martín Rama

### COMERCIO INTERNACIONAL Y COMPLEJO CARNE VACUNA

Martín Buxedas

### UN CASO MONETARIO SINGULAR: EL ORISMO URUGUAYO

José Pedro Barrán y Benjamín Nahum

### LA COMPETENCIA INTERCAPITALISTA EN LA TEORIA ECONOMICA

Carlos Paolino

### ¿QUIEN FINANCIÓ LA REACTIVACION?

Cuando la dolarización tiene sus ventajas  
Nelson Noya y Martín Rama

---

## CINVE

Centro de Investigaciones Económicas del Uruguay

Por suscripciones: Guayabo 1729/702.- Tel. 40.49.17 - Montevideo

# Integración Latinoamericana

REVISTA MENSUAL  
DEL INTAL

**Director:** Juan Mario Vacchino • **Comité Editorial Asesor:** Martín Arocena, Eudes Bezerra Galvão, Alfredo Fuentes, Guillermo Ondarts, Eliana Prebisch, Eugenio O. Valenciano, Alberto Zelada Castedo • **Edición - coordinación:** Clara Ginzburg.

---

Año 12, N° 128-October 1987

**Editorial:** *Los regímenes de cláusulas de salvaguardia en el comercio intrarregional* • **Estudios:** *Cláusulas de salvaguardia en la ALADI*, por Mauricio Guerrero. *Aplicación de regímenes de cláusulas de salvaguardia en el Grupo Andino*, por Julio Paz Cafferata. *Las medidas de salvaguardia en el GATT y en esquemas de integración económica entre países industrializados*, por Marcelo Halperin.

---

Año 12, N° 129-Noviembre 1987

**Editorial:** *Nuevos acuerdos para consolidar la integración argentino-brasileña* • **Estudios:** *La integración Argentina-Brasil*, por Helio Jaguaribe. *Los acuerdos del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil y el ordenamiento jurídico de la ALADI*, por Alberto Zelada Castedo. *Empresas binacionales argentino-brasileñas: una propuesta para su promoción*, por Eduardo White • **Comentarios:** *Empresas transnacionales en el comercio Sur-Sur de manufacturas. Las experiencias de Argentina y Brasil*, por Daniel Chudnovsky y Samuel Lichtensztein.

---

## Información de América Latina y el mundo • Documentación • Estadística • Bibliografía

Suscripción anual	(11 números al año)	Argentina*	América Latina	Estados Unidos y Europa
	Instituciones y particulares	US\$ 24.-	US\$ 30.-	US\$ 35.-
	Estudiantes	US\$ 16.-	US\$ 20.-	US\$ 25.-
	Números Suelos	US\$ 2.40	US\$ 3.-	US\$ 3,50

\*Pagadero en Australes al tipo de cambio oficial

Los interesados deberán remitir cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a la orden de Instituto para la Integración de América Latina. Casilla de Correo 39, Sucursal 1, (1401) Buenos Aires, Argentina. Las tarifas incluyen los gastos de envío por correo aéreo.

PERU, 1988

## CRISIS ECONOMICA, NACIONALIZACION DE LA BANCA Y VIOLENCIA

- PERU: DOS AÑOS DE POLITICA ECONOMICA HETERODOXA / A. GARCIA, D. CARBONETTO, J. IGUIÑIZ, SOC. Y PARTICIPACION
- MENSAJE DE ALAN GARCIA EL 28-7-1987 Y LA LEY
- LA PERSPECTIVA ECONOMICA DE LA CONTROVERSA SOBRE LA NACIONALIZACION. A FAVOR DEL PROYECTO: G. SABERBEIN, G. ALARCO, SOCIALISMO Y PARTICIPACION, EDUARDO ANAYA // EN CONTRA: R. WEBB, G. PENNANO, J. SILVA RUETE
- LA DIMENSION POLITICA DEL DEBATE SOBRE LA NACIONALIZACION. EN CONTRA DEL PROYECTO: M. VARGAS LLOSA, F. OSTERLING, DECLARACION DE AREQUIPA // A. FAVOR: DEM. CRIST. C. FRANCO, H. PEASE, J. IGUIÑIZ, M. RUBIO
- ALAN GARCIA: EL TERRORISMO EN EL PERU
- HENRI FAVRE: "DESEXORCIZANDO" A SENDERO
- SENDERO LUMINOSO, 1986-87 / R. GONZALEZ / QUEHACER
- SENDERO LUMINOSO: EL DESAFIO AUTORITARIO / CARLOS IVAN DEGREGORI / NUEVA SOCIEDAD
- VIOLENCIA Y ANOMIA EN EL PERU DE HOY / H. NEYRA // COMENTARIOS SOBRE UNA REFLEXION / C. ROMERO / SOC. Y PARTICIP.
- EN TORNO A "EL OTRO SENDERO" / ROSA ALAYZA // EL MANIFIESTO NEOCONSERVADOR PERUANO / J. IGUIÑIZ
- UNA ALTERNATIVA DE DESARROLLO POPULAR / J. JATOBA / DEVELOPMENT DIALOGUE
- EL SECTOR INFORMAL: HOY EL IMPERATIVO DE ACTUAR / VICTOR TOKMAN / NUEVA SOCIEDAD
- OFERTA Y DEMANDA EN EL S.I.U. / JAIME MEZZERA
- LOS INFORMALES, DEL MITO A LA REALIDAD / E. CHAVEZ
- LAS EMPRESAS CAMPESINAS EN EL PERU DE HOY / H. BEJAR
- NATALIDAD EN EL PERU / J.J. WICHT / R.T.L.
- ESTADISTICAS PERU, 1987
- BID: ESTADISTICAS DE PAISES LATINOAMERICANOS 1987
- OCDE: ESTADOS UNIDOS A NOVIEMBRE DE 1987
- ESTADISTICAS BASICAS DE LA OCDE, 1986
- DESARROLLO Y EDUCACION DE LA MORAL / LAWRENCE KOHLBERG, ELLIOT TUREL
- DESARROLLO EVOLUTIVO DEL JUICIO MORAL / VICENT LOUWAGIE BOERBOOM / PADRES Y MAESTROS
- ETICA, ABUSOS DEL PODER Y CORRUPCION EN EL PERU: UNA PERSPECTIVA HISTORIA / JEFFREY KALIBER
- "EL PERU HIRVIENTE DE ESTOS DIAS..." UNA REFLEXION SOBRE VIOLENCIA POLITICA Y CULTURA EN EL PERU CONTEMPORANEO / ALBERTO FLORES GALINDO
- LA PALABRA DE LA IGLESIA SOBRE EL TRASFONDO ETICO-SOCIAL DE LA NACIONALIZACION DE LOS BANCOS
- LECTURA ORGANICA Y REFLEXION TEOLOGICA DE LOS DOS DOCUMENTOS DE ROMA SOBRE LIBERACION / R. ANTONCICH
- EE.UU.: JUSTICIA ECONOMICA PARA TODOS / OBISPOS EE.UU.
- EL LAICO EN EL SENO DE UNA IGLESIA COMUNION
- LOS LAICOS Y LA LAICIDAD DE LA IGLESIA / S. DIANICH
- MENSAJE SOCIAL DE JUAN PABLO II A LA CEPAL

Editada por el CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA, Jr. Aguarico 586, Breña, Lima-Perú, Telf.: 232609.

### PRECIOS PERU

Suscripción, 11 números (nn. 45 al 55): V. 1,600.00  
Tomos ya aparecidos de la colección (Tomo I: nn. 1 al 11; tomo II: nn. 12 al 22; tomo III; nn. 23 al 33; tomo IV: nn. 34 al 44): V. 1,600.00 cada tomo. Precios válidos al 31 de diciembre de 1987.

### PRECIOS AMERICA LATINA

Vía superficie, correo certificado: Suscripción, 11 números (nn. 45 al 55): 64 \$ USA.

Tomos ya aparecidos de la colección: 55 \$ USA cada tomo.

Vía aérea, correo certificado: Suscripción, nn. 45 al 55: 80 \$ USA.

Tomos ya aparecidos de la colección: 65 \$ USA cada tomo.



# NUEVA SOCIEDAD

NOVIEMBRE/DICIEMBRE 1987 N° 92

Director: Alberto Koschuetzke

Jefe de Redacción: Daniel González V.

**COYUNTURA:** Julio Godio: Argentina: opción por la justicia social; José Luis León: México: paradoja del precipicio; Apolinar Díaz-Callejas: Colombia: la dialéctica de las realidades; Gonzalo Ortiz Crespo: Ecuador: semillas de institucionalidad; Miguel Bonasso: Premio Nobel: una oportunidad para la paz.

**ANALISIS:** Jorge Tapia Valdés: Pax Castrense. ¿La relegitimación de la violencia política?; José Aricó: Asedio al socialismo argentino. Un intento de recreación; Marie-Chantal Barre: Un consenso difícil. Estados Unidos y América Central; Carlos María Carcova: Obediencia debida. Modelo para armar.

**FORO LATINOAMERICANO:** Ideología - democracia - partidos (II).

**POSICIONES:** Coordinación Socialista Latinoamericana (CSL): América Latina: una, socialista y democrática; Consejo de la Internacional Socialista: Apoyo a Esquipulas II; COPPPAL: Solidaridad con Haití.

**TEMA CENTRAL:** CULTURA & SOCIEDAD: Néstor García Canclini: Cultura y política. Nuevos escenarios para América Latina; Eduardo Galeano: La pasión de decir; Pedro Susz K.: De la euforia a la perplejidad. Dos décadas del cine latinoamericano; Orlando Rodríguez: ¿Por qué un teatro para el cambio social?; Horacio Riquelme: Desarraigo e identidad psicocultural. La experiencia de latinoamericanos en Europa.

**SUSCRIPCIONES ANUAL BIENAL**  
(incluido (6 núms.) (12 núms.)  
flete aéreo)

América Latina US\$ 20 US\$ 35

Resto del Mundo US\$ 30 US\$ 50

Venezuela Bs. 150 Bs. 250

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Dirección: Apartado 61.712-Chacao-Caracas 1060-A - Venezuela. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones.

# cuadernos del claeH

REVISTA URUGUAYA DE CIENCIAS SOCIALES

42

1987/2

## DOSSIER:

Real de Azúa: evocación y provocación

El problema del origen de la conciencia nacional en el Uruguay

Carlos Real de Azúa (texto inédito)

Introducción; Capítulo I; Capítulo XIX

El poder de la cúspide

Elites, sectores dirigentes, clase dominante

Carlos Real de Azúa (texto inédito)

Capítulo XIV

La teoría política latinoamericana

Una actividad cuestionada

Carlos Real de Azúa

Real de Azúa y la Historia

El método, los temas, las hipótesis

Gerardo Caetano - José Rilla

¿Un genio limitado? Un genio inimitable

Lisa Block de Behar

Programa de Introducción a la Estética Literaria - Curso 1971

Carlos Real de Azúa

Bibliografía de Carlos Real de Azúa

Martha Sabelli de Louzao (con la colaboración de Ricardo Rodríguez  
Pereyra)

## MOVIMIENTOS SOCIALES

Lo social y lo político en la dinámica de los movimientos sociales urbanos

Romeo Pérez

Problemática y alternativas culturales de los movimientos sociales

José Luis Castagnola

## SUSCRIPCION ANUAL (4 números)

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay ..... U\$S 25

Resto de América (excluidos Canadá y EE.UU.) ..... U\$S 30

Canadá, EE.UU., Europa, Asia, África y Oceanía ..... U\$S 35

(incluye flete vía aérea)

Correspondencia y suscripciones:

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

Zelmer Michelini 1220 - Casilla Postal 5021

Montevideo - URUGUAY

## SUMARIO

### ARTICULOS

- Dieter Nohlen* El Parlamentarismo Español en una Perspectiva Sistémico-Constitucional.
- Fernando Moreno V.* El mensaje de Juan Pablo II en Chile.
- Carmen Fariña V.* Notas sobre el Pensamiento Corporativo de la Juventud Conservadora a través del Periódico "Lircay".
- Gonzalo Quezada A.* Juegos, Simulaciones y "Modelo Cono-Sur": Una Aproximación Teórica.
- Ana María Stüven V.* La Generación de 1842 y la Conciencia Nacional Chilena.
- Antbal Vial E.* Consenso y Sustancia en Locke.

### CONFERENCIAS

- Hans Jürgen Puhle* Populismo en América Latina.
- Fernando Vargas, S.J.* Ideologías y Enseñanza Social de la Iglesia.

### RECENSIONES

- Ana María Stüven V.* *Godos, Insurgentes y Visionarios.* Arturo Uslar Pietri.
- Roberto Durán S.* *Cooperación Económica Chileno-Argentina: Evolución Histórica.* Raimundo Barros Charlín.

### RESUMENES DE PUBLICACIONES POLITICAS NACIONALES

INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE



centro de investigación y docencia económicas

### ECONOMIA DE AMERICA LATINA SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

Número 15

1986

### ARTICULOS

- La crisis actual y el futuro de América Latina, *Pedro Vusković*
- La crisis y los desafíos a la política económica, *José Luis Solís e Hilda Sánchez*
- La relevancia creciente de la restricción externa en América Latina, *León Bendesky y Marc Rimez*
- La crisis actual de las estructuras productivas de las economías latinoamericanas, *Gerardo Aceituno y Ernesto Casanova*
- La cuestión tecnológica en América Latina e impacto de las nuevas tecnologías en la región, *Miguel Márquez*
- La crisis y las potencialidades productivas de América Latina, *Eduardo Vega*
- Notas sobre las tendencias del empleo y los salarios, *Ignacio Román*
- Estructura productiva y tamaño de las economías: el caso de las pequeñas economías latinoamericanas, *Carlos Machinlay*

#### Suscripción

	Anual	Bianual
México	\$ 4 500.00 M.N.	\$ 8 000.00 M.N.
Continente Americano	\$ 34.00 U.S.	\$ 60.00 U.S.
Europa y resto del mundo	\$ 40.00 U.S.	\$ 70.00 U.S.

(incluye envío por correo aéreo)

Informes para ventas y suscripciones:

CIDE

Unidad de Difusión y Distribución de Publicaciones

Apartado Postal 116-114

01130 México, D.F.

Deleg. Alvaro Obregón

Tel. 259-12-10 exts. 140 y 187

570-49-43 directo



IDEAS EN CIENCIAS SOCIALES N° 7

## SUMARIO

**María A. Gelli y Susana Cayuso.** *Lo jurídico y lo político en la doctrina de facto.* (El caso argentino de 1930) • **Marta E. Fernández.** *Valores políticos y poder: Una lección para nuestros días* • **Mario Edgardo Rojas.** *Reflexiones sobre, Ortega, Toynbee, Borges, Simmel* • **Victor Irurzun - Guillermo R. Navarro - Liliana Rivas.** *El proceso penal como refuerzo de la conducta desviada.*

### DOSSIER:

**EL BRASIL Y LA ARGENTINA: Helgio Trindade.** *Partidos políticos y transición democrática en el Brasil* • **Mercedes María Kers y María C. Menéndez.** *Brasil: Una respuesta a la crisis internacional.*

**Carlos Gildenberger.** *Cuenca del Plata: Características y evolución* • **LIBROS.** Comentarios bibliográficos.

IDEAS EN CIENCIAS SOCIALES se vende en librerías en todo el territorio de la República Argentina. Suscripción por un año, en el exterior: Países latinoamericanos: US\$ 30.00 (precio promocional), Estados Unidos: US\$ 48.00 (correo aéreo). Otros países: US\$ 53.00 (correo aéreo). Cheque a nombre de Fundación Universidad de Belgrano (no a la orden). Redacción y administración: Teodoro García 2090, 2° piso 1426 - Buenos Aires - República Argentina. Teléfonos: 771-7873 / 7800 y 774-2133.

## ★ PROYECCIONES

Revista Socio-económica: Una Ventana de Opinión  
en donde empieza Colombia...

N° 110

Noviembre 1987

### Contenido

#### Editorial: REESTRUCTURACIÓN DE LA U??

Verdadera transformación o simples cambios. M.A.O. Una propuesta de reestructuración. G.E.T.

Plan nacional de desarrollo: Colombia 1987-1990, Oscar Villada A. La administración tributaria: Aparato burocrático en dificultades, Pedro Vallejo D. Valor y Sistema de Precios. Comentarios de Julián Sabogal T. Metodología sobre la investigación en la región andina del sur, Héctor Rodríguez Rosales. Pedagogía, investigación y creatividad, Efraín Hoyos Navia. La salud del pueblo: Un fantasma en Colombia, U.M.D. La descentralización política en Colombia, Luis E. Calpa. La postguerra: guerra fría y coexistencia pacífica, Luis Felipe Riascos Zarama.

Correspondencia y Suscripciones  
Apartado Aéreo 1084 Pasto, Colombia, Sudamérica.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售处。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile