

IICA-CIDIA



Memoria

SEMINARIO-TALLER  
SOBRE AJUSTE ESTRUCTURAL  
Experiencia en Países en Desarrollo

20-22 de noviembre de 1989  
San José, Costa Rica

IICA  
CORRET  
1/SC-  
0-10  
.2

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

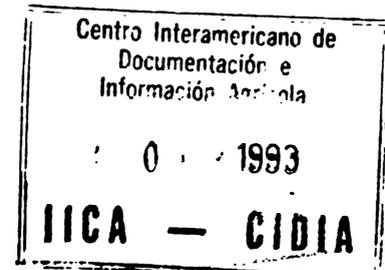
Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea y República Federal de Alemania.



Memoria

✓  
**SEMINARIO-TALLER**  
**SOBRE AJUSTE ESTRUCTURAL**  
**Experiencia en Países en Desarrollo**

20-22 de noviembre de 1989  
San José, Costa Rica

**PROGRAMA I: ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA**

IICA  
PRRET-A1/SC  
NO. 90-10  
C.2

~~DV-006423~~

00002155

SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y  
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS  
ISSN-0253-4746  
A1/SC-90-10

Noviembre, 1990  
San José, Costa Rica

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".

## CONTENIDO

	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES .....	1
II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL SEMINARIO-TALLER .....	1
III. SINTESIS DE LAS SESIONES DE TRABAJO .....	2
1. Análisis de las Experiencias en América Latina .....	2
Caso: Costa Rica .....	2
Caso: Nicaragua .....	4
Caso: Perú .....	5
Caso: Bolivia .....	7
Caso: Brasil .....	8
2. Los Efectos Contraccionistas o Expansionistas de la Devaluación en un País en Vías de Desarrollo .....	10
3. La Política Agrícola en Túnez: Tendencias Recientes y Perspectivas en el Marco del Programa de Ajuste Estructural .....	11
4. Análisis de los Casos: Egipto, Argelia, Marruecos y Túnez .....	13
5. Análisis del Caso de Guinea y Otros Países Africanos .....	14
6. Políticas Económicas y Agricultura en América Latina .....	17
IV. PROPUESTAS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO .....	18
Grupo 1. Papel del Estado .....	18
Grupo 2. Dinámica del Ajuste .....	20
Grupo 3. Requerimientos de Información para Análisis de los PAE y sus impactos sobre el Sector Agrícola y Agroindustrial .....	21
V. CONCLUSIONES .....	25

### ANEXO 1. LISTA DE PARTICIPANTES



## **I. ANTECEDENTES**

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) a los que están sometidas las economías de muchos países en desarrollo (PED) han sido uno de los factores que han contribuido a agravar los problemas sociales, particularmente por el empobrecimiento de algunos estratos de la población. Esta opinión bastante generalizada, no ha sido sin embargo adecuadamente analizada en la mayor parte de los PED ni se han hecho propuestas sustentadas sobre la dirección requerida para un cambio.

Se argumenta que los PAE son un medio para que los países realicen cambios que les permitan participar más eficientemente en la economía internacional y a la vez un mecanismo para reducir los déficits fiscales. Para tal fin, los PAE se focalizan en la reforma de políticas y la reducción de la participación del sector público. Los préstamos con condicionalidad de políticas por parte de la banca multilateral de fomento para propiciar el ajuste, han sido fundamentalmente préstamos de balanza de pagos que en algo han ayudado a aliviar el balance externo, quedando aun por resolver el severo problema de la deuda externa. En algunos países los PAE se han puesto en práctica sin participación de la banca multilateral de fomento.

Diez años de experiencia con los PAE revelan con claridad que: a) aun cuando el énfasis está en la exportación, los volúmenes de exportaciones alcanzados no permiten pagar la deuda externa en su dimensión actual; b) no siempre han logrado cambios estructurales positivos en las economías; y c) no siempre han contribuido a restablecer la inversión como medio para el crecimiento y el desarrollo.

Dado que estas condiciones son necesarias para lograr la reactivación económica y el desarrollo sostenido, conviene que sean planteadas con detenimiento.

## **II. MARCO DE REFERENCIA PARA EL SEMINARIO-TALLER**

Expositor: Carlos Pomareda

Presentación del Tema

El objetivo fundamental de este encuentro es compartir experiencias observadas en varios países latinoamericanos, africanos y del mediterráneo, que han aplicado los PAE y extraer de ellas, conclusiones acerca de cómo abordar el problema de la apertura de la economía, y en qué sectores productivos concentraría. Por otra parte, es importante evaluar qué ha pasado con la redefinición del papel del Estado y la esperada disminución del gasto público. Es necesario esclarecer si esto se ha logrado vía una fuerte reducción en la inversión pública; cómo ha respondido la inversión privada ante la liberalización del mercado financiero; y dentro de este contexto, cómo ha reaccionado el sector agrícola, principalmente en lo relativo a sus nuevas inversiones y a su nivel de producción. Asimismo, es necesario valorar lo ocurrido con la devaluación y sus efectos en los diferentes sectores.

Todas estas experiencias nos deben llevar a la realización de una agenda de trabajo que permita una colaboración más estrecha con los países en desarrollo para plantear los cambios requeridos de los PAE.

### **III. ANALISIS DE LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAISES**

#### **1. ANALISIS DE LAS EXPERIENCIAS EN AMERICA LATINA**

##### **CASO 1: COSTA RICA**

**Expositor:** Helio Fallas

##### **1. Presentación**

El motor del crecimiento costarricense durante los años 1970-80 se basa principalmente en las exportaciones tradicionales, en una producción industrial dirigida al Mercado Común Centroamericano y en inversiones estatales como complemento de los sectores productivos. Este crecimiento se da bajo una política de cambio fijo, de aranceles altos y de endeudamiento externo.

Los signos de crisis aparecen a finales de la década de los 70, los cuales son de tipo interno y externo. Dentro de los primeros se tiene el "agotamiento" del sistema de sustitución de importaciones, un mercado común débil, un déficit público alto y una debilidad tecnológica.

Dentro de los factores externos se encuentra el alza en los precios de los hidrocarburos, incremento en las tasas de interés y la disminución en los flujos de capital, todo lo cual lleva a un agravamiento del déficit en la cuenta corriente.

El primer PAE se da en 1985 y es de condicionalidad cruzada, ya que también participa el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este Programa contiene dos objetivos: 1) fomento de las exportaciones no tradicionales; y 2) mejoramiento en la asignación de los recursos a través de un incremento en la competitividad.

Las áreas de concentración son: 1) políticas de exportación como ajustes del tipo de cambio, reducción de aranceles, reducción del impuesto a las exportaciones e incentivos a las no tradicionales; 2) el sistema financiero: tasas de interés reales, eliminación de topes de cartera; 3) sector agrícola: revisión de los precios de garantía y subsidios, así como revisión de las funciones del Consejo Nacional de Producción (CNP) (empresa comercializadora estatal); y 4) el Estado: saneamiento del déficit público.

El PAE II se acaba de formalizar con el Banco Mundial, sin embargo, muchos de sus acuerdos ya habían sido implantados por el Gobierno. Una de las características distintivas en su formulación es la participación de los sectores privados. Las áreas de concentración son:

- a. Comercio Internacional: continuación de la política cambiaria y arancelaria, así como un ajuste a los incentivos para las exportaciones.

- b. **Sistema Financiero:** tasa de interés real, disminución de las pérdidas del Banco Central y control de la intermediación financiera.
- c. **Sector Público:** aumento de tarifas de los servicios públicos, reducción de las empresas estatales.
- d. **Sector Agrícola:** reducción de subsidios a los granos básicos y una estrategia de convergencia de precios que incluye el precio frontera de los granos básicos.

Los efectos obtenidos son los siguientes:

- a. Crecimiento aceptable del Producto Interno Bruto (PIB), el cual ha sido posible en parte, gracias a una fuerte ayuda externa (US\$1 200 millones, 1982-89) y una reducción en el pago de la deuda externa a los bancos comerciales internacionales.
- b. Incremento en las exportaciones no tradicionales.
- c. Cuenta Corriente: la disminución del arancel ha acrecentado apreciablemente la importación de bienes de consumo y de materias primas.
- d. El déficit en el gasto público se ve fuertemente reducido hasta 1988, sin embargo, se espera que aumente a un 3.2% del PIB para el presente año.
- e. La inflación disminuye en 1989, manteniendo el precio de los servicios públicos congelados, salvo electricidad.
- f. El desempleo abierto presenta una tasa de 5.5% y el subempleo del 20% en 1988.
- g. Política salarial restrictiva, ya que el salario real disminuye en 1987-88.

En relación con el PAE II se han presentado algunas limitaciones: 1) la falta de evaluación previa sobre los posibles efectos, ya que estos se presentan diferenciados; 2) la no disposición de recursos para los sectores pobres; 3) el desfase entre el programa de reconversión industrial y la disminución de los aranceles; 4) los incentivos a las exportaciones no discriminan de acuerdo con el monto del valor agregado; 5) el costo de los incentivos a las exportaciones ya alcanzó un 7% de la recaudación fiscal; 6) las relaciones intersectoriales son débiles; 7) posible incremento en la desigualdad de la distribución del ingreso al no participar el pequeño y mediano agricultor; y 8) concentración de la inversión en la Meseta Central.

## **2. Discusión**

En la discusión sobresalieron los siguientes puntos: 1) la puesta en ejecución en Costa Rica se da cuando la economía se encuentra en una etapa de recuperación, mientras que en otros países esta coyuntura no se presenta; 2) debido a la gran ayuda externa, la implantación del PAE fue poco recesiva; 3) el ajuste en las políticas macroeconómicas se da en una forma simultánea al ajuste en las políticas sectoriales; 4) el ritmo de incorporación de los diferentes países en ajustar sus economías modifica las posibles ventajas comparativas; y

5) en la formulación de las políticas se deben incluir indicadores del contexto internacional ya que éste es muy cambiante.

## **CASO 2: NICARAGUA**

Expositor: Michel Merlet

### **1. Presentación**

El proceso de ajuste, en general, tiene como objetivos: mantener el equilibrio en la balanza comercial e incrementar la capacidad de pago de la deuda externa. En el caso de Nicaragua, se plantea para corregir las enormes distorsiones que hacen inmanejable la economía a partir de 1987. Obedece a una decisión gubernamental y no cuenta con ayuda financiera internacional, lo que lo convierte en un caso bastante particular.

En los años 1950-70, el crecimiento económico es bastante fuerte y mayor que el poblacional, donde los elementos de más dinamismo fueron la inversión pública y privada. En el sector agrícola se da una fuerte expansión en el área cultivada. A finales de los años 70, el crecimiento se detiene y la economía se financia con endeudamiento externo. Estos años se caracterizan por una urbanización fuerte y por una tenencia de la tierra bastante polarizada.

En los años 1979-87 la política económica se desarrolla bajo un nuevo marco socio-político. Sobresale la transformación de la tenencia de la tierra a través de empresas estatales y la limitada redistribución de tipo individual. El programa de desarrollo agropecuario se concentra en la modernización de la producción agrícola, la agroindustrialización y en una limitada reinserción al mercado mundial. Sin descuidar la demanda interna de alimentos, se pensaba que los ejes de acumulación debían ser basados en las empresas estatales. Para 1985, la brecha de la balanza comercial es amplia, al mismo tiempo que se reduce fuertemente el financiamiento externo. La política cambiaria del período 1980-84 se caracteriza por mantener un tipo de cambio fijo; en 1984 se establecen tipos de cambio múltiple y en 1985 se devalúa el córdoba. El tipo de cambio múltiple elimina la posibilidad de reacción de los productores al cambio en los precios internacionales, e incentiva la producción de bienes de bajo valor agregado, resultando en un mayor déficit de la cuenta comercial, que en 1987 llega a ser de US\$550 millones.

En cuanto a la política crediticia, esta es expansiva y con un alto porcentaje destinado a la financiación de la producción dirigida al mercado interno, además con tasas de interés subsidiadas.

Se establece una política de precios de garantía conjuntamente con un sistema de comercialización estatal, con el objetivo de subsidiar el consumo, sistema que no puede mantenerse operando después de 1985.

La política salarial, en un inicio, pretende mantener el poder adquisitivo, sin embargo, a partir de 1982 aparecen signos de deterioro, para alcanzar en 1987 un valor cercano a cero con respecto a su valor de 1980.

En 1988 se produce un cambio radical de política económica, basándose en una fuerte devaluación y unificación del tipo de cambio, en un crédito subsidiado, en una reducción (10%) del aparato estatal y en un aumento salarial que no compensa el incremento en la inflación. Sin embargo, esta última se ha reducido a niveles más manejables. Para proteger al consumidor de bajos recursos del sector público se establece un paquete alimentario, altamente subsidiado.

El proceso inflacionario produce un drástico deterioro en el salario real, lo que provoca un incremento en el mercado informal de la economía y una fuerte reducción en el uso de los insumos (40%). Este tipo de política le da muy poco margen de ajuste al pequeño agricultor, ya que no puede intensificar su producción, acción que sí pueden realizar las empresas estatales y la gran empresa privada, por lo que se inicia un proceso de descapitalización del pequeño agricultor.

En conclusión, los campesinos pobres y los trabajadores asalariados están pagando un precio muy caro para que se logre retomar el control de la economía, meta en parte alcanzada en setiembre de 1989. Los logros sociales de la época anterior (en particular hacia el campesinado pobre) pueden ser borrados si no se impulsan mayores medidas de contratendencia.

## **2. Discusión**

Se puntualizó que el desajuste en la economía de Nicaragua es de origen interna, provocado por la deficiente administración de los precios relativos y la gran cantidad de subsidios, así como la carencia de recursos frescos a partir de 1985, lo que ha limitado fuertemente la reactivación. Se destacó que la necesidad del ajuste no surge por la inestabilidad en la balanza comercial, sino por los fuertes desequilibrios internos, por lo que la apertura y el grado de competitividad deben ser analizados después de la eliminación de las distorsiones internas. Por último, se recomendó analizar la protección efectiva y no la nominal, ya que la primera es un concepto de mayor cobertura en relación con las distorsiones.

## **CASO 3: PERU**

**Expositor:** Jullo Paz Cafferata

### **1. Presentación**

La política económica ha sido muy variable en Perú: en los años 70 se sigue un enfoque controlista y de reforma agraria; en los 80 una política neoliberal que persiste hasta la crisis de 1983; luego se implementa un programa de ajuste en 1984-85 y finalmente, en 1986-87, se produce una recuperación con base en una expansión del consumo, que termina en 1988 con una crisis aun más grave que la anterior.

Ninguna reforma en Perú ha favorecido a la agricultura. A principios de los años 80 la situación en la economía presenta restricciones al comercio, pequeña sobrevaluación, subsidios alimentarios, empresas de comercialización estatal, subsidios a las exportaciones. El Gobierno elimina las restricciones a la importación, reduce los aranceles y el subsidio a la exportación. Sin embargo, se incrementa la sobrevaluación cambiaria por temor a la inflación. Se aminora, así, el costo de las importaciones, que aumentan considerablemente (de US\$1.9 a US\$3.7 mil millones en cuatro años), mientras se reducen las exportaciones en 25% (de US\$3.7 a US\$3 mil millones en cuatro años).

El déficit fiscal se incrementa alcanzando 12% del PIB en 1983. La caída del PIB en 1983 es de 13% y la inversión se reduce en 20%. El ajuste de 1984-85 no es negociado con el Banco Mundial o el FMI. La tasa de devaluación va incrementando por encima de la inflación, corrigiendo así la sobrevaluación. Paralelamente, disminuyen los subsidios al consumo de alimentos. En 1985 el déficit fiscal es sólo de 3% del PIB y las reservas aumentan a US\$1.7 mil millones.

La producción agropecuaria crece al 2.5% anual en el período 1980-83, al igual que la población. Sin embargo, esta producción se da solamente en avicultura (maíz, pollos) y arroz. Los precios reales agrícolas en realidad caen en 45% entre 1980-85 y sin embargo la producción agrícola aumenta. Esto se explica por los subsidios al crédito y a los fertilizantes, así como a los precios de garantía de arroz y maíz. La compensación solamente se da para algunos productos, lo que resulta en una caída del área y la producción de la Sierra, que es el área marginada de las políticas.

En 1985 con el cambio de gobierno se inicia una política heterodoxa. Hay capacidad instalada ociosa y una expansión de la demanda. A través de un aumento del salario real, se genera un incremento del producto. Aumentan las restricciones y los aranceles a la importación, se congelan todos los precios excepto los agrícolas, lo que determina una reversión de los términos de intercambio en favor del agro. El PIB crece en 7 y 9% en 1986 y 1987, respectivamente. Sin embargo, el déficit fiscal es de 5.2 y 8.4% del PIB, correspondientemente, y la reactivación agota todas las reservas, las que alcanzan niveles negativos en diciembre de 1987.

La situación se deteriora desde mediados de 1987, básicamente a causa del uso de cambios múltiples. El subsidio cambiario alcanza niveles impresionantes (tasa de cambio para la importación de alimentos de 15 intis por dólar y un tipo de mercado de 150). Uno de los efectos de esta distorsión es el contrabando extractivo hacia países vecinos. En 1988 el PIB cae 8.8% mientras la agricultura todavía crece en 4%. En 1989 el PIB cae 16% y la agricultura también declina en 4%.

En conclusión, se puede hablar de proceso de ajuste en Perú solamente en 84-85. En la actualidad, sólo se espera el cambio de gobierno para reiniciar este proceso.

## **2. Discusión**

Se puntualizaron tres aspectos básicos para futuros análisis: a) la reacción de la agricultura a la variación cambiaria; b) el grado de estabilidad de los precios como incentivo para la producción; y c) los efectos sobre los intercambios paralelos (contrabando) causados por los subsidios y las tasas de cambios múltiples.

### **CASO 4: BOLIVIA**

**Expositor:** Noel Ramírez

#### **1. Presentación**

Es importante recordar, en primera instancia, que Bolivia sufre la inflación a partir de 1982. Por otro lado, las exportaciones de coca (que son mayores a las exportaciones legales y equivalen al 20% del PIB) han estado presentes antes y después del ajuste, por lo que no puede atribuirse a los ingresos del narcotráfico el éxito del PAE en Bolivia. Además, los precios son bastante flexibles porque una gran parte de la economía es informal.

Antes del ajuste, el déficit fiscal en Bolivia llega a 30% del PIB y la carga tributaria al 1%. El total del déficit se financia vía emisión inorgánica del Banco Central. Asimismo, las grandes distorsiones del mercado cambiario reducen la oferta para la exportación.

El Gobierno dicta todas las medidas para el ajuste en un solo decreto: reduce el déficit fiscal; corta todos los subsidios; prohíbe el apoyo del Banco Central a los sectores productivos; incrementa el impuesto a los combustibles; crea el impuesto al valor agregado; deja libres las tasas de interés; permite depósitos en dólares; ajusta las tarifas públicas y sanea las empresas públicas; reduce y unifica el arancel.

El salario mínimo es sólo indicativo y definido por el mercado. El tipo de cambio se iguala al mercado negro y se maneja vía un sistema de subastas. Las importaciones se liberan.

El ajuste es de carácter ortodoxo, sin ninguna ayuda externa. El sector informal. Funciona para ello como colchón político.

El costo social más importante es el despido de 30 mil trabajadores mineros.

#### **2. Discusión**

En el transcurso de la discusión los participantes formularon las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las lecciones del ajuste latinoamericano?

- ¿Qué pasaría si los países desarrollados desmontaran los subsidios agrícolas?
- ¿Qué pasaría con los precios internacionales?
- ¿Qué pasaría con los productos orientados al mercado interno?
- ¿Qué medidas deberían tomarse para aminorar el impacto negativo sobre grupos rurales menos favorecidos?
- ¿Cuáles serían los efectos de la democratización en América Latina con respecto a la formulación de políticas económicas?
- ¿Cuál sería el efecto de la apertura de Europa Oriental?

Las conclusiones a que se llegó se plantearon en torno a dos ideas centrales: una, que las políticas ejecutadas por la mayoría de los países eran equivocadas y si no hubiera sido por la crisis, tal vez muchos de ellos seguirían todavía ese camino; la otra, se refiere a la orientación futura de los países, basada en la reducción del papel del Estado y de una mayor libertad de las fuerzas del mercado.

## **CASO 5: BRASIL**

Expositor: Fernando Dall'Acqua

### **1. Presentación**

La economía brasileña crece a una tasa de 6-7% anual en los años 60 y 70 (el milagro brasileño). En la década de los 80 el *shock* de la deuda provoca la crisis y la casi insolvencia externa de Brasil. El déficit público es financiado con recursos externos no inflacionarios, de manera que la crisis externa repercute también a nivel interno.

Los procesos de ajuste en Brasil pueden clasificarse en Ajuste Ortodoxo, que se produce en la primera mitad de los años 80 y en Ajuste Heterodoxo, que se realiza en la segunda mitad. Revisaremos estos procesos en sucesión y terminaremos con un examen de las perspectivas para la década de los 90.

#### **a. Ajuste Recesivo 1982-84**

Los objetivos del Programa persiguen: a) la reducción de la absorción doméstica y b) un cambio en los precios relativos al interior de la economía. El primero se canaliza a través de una caída de las inversiones, mientras el consumo se mantiene estable. Los precios relativos se corrigen a través de una devaluación muy fuerte.

Las implicaciones del ajuste sobre el sector agrícola incluyen: reducción del crédito rural (70% a cargo del Banco de Brasil); reducción drástica de los precios mínimos de garantía; y reducción de los subsidios.

Los Impactos del Programa sobre el sector agrícola comprenden: una caída drástica del área cultivada, sobre todo en cultivos para mercado interno; caída dramática de las inversiones (la demanda de tractores y otras variables *proxy* lo demuestran).

El ajuste recesivo falla porque provoca la mayor recesión de la historia industrial de Brasil y una gran inflación (200% anual). El único efecto positivo es la corrección del saldo externo.

La razón del fracaso radica en que la inflación brasileña tiene un carácter inercial a través del proceso de indexación que disminuye la reacción de la economía a cambios graduales de políticas ortodoxas y aumenta el costo del ajuste.

#### b. Ajuste Heterodoxo 1986-89

El ajuste incluye una congelación de precios y salarios, la desindexación de la economía y la reforma monetaria. La política es claramente expansionista. El déficit público se inicia en niveles bajos pero empieza a subir por la presión de los gastos sociales y de los salarios.

Las implicaciones sobre el sector agrícola incluyen un aumento del crédito agrícola en 30% anual entre 1985 y 1987; un incremento dramático de los precios mínimos y de las compras del Gobierno.

Esto provoca en el sector agrícola un fuerte crecimiento de los cultivos de mercado interno y cultivos de sustitución de importaciones, aunque también crecen los de exportación (café, soya, cítricos).

Los efectos macro del Ajuste Heterodoxo son: el PIB 7.6% en el 86 y una baja de la inflación al 58% anual. Sin embargo, el descongelamiento de precios acelera la inflación en 1987 y el crecimiento se reduce. En 1988-89 se estanca la economía y la inflación rebrota.

#### c. Perspectivas para la década de los 90

En primer lugar, hay dos condicionantes al ajuste: la caída de la tasa de inversión y el deterioro de las finanzas públicas. La inversión cae por la reducción del ahorro externo y el ahorro público.

El problema básico para los años 90 es cómo aumentar el ahorro. Un examen de las alternativas indica que incrementar el ahorro privado no es políticamente viable porque precisa la reducción del salario real. La alternativa de incrementar el ahorro externo es viable dentro del Plan Brady según los términos de las negociaciones de México. Alternativas optimistas indican, sin embargo, que el aumento potencial del ahorro estaría limitado a un 1% del PIB. En consecuencia, el peso del ajuste debe ser sobre el ahorro público, el cual debe aumentar en 5% del PIB.

Lo anterior se consigue aumentando impuestos y recortando gastos y transferencias al sector privado. El sector agrícola tiene incentivos fiscales que implican una renuncia fiscal del 1% del PIB; por lo tanto, el sector agrícola verá incrementados sus impuestos.

Los gastos también deben recortarse. Los subsidios al crédito, a la exportación agrícola y a la comercialización son 1.2% del PIB. El crédito rural debe privatizarse para reducir las presiones monetarias de la economía.

Para reducir la presión sobre los gastos presupuestarios, el Gobierno debe también aminorar su participación en la comercialización y en las exportaciones a través de una liberalización de los mercados. De igual forma, debe promoverse una gradual liberalización del comercio exterior agrícola, aumentando así la influencia de los precios internacionales en la formación de los precios domésticos. El ritmo de esta liberalización quedará condicionado al comportamiento de la balanza de pagos y del nivel de reservas internacionales.

## **2. Discusión**

Durante la discusión se plantearon interrogantes alrededor del papel que han jugado los intereses de los distintos sectores en el proceso de ajuste y sobre cómo han afectado las políticas sectoriales a los subsectores agrícolas.

## **2. LOS EFECTOS CONTRACCIONISTAS O EXPANSIONISTAS DE LA DEVALUACION EN UN PAIS EN VIAS DE DESARROLLO**

**Expositor:** Fabrice Lenseigne

### **1. Presentación**

La forma como está constituido el paquete de medidas de ajuste estructural, fuertemente integrado, hace difícil aislar los efectos de un solo instrumento de política económica. Sin embargo, considerando que la devaluación constituye uno de los puntos básicos de cualquier programa de ajuste, es importante examinar los efectos recesivos o expansionistas de la devaluación cambiaria en el contexto de los PED.

En relación con este objetivo se examinaron dos visiones distintas sobre la devaluación: la propuesta por la teoría ortodoxa y la defendida por la corriente neo-estructuralista. Con respecto a la primera, se argumentó que el problema planteado se refiere a los efectos de la devaluación sobre el saldo comercial y que la condición de mejoramiento de la balanza comercial bajo este enfoque, corresponde a una fuerte elasticidad-precio de la demanda de importaciones. Dado este contexto, se demostró que en una economía en desarrollo, con fuertes rigideces de importaciones, la comprobación de ese requisito es poco factible. Lo más probable es que haya una fuerte elasticidad-ingreso de las importaciones, lo que significa que, en lugar de una devaluación, el requisito de mejoramiento de la balanza comercial es una fuerte contracción del ingreso.

Concluida la parte referente al análisis del primer enfoque, se demostró en qué medida los parámetros estructurales de una economía son determinantes para el examen de los efectos

de la devaluación sobre el consumo. Para ello, se utilizó como fundamento el trabajo de Lizardo y Montiel y se analizó el efecto de la devaluación sobre: a) los términos de intercambio interno; b) el ingreso; c) la tasa de interés; d) la riqueza del sector privado.

En lo referente al enfoque neoestructuralista fueron presentados dos modelos para identificar los efectos de una devaluación. Primero, el modelo de Taylor y segundo, el modelo con dos brechas (*two gap model*). En el caso del modelo de Taylor se demostró que el mecanismo de ajuste depende del grado de uso de la capacidad de producción. Específicamente, se señaló que en una situación de subempleo de la capacidad, la devaluación tendrá un efecto recesivo. Pero, en un caso de pleno empleo de las capacidades, los efectos de la devaluación dependen de la tasa de ganancia. La devaluación no recesiva ocurrirá cuando la tasa de margen (*markup*) sea muy elevada.

La presentación del modelo con dos brechas indicó que la devaluación tendrá un efecto recesivo cuando los siguientes signos fueran observados: a) el contenido en consumo intermedio importado por unidad de producción sea más elevado que la elasticidad precio del comercio exterior; y b) una devaluación nominal se traduzca en una devaluación efectiva.

Como observación final, el expositor señaló que a pesar de los esfuerzos realizados, todavía queda abierto el debate sobre si la devaluación tiene efecto contraccionista o no.

Asimismo, sugirió que una cuestión interesante para investigación es el efecto de una devaluación en una economía con dos bienes, con desempleo clásico en el sector de bienes comerciales y desempleo del tipo keynesiano en el sector de bienes no transables.

## **2. Discusión**

Durante la discusión se comentó que para una mejor utilización de estos modelos sería deseable desagregarlos un poco más incluyendo subsectores específicos.

Se observó que una de las debilidades del enfoque de las elasticidades es la formulación relativamente sencilla de la demanda internacional de importación.

Se señaló que las expectativas no figuran entre los elementos considerados por estos modelos.

## **3. LA POLITICA AGRICOLA EN TUNEZ: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

**Expositor:** Michel Alaya

### **1. Presentación**

Partiendo del principio de que el estudio de las cuestiones centrales en materia de política agrícola debe situarse dentro del contexto global del desarrollo económico y social, el expositor

Inició su ponencia examinando el comportamiento de los principales indicadores globales de la economía.

Este análisis indicó que: a) durante el período 1977-87, el PIB creció más que la población, resultando así en una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 4.4% por año; b) este crecimiento del ingreso per cápita no ocurrió de forma uniforme y por el contrario, acentuó las disparidades entre las distintas categorías de ingresos y entre regiones; y c) a pesar de los resultados positivos en materia de crecimiento económico, el Gobierno tunesino fue llevado a adoptar medidas de ajuste estructural. Esto debido a los montos crecientes de los servicios de la deuda externa, a la caída de la reserva de divisas, y a las condicionalidades requeridas por el FMI y el Banco Mundial para concesión de préstamos.

Dada esa necesidad de implantar un ajuste estructural, el Gobierno estableció el VII Plan de Desarrollo (1987-1992), el cual tiene por objetivo reducir las rigideces de la economía y restablecer los mecanismos de la autorregulación con el fin de asegurar el crecimiento, la creación de empleos y el equilibrio externo.

Los elementos centrales de este Plan son: liberalización de los precios y de las importaciones; reducción del nivel de protección del mercado interno; promoción de las exportaciones; política de inversiones; reforma fiscal; reestructuración y privatización de empresas públicas.

Aún es temprano para evaluar los impactos del Plan, sin embargo, se puede señalar que en 1989, las exportaciones superaron las importaciones; el número de proyectos de inversión y los montos invertidos aumentaron; y el empleo creció. En el caso específico del sector agrícola, hubo un alza en los precios recibidos por los productores, e incremento de los costos de producción debido a la eliminación de los subsidios a los fertilizantes. Por otra parte, el costo de vida aumentó debido a la reducción del subsidio al consumo.

Finalmente, el expositor manifestó la conveniencia de desarrollar esfuerzos adicionales de investigación para evaluar los impactos producidos por el Plan tunesino. Además, observó que un aspecto importante para ser considerado en estos estudios, así como en la formulación de futuros programas de ajuste, es el costo social de las medidas, particularmente para los grupos menos favorecidos.

## **2. Discusión**

Durante la discusión los participantes comentaron que una forma eficiente de reducir la protección efectiva a los productores, manteniendo el mismo nivel de retorno a los factores primarios de producción, es el mejoramiento del nivel tecnológico.

Se indicó que grandes esfuerzos han sido realizados para evaluar y diseñar programas de ajuste. Sin embargo, contrariamente a lo observado con los temas económicos, los aspectos sociales no han recibido la debida atención.

Se señaló que igual a lo que ocurre en otros países, el Gobierno de Túnez tiene una participación importante en la comercialización de productos agrícolas comprando una cantidad sustancial de los rubros producidos.

Por último, se discutió la posibilidad de un mercado de tierra en Túnez que permita la incorporación de nuevos empresarios en la agricultura.

#### **4. ANALISIS DE LOS CASOS DE EGIPTO, ARGELIA, MARRUECOS Y TUNEZ**

Expositor: Laurence Tublana

##### **1. Presentación**

Los países del Mediterráneo se caracterizan por el papel predominante del Estado en la regulación de la economía nacional, especialmente a nivel de la distribución de los ingresos. Desde 1970, la política salarial de estos países ha sido fundamentalmente restrictiva, excepto el caso tunecino. Para Marruecos, Argelia y Egipto, el salario mínimo real ha quedado estancado o ha bajado en el transcurso de las dos últimas décadas mientras que simultáneamente el PIB per cápita crecía netamente. Esta política salarial desfavorable a los trabajadores asalariados ha sido parcialmente compensada por distintos subsidios al consumidor.

El uso frecuente de los subsidios modificó notablemente el funcionamiento de las diferentes economías nacionales al crear distorsiones duraderas. Los subsidios han creado situaciones de renta para algunos agentes. Así, los subsidios al sector agrícola han representado una mayor protección al sector industrial que al sector agrícola a través de la fijación de los márgenes y de los precios, y de las condiciones de importación.

Estos subsidios han desempeñado un papel importante en la estabilización de los precios internos, mientras que los organismos de acopio y de comercialización no lograban aislar verdaderamente los productores de las fluctuaciones del mercado internacional. Los subsidios también contribuyeron a modificar las costumbres alimenticias a favor de cereales importados. Finalmente, estos subsidios han traído un costo fiscal elevado que se tuvo que financiar por exportaciones petroleras, ayuda y endeudamiento externo.

Las presiones liberales que condicionan la renegociación de la deuda externa han llevado a los países a adoptar programas de ajuste opuestos en su concepción misma, a los modelos de conducción de la economía y de distribución de los ingresos que los caracterizan. A nivel agrícola, la modificación de las políticas económicas consistió básicamente en una reducción notable de los subsidios (a los insumos, al consumidor) y una liberalización del mercado de la tierra, de los circuitos de comercialización y de las importaciones.

Todavía resulta difícil estimar las consecuencias de estas nuevas políticas sobre la producción agrícola y sobre el consumo. Los impactos son múltiples, a veces contradictorios; además, los programas de ajuste sufren importantes adaptaciones: dado que van en contra

de varios privilegios establecidos; tienen que enfrentar toda una serie de obstáculos y frecuentemente están profundamente modificados. Los efectos recesivos sobre el consumo han sido atenuados por la permanencia de algunos subsidios difíciles de eliminar debido a la distribución de los ingresos vigentes.

## **2. Discusión**

Los participantes señalaron que por lo general las políticas seguidas por los países han tenido éxito en lo que respecta a mayor estabilidad de los precios internos. Sin embargo, su costo fiscal ha sido demasiado elevado y ha impactado fuertemente el déficit público. Dado este contexto, el desafío en términos de formulación de políticas consiste en definir aquellas que logren el mismo propósito con costos fiscales menores. Una posible medida que parece atender este objetivo así como la orientación de que los precios domésticos deben acercarse a los precios internacionales es la banda de precios.

Se observó que en un gran número de casos los empresarios son los que más se oponen a la eliminación de controles de precios, debido a que este tipo de intervención les proporciona rentas importantes.

Se discutió cuáles serían los probables impactos de la Ronda Uruguay de negociaciones sobre los precios internacionales de los productos agrícolas.

Se señaló que parte del paralelismo entre fenómenos económicos observados en la actualidad pareciera estar asociado a las políticas económicas sugeridas por organismos financieros internacionales.

## **5. ANALISIS DEL CASO DE GUINEA Y OTROS PAISES AFRICANOS**

**Expositor:** Michel Griffon

### **1. Presentación**

Los países franco africanos, recientemente independizados, viven en el presente el impacto de poco tiempo y las políticas implantadas durante la colonia. No obstante que la administración colonial fue autosuficiente, se tenía que pagar un impuesto al poder colonial, Francia. La especialización en la exportación fue la forma de financiamiento de este impuesto. Tanto el monocultivo para la exportación como el sistema financiero son un remanente de la administración colonial.

A partir de la independencia se le da mayor importancia al Estado como promotor del desarrollo. Ante la poca respuesta a esta iniciativa dentro de la economía, se crea un gigantesco sistema estatal productivo y de infraestructura. En este sentido, es de gran importancia el papel desempeñado por las escuelas nacionales en la preparación de empleados que automáticamente eran reclutados por el Estado.

Lo anterior hizo que el consumo se incrementara considerablemente. Sin embargo, las exportaciones no tuvieron un desenvolvimiento importante y cuando los precios eran bajos se recurrió al financiamiento externo. Como consecuencia, se fue incrementando el nivel de la deuda y se comenzaron a ejecutar programas de ajuste en los años 1982-83. Habiendo una relación muy grande de deuda con capacidad de exportar en varios de los países, estos ajustes se llevaron a cabo de una forma muy rápida.

Al hablar de ajuste se hace referencia tanto a las políticas de estabilización como a las de ajuste estructural. Contrariamente a otras experiencias de ajuste, la devaluación fue difícil de implantar en estos países por problemas de coordinación entre ellos. Más que todo, se impulsaron medidas para reducir la brecha fiscal; se reestructuraron las empresas públicas, pero fue imposible privatizarlas al no haber compradores privados; se redujeron los salarios y el gasto público operacional. El gasto de intervención desapareció. Se trató de aminorar la brecha en la balanza comercial por medio de una reducción en las importaciones, pero también se han tratado de incrementar las exportaciones por medio de aumentos de precios a exportadores y reducción de costos de producción y de impuestos a la exportación. La idea es buscar un balance entre el sector externo e interno por medio de una mayor oferta exportable que pueda reactivar el presupuesto público.

Es difícil medir resultados del ajuste por falta de estadísticas. Sin embargo, se puede ver que no ha habido un cambio importante en el crecimiento, lo que puede ser catastrófico en el futuro por el alto crecimiento poblacional. El nivel de endeudamiento se ha logrado estabilizar pero esta medida no ha tenido un impacto real considerable.

Las consecuencias del ajuste en algunos países específicos difieren un poco de la norma global aquí descrita. El caso de Guinea es interesante porque contrariamente a los otros países francófonos no aceptó ayuda francesa después de la independencia. Además, perdió los mercados internacionales de sus productos de exportación, lo que hizo que se volviera un país más autosuficiente. Pero al igual que los otros países, desarrolló una gran administración durante el período post colonial. En este caso, sí ha habido una respuesta considerable en la economía durante los dos últimos años, con un crecimiento económico entre el 3 y 6%. Ha habido una construcción urbana de gran envergadura y se está desarrollando un comercio importante. Se ha incrementado la producción de arroz, lo que ha llevado a la vez a un aumento en el consumo y en los ingresos. Sin embargo, el alto grado de consumo ha incrementado la importación, incluso de alimentos básicos. Otro logro importante después del ajuste ha sido la reducción de la inflación, de más o menos 100% a un promedio de 20-25%.

Otro caso importante es el de Ghana, que al igual que otros países tuvo un colapso del sector público. En esta nación se han llevado a cabo devaluaciones; se han reactivado las exportaciones de cacao considerablemente; y no obstante la presión ejercida por el Banco Mundial y el FMI, la reducción del empleo público ha sido más lenta que en el resto de los países. Finalmente, aunque la ayuda multilateral dirigida a reactivar al país ha sido más alta que en el resto del Africa francófona, esta clase de deuda no puede reprogramarse y puede causar serios problemas en el futuro.

La interrogante para los años venideros es qué hacer para compatibilizar los programas de ajuste y el desarrollo económico en los países africanos francófonos. En primer lugar es

necesario poner de relieve que el crecimiento demográfico en Africa ha sido más lento que en Asia, lo que implica una diferencia en el grado de avance del nivel de desarrollo entre los dos continentes. En Asia ya hace mucho tiempo que la presión demográfica llevó a una inversión considerable en la producción nacional de alimentos, con un alto grado de avance tecnológico. En Africa, la situación demográfica es diferente, lo que implica plantear un programa de ajuste con desarrollo rápido. La demanda interna juega un papel muy importante en este sentido, aunque es también necesario obtener mayores niveles de divisas por medio de las exportaciones. Sin embargo, el incremento en las exportaciones no puede basarse en uno o dos productos de exportación. Es esencial impulsar la diversificación, incrementar la demanda interna, y para ello las inversiones tienen que ser dirigidas hacia proyectos pequeños.

En la priorización de las inversiones de proyectos pequeños de inversión, es necesario el desarrollo colectivo público. Se debe impulsar la representación de los campesinos con el fin de que estos puedan defender sus intereses, aunque pueden desembocar en una confrontación con el Estado si las organizaciones resultan ser muy poderosas (ya que el Estado trataría de mantener precios bajos en las zonas urbanas). Es de vital importancia incrementar la productividad por medio de un mayor nivel tecnológico. En este caso, la inversión en capital humano es primordial. Además, se debería desarrollar un sistema de información, ya que las políticas nacionales de precios encuentran muy baja respuesta. El desarrollo institucional es muy importante en la fase actual.

## **2. Discusión**

Se comentó que la experiencia de ajuste del Africa se parece a la de algunos países latinoamericanos, sobre todo al caso de Bolivia, pues se caracteriza por ajustes fiscales y de tipo de cambio y liberalización del comercio. Los ajustes son fuertes y van acompañados por ayuda externa masiva.

En Africa las economías siguen estancadas, aunque se lleven a cabo ajustes; la inversión no se reactiva, no obstante la propuesta del Banco Mundial de que al incrementar las exportaciones se retome la iniciativa para desarrollar el resto de la economía. Por ejemplo, una de las claves para el desarrollo de Corea y Taiwán fue el incremento del gasto público como reactivador de la demanda interna. Es por esto necesario que el Estado se desvincule de la búsqueda de soluciones para problemas estructurales y se dedique a regular la economía por medio del gasto público, lo que trae a la agenda el papel del Estado y su relación con el sector privado. Es necesario enfocar al Estado vis a vis las relaciones de poder, donde la capacitación juega un papel importante. Surgen entonces las pregunta: ¿Hasta dónde debería intervenir el Estado? ¿Existe la posibilidad de descentralizar el papel del Estado empleando la organización de las comunidades para que estas ejecuten sus propias inversiones y manejen sus servicios?

Como punto final de la discusión se anotó la necesidad de romper con la concepción extrema de público y privado. Existe, por ejemplo, un sector privado de la comunidad que puede ser una alternativa. La inversión descentralizada podría poner en movimiento una mayor integración entre ambos sectores.

## **5. POLITICAS ECONOMICAS Y AGRICULTURA EN AMERICA LATINA**

**Expositor:** Vincent Ribier

### **1. Presentación**

Se hace un estudio comparativo sobre el impacto en el sector agropecuario de los programas de ajuste en cuatro países latinoamericanos: México, Costa Rica, Ecuador y Colombia. En general, el impacto sobre el sector agropecuario es variado y depende de la política específica ejecutada. La reducción en el déficit implica una reducción de recursos al sector, lo que es negativo. La devaluación tiene un impacto positivo porque estimula las exportaciones, pero causa algunos impactos negativos por incrementar el precio de los insumos y cambia la relación entre los transables y no transables. Finalmente, las políticas de ajuste crean una mayor diferenciación social, especialmente en el agro.

Durante la fase de reactivación, la política principal en los cuatro países fue la cambiaria. Desde 1980 hubo un aumento en la tasa de cambio real de un 50% para todos los países. Además, se llevó a cabo una contracción del gasto público en Ecuador y México. En Costa Rica éste se contrae al principio pero se incrementa después. Sólo en Colombia el gasto público sigue levemente subiendo. El comportamiento del gasto público se refleja en la inversión pública real.

Los incentivos fiscales, empleados para promover las exportaciones, han representado un costo adicional en todos los países. El impacto más grande en cuanto a la eliminación de distorsiones dentro del sector agropecuario ha sido el de la delimitación de las organizaciones comercializadoras nacionales. Generalmente, existe una mejora en la balanza de bienes y servicios, pero cabe decir que en el caso de México, por ejemplo, desde 1982 esta mejora se debe a una reducción en el valor de las importaciones y no a un incremento en el valor de las exportaciones. Se experimenta un mejoramiento en las finanzas públicas de Costa Rica y Ecuador, mientras que en Colombia se mantiene igual y en México primero se mejora pero en 1986-87 se deteriora y supera un 10% del PIB.

El efecto del ajuste sobre el sector se puede medir por medio del crecimiento del valor agregado. En promedio, el PIB agrícola tiene una leve tendencia de crecimiento en todos los países, excepto en Ecuador que muestra deterioro en un período, pero que se recupera considerablemente durante los últimos años. Sin embargo, si analizamos el crecimiento del valor agregado por subsectores, los resultados no son tan homogéneos. La ganadería, el arroz y la soya tecnificadas muestran un leve crecimiento. Las exportaciones no tradicionales también crecen generalmente en todos los países. Esto no es así con otros alimentos básicos y las exportaciones tradicionales, cuyo crecimiento se reduce considerablemente en algunos casos.

En cuanto al impacto social, existe una pérdida del salario real, sobre todo en México y Ecuador. Sin embargo, en México el menor crecimiento relativo de los precios de alimentos compensa la pérdida del salario real, lo que no pasa en Ecuador y Colombia.

Existen básicamente dos enfoques cuantitativos que complementan el enfoque cualitativo del impacto de las políticas de ajuste sobre el sector agropecuario. Un enfoque es de tipo estadístico y el otro econométrico.

## **2. Discusión**

Durante la discusión los participantes comentaron que si bien es cierto que la evolución del gasto público incide en la inversión, no solo se afecta la inversión pública sino también la privada. El ajuste en Latinoamérica parece ser más severo que en Africa, donde no se redujo el salario real ni el consumo a raíz de la implantación de esas políticas. En México, por ejemplo, una encuesta reveló la reducción en el consumo de casi todos los productos de alimentos básicos. En Latinoamérica, la evolución del salario real refleja el hecho de que se emplea como medida antinflacionaria para mantener el efecto real de la devaluación. Es necesario enfatizar que la reducción del salario real no puede ser relacionada sólo con las exportaciones, sino también en términos de la absorción interna.

## **IV. PROPUESTAS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO**

Después de la presentación de las distintas ponencias y de los debates correspondientes, se constituyeron tres grupos de trabajo para desarrollar algunos temas de reflexión relevantes que habían surgido a lo largo de los intercambios de los dos primeros días del evento. Los temas escogidos fueron los siguientes:

- Papel del Estado
- Dinámica del ajuste
- Requerimientos de información para análisis de los PAE y sus impactos sobre el sector agrícola y agroindustrial

### **GRUPO 1. PAPEL DEL ESTADO**

#### **A. Diagnóstico**

El Estado debería cumplir un papel protagónico en el desarrollo global de los países. Sin embargo, a menudo no es el caso y el comportamiento es el siguiente:

1. Intervencionismo excesivo y mal orientado. Por razones de paternalismo, los Estados distribuyen demasiados subsidios, lo que trae como consecuencia un deterioro de las finanzas públicas y una distorsión del sistema de precios relativos.
2. Los programas de asignación presupuestaria suelen carecer de coherencia a largo plazo. Las decisiones se toman en forma muy centralizada y la concertación con los

distintos grupos sociales se realiza en forma parcial y sesgada por los intereses específicos de corto plazo de determinados grupos de poder. Este clientelismo provoca a veces la hipertrofia de ciertas empresas públicas.

3. Las Instituciones públicas suelen resultar poco eficientes debido a inercias burocráticas y a limitaciones presupuestarias drásticas: la mayor parte del presupuesto sirve para los sueldos y no quedan los fondos necesarios para un funcionamiento adecuado de las instituciones (carros, combustible, pequeño material, etc.).
4. La autonomía de los Estados en cuanto a formulación de políticas económicas está fuertemente cuestionada por la influencia excesiva y creciente de los organismos financieros internacionales. La ejecución de los programas de ajuste estructural ha representado para los estados una caída de la inversión, restricciones presupuestarias no conformes con prioridades del desarrollo y la disminución de recursos a grupos pobres.

## **B. Papel del Estado**

Las principales funciones que debería cumplir un Estado han sido planteadas en la forma siguiente:

1. El Estado debe enmarcarse en el tipo de sociedad que defina el país y apoyar la estrategia de desarrollo correspondiente, con miras en el largo plazo. En este sentido, cabe subrayar que la existencia de regímenes democráticos que propician estabilidad política y seguridad personal constituye la condición fundamental para el desarrollo socioeconómico del país.
2. En este marco de referencia, el Estado debe jugar un papel activo de regulación económica. Debe arbitrar intereses a veces divergentes y hasta antagónicos de los diferentes grupos sociales, velar por la estabilidad interna y externa de la economía nacional y estimular los mecanismos de captación de ahorro para financiar los proyectos públicos estratégicos (infraestructura nacional y local), así como las iniciativas privadas que tienen un efecto dinamizador sobre la economía nacional.
3. Con el fin de propiciar una mayor participación de todos los agentes económicos, el Estado debe descentralizar una parte de sus decisiones y de sus recursos a niveles regionales y locales y promover la organización de asociaciones locales (campesinos, consumidores, otros) capaces de manejar proyectos de desarrollo que les conciernen, al delegar los financiamientos adecuados.
4. El Estado debe también asegurar la educación primaria a toda la población en edad escolar y profundizar en los procesos de capacitación que estén orientados a las necesidades locales de participación, relacionadas con los PAE y de desarrollo nacional.

### **C. Propuesta de Trabajo**

Se plantearon algunas propuestas de trabajo en cuanto a acciones orientadas a modificar el papel del Estado:

1. Fortalecimiento de la capacidad negociadora de los gobiernos ante organismos financieros externos. En este sentido, se deben analizar las negociaciones realizadas en varios países para aprovechar estas experiencias y sacar de allí propuestas de negociación.
2. Estudio del proceso de transformación de un Estado clientelista a un Estado concertador. Para eso, se debe profundizar el significado de un Estado concertador y analizar el proceso de transición hacia esta situación.
3. Apoyo al proceso de descentralización política y económica, desde la conceptualización de este proceso hasta la capacitación de recursos humanos y el apoyo a la formación de organizaciones locales.

### **GRUPO 2. DINAMICA DEL AJUSTE**

1. La temática del grupo se concentró en tres aspectos: a) La administración de las políticas macroeconómicas y su impacto en la agricultura e inversión, tanto pública como privada. b) Programas especiales para atenuar el impacto de los PAE en los grupos sociales de menos recursos económicos. c) El proceso de liberalización y su relación con la política cambiaria y competitividad regional.
2. Se llegó a la conclusión de que el proceso de ajuste estructural es un proceso dinámico y de largo plazo. Como tal, se debe ver dentro del contexto de una estrategia de desarrollo, la cual perfectamente podría ser una combinación de un programa de promoción de exportaciones conjuntamente con uno de sustitución de importaciones.
3. Se propone el desarrollo de un modelo operacional donde converjan las políticas macroeconómicas y sectoriales, con el propósito de analizar en una forma ex-ante los posibles efectos de las diferentes variables económicas en el sector agropecuario. Con tal objetivo, se deberán representar en forma apropiada todos los sectores económicos; sin embargo, se le dará énfasis al sector externo y al sector agropecuario.
4. El sector agrícola se desagregará con la mayor profundidad posible, con el fin de poder captar los efectos de las políticas en las diferentes actividades, no solo en una forma global sino por nivel tecnológico. Es decir, se pondrá énfasis en aquellos niveles de tecnología utilizados tanto por los agricultores comerciales como por los grupos de agricultores de menos recursos económicos.
5. Se determinó la necesidad de revisar la experiencia europea en relación con la estructura organizacional y operacional de los mecanismos de armonización de las políticas

agrícolas regionales. Con base en esta experiencia, se propone detectar mecanismos posibles de ser adaptados a las circunstancias regionales de América Latina.

### **GRUPO 3. REQUERIMIENTOS DE INFORMACION PARA ANALISIS DE LOS PAE Y SUS IMPACTOS SOBRE EL SECTOR AGRICOLA Y AGROINDUSTRIAL**

Para poder evaluar el impacto de los PAE, la necesidad de información hace referencia a tres campos principales:

#### **A. Indicadores del Proceso de Ajuste**

El proceso de ajuste se enmarca dentro de las principales áreas de la economía, que son:

- los agregados económicos
- el comercio (doméstico y externo)
- los precios
- los ingresos
- la inversión

Para evaluar los programas de ajuste se requiere información detallada y permanente sobre la evolución de variables que caracterizan diferentes áreas. Es importante conocer la evolución de las variables antes de la crisis, durante la crisis y durante el proceso de ajuste, así como obtener proyecciones de la evolución hacia el futuro, después de implantados los programas de ajuste.

Con el fin de llevar a cabo la evaluación de los programas de ajuste y medir su impacto sobre el sector agrícola y agroindustrial, se propone agrupar los indicadores en tres grupos:

#### **1. Indicadores macroeconómicos**

- a. Población: total urbana y rural activa, tasas de crecimiento.
- b. Producción: total sectorial, per cápita, per cápita activa, tasas de crecimiento.
- c. Consumo: total, privado, público, urbano y rural, per cápita, tasas de crecimiento.
- d. Inversión: pública, privada, total, sectorial.
- e. Comercio externo: importación, exportación, déficit, excedente, volumen y valor, destino y origen, total, por grupo de productos.

- f. **Balanza de pagos.**
- g. **Tasa de cambio.**
- h. **Gasto público: total, sectorial, ingreso, gasto, déficit.**
- i. **Deuda externa pública: stock, servicio.**
- j. **Precios e inflación: global, sectorial, detalle, mayoris-ta, importación, exportación, términos de intercambio.**

## **2. Indicadores del sector agrícola y agroindustrial**

- a. **Producción agrícola: para la exportación, para el mercado interno, por grandes grupos de productos, tradicional, moderno.**
- b. **Comercio exterior: exportación, importación, valor y volumen, destino, origen.**
- c. **Comercio doméstico: Canales de comercialización; costos de comercialización y precios al productor y al consumidor; términos de intercambio intersectorial.**
- d. **Inversión: pública, privada, por subsector.**
- e. **Organización de la producción: sistemas de producción, distribución de la tierra, tecnología, por producto.**

## **3. Indicadores sociales**

- a. **Distribución del ingreso: total urbano y rural.**
- b. **Contribución fiscal: agrícola y no agrícola, directo e indirecto, tasa sobre los factores de producción y sobre el comercio.**
- c. **Salario real.**
- d. **Ingreso rural: ingreso del sector informal y formal.**
- e. **Empleo y desempleo: informal y formal, rural, urbano, sectorial.**

## **4. Otros indicadores**

- a. **Indicador de inversión: maquinaria y equipo, infraestructura.**
- b. **Ingreso del Estado por origen.**
- c. **Indicadores de competitividad: evolución sobre productividad.**

- d. Indicador de valor agregado de las exportaciones.
- e. Subsidios a las exportaciones.
- f. Ciencia y tecnología.

## **B. Evaluación Ex-Ante de los Efectos de los Programas de Ajuste sobre la Agricultura**

### **1. Objetivo**

El objetivo del análisis debe ser simular, en forma ex-ante, alternativas de política macroeconómica, de los programas de ajuste, sobre variables claves del sector agrícola. El análisis debe incluir supuestos sobre las variables exógenas a la economía, como los precios internacionales y el entorno económico mundial.

La simulación de estos efectos claves debe realizarse usando un modelo econométrico o un modelo matemático económico (*input-output*, por ejemplo). El modelo debe ser de proporciones manejables que permitan dar las respuestas a las preocupaciones más importantes. Nótese que el modelo puede estimar los efectos en forma separada, de cada variable de política incluida en el programa, tal como la tasa de cambio o la tasa de interés.

### **2. Efectos que deben analizarse**

En primer lugar, se considera importante el efecto del programa de ajuste sobre la probable evolución de la producción agrícola. La preocupación es si el programa de ajuste creará una recesión en el agro o una recuperación de la producción. Es importante también no limitarse al análisis del producto agrícola agregado, sino considerar su distribución en dos subsectores: moderno y tradicional. Esto se justifica por la necesidad de tener elementos de juicio para estudiar si los beneficios son sesgados en favor de los subsectores modernos agrícolas, como lo argumentan algunos economistas.

En segundo lugar, es importante medir los efectos sobre los precios de los productos y los insumos agrícolas que tendrá el programa de ajuste. Esto permitirá analizar el efecto sobre los ingresos netos de los agricultores y sobre los términos de intercambio interno campo-ciudad. Es importante también considerar una distinción en el efecto precio para los subsectores moderno y tradicional de la agricultura.

En tercer lugar, el modelo debe estimar las relaciones entre el sector agrícola y las cuentas fiscales. Es importante estimar la carga impositiva sobre la agricultura y el efecto de la variación del producto agrícola sobre los ingresos del gobierno. Asimismo, es importante estimar los gastos del gobierno en el desarrollo agrario. Estos gastos incluyen el apoyo a la investigación y la extensión, el apoyo al crédito de fomento agrario, y las inversiones públicas en infraestructura.

### **3. Requerimientos de información para el análisis ex-ante**

La especificación del modelo y la estimación de sus parámetros requieren, en primer lugar, de una base de datos mínima que incluya información macroeconómica (Cuentas Nacionales), información sobre cuentas fiscales e información sectorial agropecuaria (producción, comercio y precios agrícolas).

El estimado del efecto producción requerirá de una desagregación de la producción proyectada por principales productos. Esto dará elementos para distinguir la evolución de los productos de la agricultura moderna (generalmente cultivos de exportación) y la agricultura tradicional (cultivos para el mercado interno).

En forma similar, un análisis diferenciado de los precios de los productos de exportación y para el mercado interno, dará elementos para medir el efecto diferenciado sobre los sectores moderno y tradicional de los programas de ajuste.

El análisis de los efectos impositivos requerirá de la definición de las políticas de impuestos a la exportación agrícola, y de otros impuestos sobre el sector. Esto se debe incluir dentro de las especificaciones del modelo.

Finalmente, es importante definir los efectos de supuestas alternativas de asignación de gastos del gobierno al apoyo del desarrollo agrícola.

### **4. Estructura del modelo**

El modelo aquí propuesto debe aprovechar las experiencias previas. Por ejemplo, el modelo usado por el Banco Mundial para estimar efectos sobre el agro puede usarse como un punto de partida, realizando variaciones de acuerdo con el contexto nacional de cada país. Asimismo, la desagregación por productos (o entre sectores moderno y tradicional) podría realizarse a través de submodelos que consideren las elasticidades de oferta y demanda para cada producto en particular.

### **C. Fuentes de Información**

Las fuentes de datos estadísticos incluyen el Sistema de Información para el Análisis de Políticas Agrarias en América Latina y el Caribe (SIAPA) y otros bancos de datos de los países. La fuente de la información primaria son los organismos internacionales especializados, en particular el FMI y el Banco Mundial para las estadísticas macroeconómicas y la FAO para las estadísticas agrícolas. De otro lado, los sectores públicos agrícolas de los países serán la fuente de información para datos detallados sobre producción y comercio por productos y regiones nacionales, y donde exista la información para subsectores modernos y tradicionales de la agricultura.

## V. CONCLUSIONES

El Seminario-Taller estribaba en la presentación de estudios de casos de distintos países de América Latina, África y el Mediterráneo, con el doble propósito de comparar los procesos de ajuste llevados a cabo en cada región y de sacar de allí elementos temáticos de análisis sobre la naturaleza y los efectos de las políticas económicas ejecutadas.

La estructura del Seminario, así como el interés de los participantes exteriorizado a lo largo de los debates y de los intercambios, propiciaron el logro del segundo objetivo. Algunas ideas aparecieron en forma reiterativa en las ponencias, los debates y los grupos de trabajo, y constituyen pistas de reflexión por desarrollar. Entre ellas, tres resultan de sumo interés:

- El papel del Estado
- La secuencia cronológica de aplicación de las medidas de ajuste
- La modelización

El papel del Estado es un tema central de los debates sobre el ajuste. Se considera usualmente que el Estado interviene demasiado en el proceso productivo nacional y que eso genera dos problemas fundamentales: primero, la aparición o el incremento de distorsiones internas que provocan el mal funcionamiento de la economía; segundo, el alto costo fiscal derivado de la política de subsidios. Frente a la redefinición necesaria del papel del Estado, la visión dominante, que opone en forma agudizada público y privado, plantea en forma demasiado recurrente la privatización parcial o total de varias empresas y servicios públicos como única alternativa. De hecho, resulta imprescindible romper con la concepción extrema de público y privado. Las organizaciones locales no son empresas públicas y pueden jugar un papel central en la ejecución descentralizada de las acciones del Estado, por ejemplo, a nivel de infraestructura rural.

El Estado debe también arbitrar los intereses a veces antagónicos de los distintos actores sociales sin asumir una actitud clientelista que favorece a ciertos grupos, generalmente a través de la fijación de los precios, en contra de la sociedad en su conjunto.

En este contexto, existe una serie de investigaciones y reflexiones sobre la naturaleza y el nivel de intervención del Estado que propicia una optimización de los recursos y un mejor funcionamiento de la economía. El tema de la descentralización constituye una de las pistas de trabajo privilegiadas.

Una secuencia cronológica adecuada de las principales medidas de ajuste permitiría, sin duda, mejorar la eficiencia de los programas económicos y contribuiría a suavizar el impacto social negativo de los mismos sobre los sectores más pobres. De hecho, algunas medidas de los programas de ajuste tienen a veces impactos contrarios.

La liberalización de la política comercial suele inducir un deterioro a corto plazo de la balanza de pagos, mientras que al mismo tiempo se intenta reducir los desequilibrios. La liberalización de los precios tenderá a favorecer un proceso inflacionario si un abastecimiento adecuado de bienes no se realiza en forma simultánea. De igual manera, la reducción de la

oferta agrícola interna correspondiente a los primeros años de los programas de ajuste puede afectar negativamente los precios y, por lo tanto, la alimentación de los sectores urbanos pobres, si una política adecuada de importaciones alimentarias no compensa la disminución de la oferta.

La optimización en el tiempo de secuencias cronológicas de ejecución de los programas de ajuste resalta como un tema prioritario porque propicia un mejor aprovechamiento de los esfuerzos invertidos y reduce los efectos inducidos negativos.

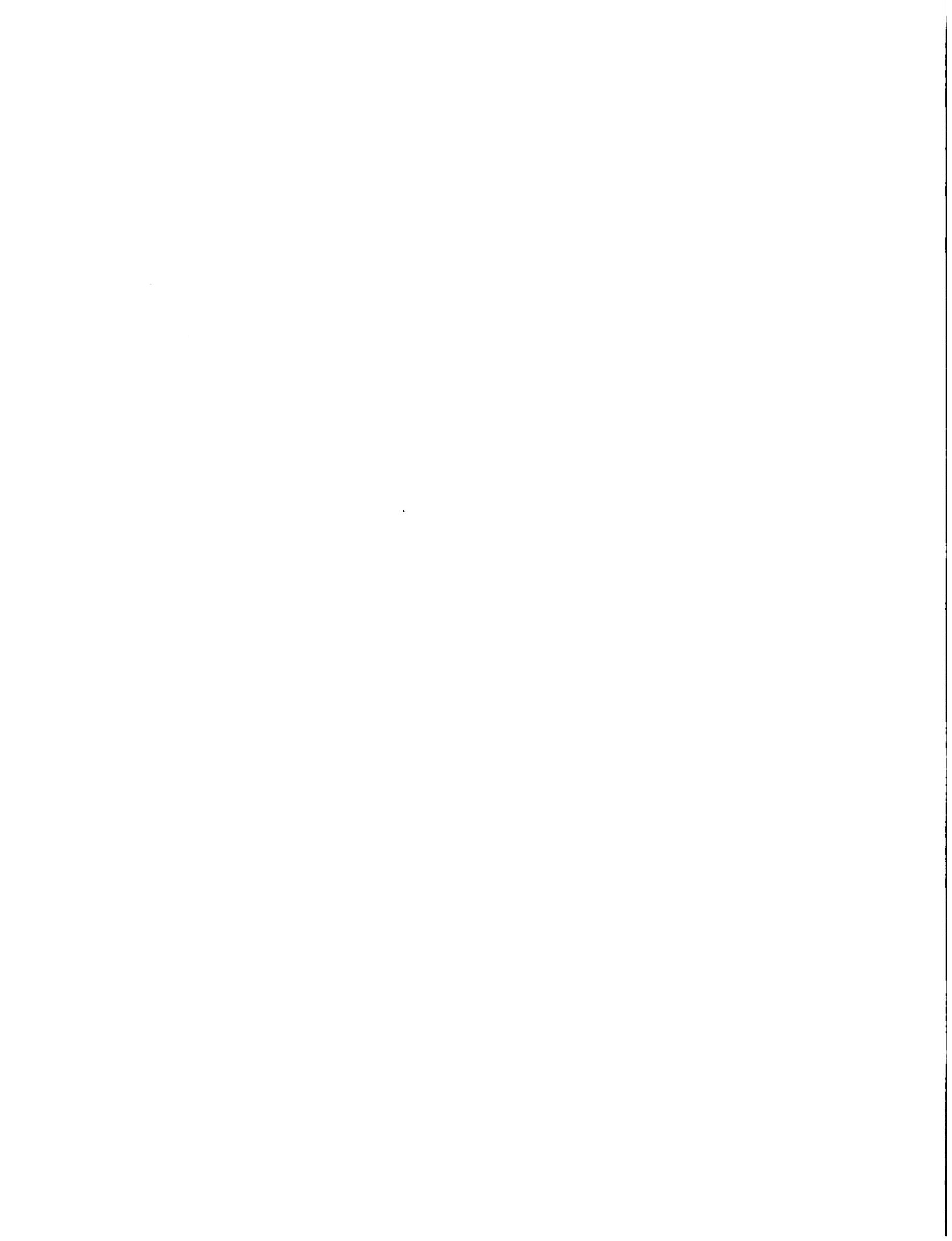
Algunos problemas de tipo metodológico pueden solventarse a través de la modelización. Uno de los mayores obstáculos para el análisis económico resulta ser el hecho de aislar los efectos de una medida específica, ya que la economía nunca será una ciencia experimental. La modelización ayuda a enfrentar esta problemática, gracias al análisis del comportamiento de las variables y a la identificación de sus condicionantes principales. También ayuda al tomar en cuenta los efectos inducidos evidenciados cuando se utilizan las distintas ecuaciones en forma simultánea.

Por lo tanto, la modelización es un medio privilegiado de estimación provisional de las consecuencias probables de la ejecución de un paquete económico. La inversión privada es una de las variables cuyo comportamiento vale la pena analizar. Parece gozar de una alta sensibilidad a las restricciones presupuestarias. ¿Cuáles mecanismos intervienen? ¿Cómo incentivar las inversiones privadas a lo largo de los procesos de ajuste?

Finalmente, dado que el impacto de las políticas económicas difiere según los subsectores agrícolas contemplados, se plantea la necesidad de modelizar estos distintos subsectores con el fin de poder seguir en forma separada la evolución de cada uno de ellos.

**A N E X O 1**

**LISTA DE PARTICIPANTES**



## **LISTA DE PARTICIPANTES**

**Sr. Michel Allaya**  
IAM  
3191 Montpellier  
Telex: 480783F  
Fax: 67542527

**Sr. Fernando Dall'Acqua**  
Director del Centro de Programas y Proyectos  
de Inversión (CEPPI)  
IICA

**Sr. Helio Fallas**  
Esp. en Análisis de la Política Agraria  
Dirección del Programa I  
IICA

**Sr. Michel Griffon**  
Jefe División Economía y Sociología  
CIRAD  
42 Rue, Scheffer  
75016 París  
Telex: 648729F CIRAD  
Fax: (1) 47551530

**Sr. Fabrice. Lenseigne**  
ORSTOM  
213 Rue Lafayette  
75010 París

**Sr. Carlos Levy**  
Economista  
Dirección de Relaciones Externas  
IICA

**Sr. Michel Merlet**  
IRAM  
49 rue de la Glacière  
75013 París  
Tel.: 43 36 03 62  
Telex: 205397F IRAMD

**Sr. Julio Paz Cafferata**  
Economista RUTA II  
30 m Sur del Parque Francia  
Barrio Escalante  
San José, Costa Rica  
Tel.: 554011

**Sr. Lars Pira**  
**Esp. en Análisis y Planificación de la Política Agraria**  
**Dirección del Programa I**  
**IICA**

**Sr. Carlos Pomareda**  
**Director**  
**Programa I: Análisis y Planificación de la**  
**Política Agraria**  
**IICA**

**Sr. Noel Ramírez**  
**Director del Programa de Post-Grado**  
**INCAE**  
**Apartado 960 - 4050**  
**Alajuela, Costa Rica**  
**Tel.: 412255**

**Sr. Vincent Ribier**  
**CIRAD**  
**42 rue Scheffer**  
**75016 París**

**Sr. Mario Salazar**  
**Consultor del Programa I**  
**IICA**

**Sr. Carlos Santana**  
**Esp. en Análisis y Planificación de la Política Agraria**  
**Dirección del Programa I**  
**IICA**

**Sr. Jorge Torres Zorrilla**  
**Esp. en Análisis y Planificación de la Política Agraria**  
**Dirección del Programa I**  
**IICA**

**Sra. Laurence Tubiana**  
**INRA**  
**3191 route de Mende**  
**34090 Montpellier**  
**Tel.: 67 54 72 27**







