

Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina



C. Garramon / L. Reca
F. Dall'Acqua / M. Cox / A. Silva
G. Scobie / C. Luiselli
J. Paz - Caferata
N. Quezada / G. Nores



COLECCIÓN ESPECIAL
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
IICA - CIDIA

IICA Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
KIFP/FS Kellogg International Fellowship Program in Food Systems.

Ajuste Macroeconómico y Sector Agropecuario en América Latina

**C. J. Garramon / L. Reca
F. Dall'Acqua / M. Cox / A. Silva
J. Paz- Cafferata
N. Quezada / G. Nores**

**Buenos Aires - Argentina
IICA
1988**

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
Argentina.

Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América
Latina. Buenos Aires, 1988.
p.i. cuad. gráf.

Autores de los capítulos: C. Garramón - L. Reca, F. Dall'Acqua,
M. Cox - A. Silva - G. Scobie - C. Luiselli - J. Paz-Caferata -
N. Quezada y G. Nores.

Palabras claves: América Latina - Argentina - Brasil - Colombia - Chile - Ecuador
México - Perú - República Dominicana - Economía agrícola - Macroeconomía
Alimentación

Key words: Latin America - Argentina - Brazil - Colombia - Chile - Ecuador -
Mexico - Perú - Dominican Republic - Agricultural economy - Macroeconomy
Food

AGRIS: E10

CDU: 330.1:63(8=6)

ISBN: 950-99340-0-3

Diseño de tapa: Gráfica Editorial

Editor: ANGEL FERNANDEZ
Especialista en Información y Documentación
Oficina del IICA en Argentina

- **AJUSTE MACROECONOMICO Y SECTOR AGROPECUARIO EN
AMERICA LATINA**
- 1988. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA
AGRICULTURA.
Oficina en Argentina

ISBN 950-99340-0-3

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723

IICA
72.478
1988



PROLOGO

▲ LATINOAMERICA
87
(MTH-1599)
1988

PROLOGO

Los problemas de la deuda externa, el comercio internacional, la balanza de pagos, la sobrevaluación de los tipos de cambio, la hiperinflación, la baja inversión de capitales y un lento crecimiento económico, han constituido, durante muchos años, una plaga para los países latinoamericanos, la que se fue convirtiendo cada vez más crítica durante los años 80.

Se llevaron a cabo una gran variedad de políticas y programas económicos para enfrentar estos problemas, pero casi generalmente sin darle una atención adecuada al impacto que tienen los mismos en el sector agrícola. Los temas y resultados emergentes de la relación de estas políticas macroeconómicas, en ocho países latinoamericanos, fueron objeto de análisis en el Taller de Trabajo sobre "Efectos de las políticas de ajuste macroeconómico en países de América Latina sobre los sectores agrícola y de la alimentación que se llevó a cabo en Buenos Aires, Argentina del 22 al 23 de agosto de 1988. Los trabajos presentados en dicho Taller sobre estos ocho países, constituyen la parte central de esta publicación.

En febrero de 1988, los 12 "Colegas" latinoamericanos de la "Kellogg International Fellowship Program in Food Systems" (KIFP/IFS) presentaron su propuesta ante los Directores de Programa para llevar a cabo un Taller de Trabajo sobre los impactos de las políticas macro-económicas en la agricultura en sus respectivos países. Luego de ser considerada por los Directores de Programas y los miembros del Comité Directivo de KIFP/IFS, Gustavo Nores y Per Pinstrup Andersen, se aprobó la concesión de recursos para realizar el citado Taller de Trabajo. Gustavo Nores trabajó muy estrechamente con los "Colegas Kellogg" (Kellogg Fellows, en el desarrollo de la propuesta y en la implementación del Taller. Maximiliano Cox, Colega Kellogg de Chile, participó activamente en la organización y coordinación de la preparación de los trabajos por país y su correspondiente distribución, previa a la realización del Taller.

This One



OHE4-W9R-GU30

Digitized by Google

Los Colegas Kellogg que estuvieron a cargo de la elaboración de los trabajos sobre sus respectivos países fueron:

**Fernando Dall'Acqua
Maximiliano Cox
Alvaro Silva
Cassio Luiselli
Julio Paz Caferata
Norberto Quezada**

**Brasil
Chile
Colombia
México
Perú
República Dominicana**

Se encargaron trabajos adicionales para dos países donde no se tienen Colegas Kellogg, que son:

**Lucio Reca
Grant Scobie**

**Argentina
Ecuador**

El capítulo correspondiente a la introducción fue elaborado por Carlos J. Garramón y el capítulo final, que resume las ponencias presentadas estuvo a cargo de Gustavo Nores.

Se gestionó ante el Representante del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en la Argentina, Carlos Garramón, para obtener el co-patrocinio de dicho Organismo para la realización del Taller de Trabajo. El IICA no solamente proporcionó sus instalaciones y apoyo logístico para llevar a cabo la reunión, sino que también participó en su desarrollo. Además de Carlos J. Garramón, participaron en el Taller los especialistas argentinos Carlos Basco, Edith Obstchatko y Lucio Reca. Los Colegas Kellogg, Jaime Matus, Yony Sampaio e Isabel Vial, colaboraron en la revisión de los trabajos presentados.

El IICA tuvo a su cargo la edición de los trabajos, el diseño de los documentos y su publicación. Si bien el costo de tales tareas fueron compartidos por KIFP/FS y por el IICA, este libro no se habría publicado si no se hubiese contado con el apoyo y la activa colaboración del IICA.

**Darrell F. Fienup
Harold M. Riley
Directores de KIFP/FS**

Ajuste Macroeconómico
y
Sector Agropecuario en América Latina

INDICE

PROLOGO

Darrell F. Fienup y Harold M. Riley

INTRODUCCION

Carlos Garramón

ARGENTINA

Procesos de ajuste y políticas agropecuaria y alimentaria: algunas reflexiones sobre la experiencia argentina

Lucio G. Reca y Luis Katz

I. Magnitud de la crisis económica	1
II. El Plan Austral	5
III. El sector agropecuario argentino	13
IV. El plan de ajuste, las políticas agropecuarias y alimentaria	18
V. Conclusiones	34
Cuadros	39

BRASIL

Impacto macroeconómico del programa de ajuste sobre el sector agrícola en el Brasil 1979-1984.

Fernando Maida Dell'Acqua

I. Introducción	1
II. Background histórico y condiciones iniciales	2
III. El programa de ajuste	4
IV. Política agrícola en el período 1979-84	9
V. El impacto del programa de ajuste sobre el sector agrícola	20
Bibliografía	29
Cuadros y gráficos	31

COLOMBIA

Proceso de ajuste y política agropecuaria y alimentaria: reflexiones sobre la experiencia colombiana.

Alvaro Silva y Rodolfo Alvarado

I. Introducción	1
II. Descripción de la crisis	3
III. Análisis de las políticas de ajuste (1984-1988)	8
IV. Las políticas de ajuste en el sector agropecuario	15
V. Conclusiones	22
Referencias	23
Lista de cuadros	25
Cuadros	27

CHILE

Efectos del ajuste macroeconómico sobre el sector agro-alimentario chileno

Maximiliano Cox B.

I. Introducción	1
II. Antecedentes	1
III. La crisis: factores, magnitud y características	3
IV. La post crisis y el sector agro-alimentario	9
Bibliografía	19
Cuadros	21

ECUADOR

Efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste sobre el sector agrícola y alimentario del Ecuador.

Grant M. Scobie y Verónica Jardine

I. Introducción	
II. Política macroeconómica y agrícola	
III. Recientes antecedentes económicos	
IV. Comportamiento económico total	
V. Crecimiento del sector agrícola	
VI. Evolución de las variables macroeconómicas claves	
VII. Política macroeconómica y precios relativos	
VIII. Consecuencias distributivas	
IX. Conclusiones y observaciones	
Bibliografía	
Lista de gráficos	

MEXICO

Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agroalimentario de México.

Casio Luiselli Fernández

I. Introducción	1
II. Algunas discusiones conceptuales acerca del contenido y el impacto de las políticas de ajuste estructural	6
III. Políticas macroeconómicas implementadas en México en el período 1982-1986	14
IV. Políticas macroeconómicas que afectan directamente al sector agropecuario y políticas microeconómicas que conciernen al sector agropecuario	27
V. Comportamiento del sector agrícola entre 1982 y 1986	36
VI. Impacto de las políticas macroeconómicas, las políticas específicamente dirigidas al sector agrícola sobre la seguridad alimentaria en México	38
VII. Conclusiones y proposiciones de políticas	46
Bibliografía	50

PERU

Impacto de las políticas de ajuste macroeconómico sobre el sector agrario en el Perú

Julio Paz-Cafferata y J. Fernando Larios

I. Antecedentes	1
II. La política neo-liberal (1980-85)	2
III. La reactivación "heterodoxa" (1986-87)	8
IV. Conclusiones	13
Referencias	16
Cuadros y gráficos	17

REPUBLICA DOMINICANA

Ajuste económico y sector agropecuario en República Dominicana

Norberto A. Quezada

I. Evolución de la crisis económica	1
II. Los programas de ajuste	3
III. Efectos de la economía y en el sector agropecuario	6
IV. Implicaciones para el futuro	9
Referencias	12
Anexo: Cronología del ajuste	14
Cuadros	17

EPILOGO

Gustavo Nores

INTRODUCCION

Carlos J. Garramon

INTRODUCCION

Carlos J. Garramón

Esta introducción a los ocho trabajos sobre Ajuste macroeconómico y sector agropecuario en América Latina, presentados en este libro, pretende ofrecer al lector una visión global y en consecuencia muy general, sobre las causas que dieron origen al ajuste en América Latina y sobre los rasgos fundamentales que caracterizan los programas de ajuste a que han sido obligadas nuestras economías, durante la presente década. Finalmente se presentan, en base a los ocho casos analizados, algunas conclusiones en torno al efecto del ajuste sobre el comportamiento del sector agropecuario y algunas lecciones y reflexiones sobre la experiencia ya cumplida y el diseño de futuras políticas macroeconómicas y sectoriales.

I. LAS CAUSAS DEL AJUSTE: AMERICA LATINA Y LA CRISIS DE LOS AÑOS 80

No existen desacuerdos en definir la presente década como el período de mayor crisis en Latinoamérica. Las aparentes tendencias al progreso que habían caracterizado las décadas precedentes se interrumpieron abruptamente y la región inició así un proceso de persistente deterioro económico y social, cuyos rasgos principales son lugar común en casi todos los países de América Latina.

Más precisamente, la crisis que venía procesándose y postergándose desde la segunda mitad de la década del 70, irrumpió en 1982 cuando a consecuencia de la moratoria de la deuda externa mexicana el sistema financiero internacional suspendió sus préstamos a América Latina, interrumpiendo un flujo de recursos externos que en 1981 había alcanzado la cifra record de 37.500 millones de dólares, o sea casi un tercio del valor total de las importaciones realizadas por América Latina en el mismo año. Como consecuencia, la región se vio obligada a cancelar en sólo dos años (1982 a 1984) un déficit de

cuenta corriente de 40.000 millones de dólares (equivalente al 35% de sus exportaciones), resultante del servicio de una deuda externa que en 1982 ya sobrepasaba los 300.000 millones de dólares.

Este intenso ajuste de las cuentas externas, realizado en tan corto período de tiempo, tuvo un decisivo impacto en el desempeño económico de América Latina, cuya dimensión se refleja en la evolución de los principales indicadores económicos y sociales de la región desde 1982 a 1987. Para atender las exigencias del ajuste externo las importaciones cayeron 40% entre el trienio 1979/81 y el período 1982/87. Las exportaciones, aunque aumentaron de volumen sólo lo hicieron levemente en valor. El proceso de crecimiento se frenó y la tasa anual de incremento del PBI se redujo de niveles que fluctuaban en torno al 5% en los años sesenta y setenta, a un promedio regional del orden del 2% en 1987; como consecuencia el PIB per cápita cayó un 8% y se asimiló al de hace más de una década. Al efecto de corto plazo se agrega el impacto sobre la capacidad de acumulación y crecimiento en el mediano y largo plazo, ya que el nivel de inversión se redujo en casi un tercio: del 24% del PBI en 1980 al 15% en 1987. Esta dramática caída de la inversión no fue consecuencia de un mayor consumo ya que el consumo per cápita se redujo en un 10%, afectando gastos fundamentales como la salud, la educación y la nutrición.

En consecuencia la crisis de endeudamiento que hizo eclosión a principios de la presente década y el ajuste posterior para equilibrar la balanza de pagos, en ausencia de nuevos préstamos, no sólo canceló el progreso económico y el bienestar regional logrado durante las dos décadas precedentes, sino que ha comprometido seriamente las posibilidades futuras de crecimiento de casi todos los países de América Latina.

Esta situación se produce además en circunstancias políticas caracterizadas por el retorno a regímenes democráticos en varios países de la Región. Como consecuencia, el deterioro económico se vio confrontado a demandas sociales crecientes que hubiesen requerido un aceleramiento del proceso de crecimiento económico, para instrumentar políticas distributivas que las atendiesen. Contrariamente, la caída del gasto público, del consumo y en algunos países del salario real, agregaron a la crisis económica una dimensión política que dificulta y perturba el ya de por sí complejo proceso de consolidación democrática.

Si bien existe consenso generalizado en señalar al nivel de endeudamien-

to externo acumulado desde mediados de la década del 70 -hoy más de cuatro veces superior al valor total de las exportaciones anuales de América Latina- y a la abrupta interrupción del flujo de financiamiento que lo sustentó, como las causas principales que dieron origen a la crisis de los 80, su procesamiento y posterior desarrollo se vio influido por otras causas y factores, de índole externo e interno, que interactuando con el nivel de endeudamiento agudizaron su impacto y contribuyeron al desgaste y frustración de la mayoría de los programas de ajuste implementados en la región. Estas causas y factores adicionales hacen referencia al contexto internacional, prevaleciente durante la presente década y a problemas inherentes a la propia estructura económica e institucional que se viene gestando en el interior de los países de la Región desde mediados del presente siglo.

En relación a los factores externos adicionales, es necesario tener en cuenta que la explosión de la crisis de endeudamiento ocurrió en el marco de una economía mundial caracterizada por dos tendencias de claro impacto sobre las economías de la región: una notable desaceleración del ritmo de crecimiento real de la economía de los países industrializados que, combinada con una agudización de las políticas proteccionistas, disminuyó el flujo de comercio y deterioró el precio internacional de los productos básicos y un sustancial incremento de la tasa real de interés prevaleciente en los mercados financieros mundiales.

Como lo señala Bianchi et al, (ob cit), a fines de la década del 70 era difícil pronosticar que la coincidencia en el tiempo de eventos de tal magnitud iban a conformar en la década siguiente un marco externo tan desfavorable. En efecto, si las tasas de interés reales hubieran permanecido en sus niveles históricos (2%) y si los precios de los productos básicos exportados por la Región hubieran mantenido valores reales similares a los que caracterizaron las dos décadas precedentes, América Latina no se hubiera visto confrontada a la obligación de efectuar transferencias netas anuales, superiores a 26 mil millones de dólares a partir de 1982, lo que significa una reducción de la capacidad de importación de la Región, equivalente al 25% del valor total de sus exportaciones. En consecuencia, si el marco internacional no hubiera tenido la adversa coincidencia de un inusitado crecimiento de la tasa de interés y un dramático deterioro del precio de los productos básicos, el impacto del endeudamiento y la abrupta interrupción de los préstamos hubieran sido menores y en consecuencia menor la intensidad del ajuste al que los países de América Latina fueron confrontados.

Pero el análisis sería incompleto y simplista si nos refiriésemos únicamente al contexto internacional, sin mencionar **los factores relativos a la estructura económica interna de la región**. La década de los '80 y la crisis que la caracteriza, encuentra a América Latina transitando los últimos tramos de un largo y postergado proceso de agotamiento de un modelo de crecimiento que irrumpe a mediados del siglo: la industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Inicialmente financiada por el alto precio de los productos básicos, durante la segunda postguerra y posteriormente postergada su crisis por un flujo favorable de financiamiento durante las décadas siguientes y el realce del comercio y los precios durante la década del '70, la industrialización, basada en la sustitución de importaciones, condicionó varios problemas estructurales a las economías latinoamericanas que se sumaron a las deficiencias estructurales propias del subdesarrollo.

Es así que cuando explota la crisis del endeudamiento, el proceso de ajuste que la sucede se implanta sobre economías caracterizadas por procesos inflacionarios en distintos grados de desarrollo; altos niveles de gasto y de déficit fiscal en relación al PBI; altos niveles de ineficiencia en el proceso productivo de bienes transables internacionalmente, encubiertos por costosos sistemas de protección y un bajo grado de apertura de la economía, agravado por un prolongado sesgo antiexportador -al final de la década del '70 las exportaciones de América Latina sólo constituían el 13% del PBI y el 25% de la producción de bienes transables internacionalmente.

Sobre este cuadro irrumpe la crisis de los '80 y América Latina inicia un ajuste de dimensiones desconocidas, sólo basta citar que la Región tuvo que hacer transferencias del orden de 146.000 millones de dólares entre 1982 y 1987. Este tremendo esfuerzo para responder a las exigencias del exterior, en las peores condiciones económicas y en una difícil situación política, tuvo trascendentes consecuencias en las estructuras económicas y sociales de los países de América Latina. Su análisis implica detenernos brevemente en la caracterización del proceso de ajuste que venimos transitando hasta el día de hoy, como requisito para analizar el rol del sector agropecuario en el mismo.

II. LAS CARACTERISTICAS DEL AJUSTE MACROECONOMICO EN AMERICA LATINA

En cualquier definición, el ajuste significa un proceso de transformaciones estructurales en la producción y en los mecanismos de asignación de excedentes, como respuesta a un cambio brusco de las condiciones externas. Dado el contexto internacional que enfrenta América Latina en la presente década, el ajuste se caracterizó por una fuerte caída del gasto interno y la reasignación de recursos hacia la producción de bienes internacionalmente transables, con el objeto de liberar ahorro y divisas para alimentar el fuerte flujo de transferencias externas que implica el servicio de más de 400.000 millones de dólares de deuda externa, en ausencia de nuevos préstamos.

El primer aspecto se logró mediante la reducción del gasto público y los salarios reales y un incremento de la tasa de interés real para desalentar el consumo y promover el ahorro. Dado que en la mayoría de los países de la Región la deuda había sido "contratada" por el Estado y la deuda privada había sido "estatizada" (garantía del Estado) una proporción creciente del gasto fiscal fue destinada a conformar la contrapartida en moneda local de las divisas necesarias para el pago de su servicio¹. En consecuencia, la reducción del gasto operó a través de la contracción de la inversión pública, de los salarios reales de los funcionarios y del gasto corriente en salud, educación y otros servicios. Sin embargo, esta reducción del gasto no tuvo en muchos países de la región un impacto correspondiente en la reducción del déficit fiscal, ya que los ingresos fiscales se redujeron como consecuencia de la propia contracción económica generada. La caída del gasto interno y la combinación de

1 En la mayoría de los países de América Latina la deuda externa es responsabilidad del sector público (como deuda pública o como garantía de la deuda privada), pero la mayoría de las divisas son generadas por el sector privado. En consecuencia el sector público tiene que generar un excedente en moneda local equivalente al monto de divisas necesarias para el servicio de la deuda. La deuda externa se convierte así en un serio problema fiscal. Sus servicios, además de requerir un excedente en la balanza comercial requiere un excedente fiscal. Para obtenerlo los Gobiernos de América Latina tienen tres caminos: el impuesto inflacionario, el endeudamiento público con la consecuente elevación de la tasa de interés o la reducción de otros gastos públicos tales como salud, educación, etc. Tres caminos que implican optar entre la inflación, la recesión o el bienestar económico y social de la población.

un déficit fiscal alto con tasas de intereses también altas, condujo a muchas economías de la Región a un proceso de inflación con recesión "estanflación" que descargó sus costos sobre el nivel de salario real y el empleo.

Con respecto al segundo núcleo de políticas de ajuste, aquél referido a ampliar el excedente en cuenta corriente, su aplicación se cumplió en plazo e intensidad sorprendentes. Sin embargo, en casi todos los casos el ajuste externo se debió más a la reducción de las importaciones, como consecuencia de la contracción en la demanda global, que al incremento del valor de las exportaciones. En efecto, el valor de las importaciones anuales se redujo en 30.000 millones de dólares entre 1981-1987. El aumento del valor de las exportaciones fue menor, aunque no despreciable, más aún si se tiene en cuenta que el ingreso generado por las mismas más que recompensó el profundo deterioro del precio internacional de los productos básicos. La dimensión de esta compensación se aprecia en su real magnitud cuando se observa que para quince de los principales productos exportados por América Latina, la caída de los precios ha sido de un 25% al 60% a partir de 1984.

La asignación de recursos hacia bienes transables internacionalmente, (sustituyendo importaciones o incrementando exportaciones), respondió en casi todos los casos a una política de mejora de la tasa de cambio efectiva, cuyo impacto inicial sobre los sectores productivos, fundamentalmente en el caso del sector agropecuario, fue paulatinamente contrarrestado por la crisis del mercado mundial de productos básicos, el incremento en la tasa de interés, la escasez de crédito y fundamentalmente el incremento del precio de los insumos importados.

En síntesis, dado el nivel de endeudamiento con que los países de la Región ingresaron en la década del '80, el ajuste a la abrupta interrupción del financiamiento externo sin suspender el servicio de la deuda, implicó significativos incrementos del excedente del ahorro interno sobre el consumo y la inversión y del saldo en la balanza comercial. Dada la dimensión y la rapidez con que dicho ajuste debió efectuarse, estos excedentes han sido generados con drásticas reducciones del nivel de consumo e inversión, más que con mayor nivel de actividad e ingreso y con significativas bajas de las importaciones, más que el aumento de las exportaciones, reduciendo en consecuencia el nivel del producto y comprometiendo seriamente el crecimiento futuro.

En consecuencia, el ajuste recorrido por América Latina en lo que va de la década, priorizó el objetivo de servir la deuda, agudizando un cuadro de es-

tancamiento que venía procesándose en las décadas precedentes, en desmedro del objetivo del crecimiento y en consecuencia postergando una vez más las transformaciones estructurales en el proceso de asignación de recursos y en la utilización del ahorro.

Cabe aquí preguntarse si este proceso era inevitable o si por lo menos su costo en términos de crecimiento y bienestar no podrían haber sido menores. En este contexto, si se impone a los países de América Latina que el objetivo central del ajuste es cumplir con el servicio de una deuda desproporcionadamente alta, la respuesta es negativa. No existen condiciones económicas y políticas de compatibilizar los requerimientos externos e internos que plantea el servicio de la deuda con objetivos de crecimiento y bienestar.

Si la transferencia de recursos disminuyese sustancialmente, América Latina podría iniciar un proceso de "ajuste genuino" donde la coherencia macroeconómica enmarque un proceso de mayor eficiencia, competitividad en el proceso de producción y mayor racionalidad y justicia en el desempeño del Sector Público.

En el último capítulo de esta introducción intentaremos algunas reflexiones finales en torno a estos conceptos.

III. EL IMPACTO DEL AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO

Realizar una evaluación del impacto de la política macroeconómica de ajuste sobre el sector agrícola de América Latina, requiere de un período de tiempo más amplio del transcurrido hasta la fecha y de una detallada información sobre los diferentes aspectos del proceso productivo agropecuario. Sin embargo, el análisis comparativo de los ocho países presentados en este libro, permite extraer algunas observaciones que, sin llegar a ser conclusiones definitivas, evidencian algunas tendencias y se constituyen en reflexiones orientadoras de una evaluación posterior más profunda.

Al comparar los ocho países analizados, se observa que los diferentes

programas y políticas que han caracterizado el proceso de ajuste en América Latina, desde 1982 a la fecha, han interactuado con el sector agropecuario en forma compleja y contradictoria. A diferencia de otros sectores de la economía, donde el impacto ha sido casi unidireccional, en la relación con el sector agropecuario existen efectos contrapuestos, pudiéndose distinguir un núcleo de políticas de ajuste que favorecen el comportamiento global del sector y otro núcleo que ha perjudicado claramente el comportamiento productivo del mismo.

Destacan en el primer grupo el incremento del tipo de cambio real, que con distinta intensidad y con distintas variantes caracterizó casi todos los programas analizados; la reducción de los derechos de exportación, como en el caso de Argentina y Ecuador; la eliminación o reducción de los subsidios al consumo como en el caso de México; y la reducción de los subsidios a los alimentos importados, como en el caso de Chile y Ecuador. A estas políticas específicas debe agregarse el efecto favorable que generó sobre el sector agropecuario la recuperación de la demanda interna como consecuencia de la aplicación de programas anti-inflacionarios "heterodoxos" como los de Brasil, Argentina y Perú, durante 1985-1986.

Contrariamente, a estos efectos favorables, los programas de ajuste incluyeron políticas de efecto claramente desfavorables hacia el Sector. Destacan en este grupo el incremento de la tasa de interés real y la contracción en la disponibilidad de crédito institucional, comunes a casi todos los países de la región pero particularmente grave en el caso de Argentina, Colombia, México y Brasil. Además, el incremento de los costos de producción como consecuencia del crecimiento relativo del precio interno de las inversiones importadas, señalado enfáticamente en el caso de México y República Dominicana; el aumento de la presión fiscal; disminución del gasto público en investigación, extensión, sanidad e infraestructura rural y en algunos países, la eliminación o reducción de los precios de garantía y los subsidios a la pequeña producción, como en el caso de Brasil y República Dominicana.

Dada la naturaleza contrapuesta del impacto de estos dos grupos de políticas de ajuste sobre el sector agropecuario y al hecho de su aplicación simultánea en el tiempo, es obvio que el efecto neto sobre la producción global del sector y los cambios en su composición, dependerá de la intensidad y la eficiencia relativa con que cada política es aplicada, en el marco de los diversos programas de ajuste y de las distintas fases que éstas recorrieron en cada uno de los países de la Región. En el caso de los ocho países analizados

en el taller, se observa que en términos muy generales, se produjo una suerte de compensación entre los efectos contrapuestos de las políticas que conformaron los programas de ajuste, de forma tal que al final del período analizado no se evidencian alteraciones destacables de nivel ni de la composición de la producción agropecuaria. Con excepción de Chile y República Dominicana, donde sí se produjo una sustancial reactivación y recesión, respectivamente. En el primer caso por una política consistentemente agroexportadora y en el segundo como consecuencia de un programa de ajuste de mercado sesgo antiagrario. Debe señalarse que esta conclusión, muy general, se refiere al resultado de la interacción entre ajuste macroeconómico y sector agropecuario **al final** de un período de cinco años (1982-87), sin embargo el nivel y la composición de la producción sectorial presentó importantes oscilaciones **durante** el período analizado, cuyo análisis es también importante para entender la naturaleza de la interacción entre ajuste y agricultura.

En los países con un sector agropecuario previamente orientado a la producción de bienes transables internacionalmente, el proceso de ajuste, a través de un incremento de la tasa de cambio real tuvo un impacto **inicial** claramente favorable sobre el nivel de producción y fundamentalmente sobre el saldo de la balanza comercial agropecuaria. Este fue el caso de México, Ecuador y Colombia y podría haber sido el caso de Argentina, si no hubiese sido por que la abrupta caída del precio internacional de los cereales y oleaginosas más que compensó el incremento en la tasa de cambio efectiva. Sin embargo, posteriormente, este efecto positivo fue compensado por un incremento del precio relativo de los insumos importados que, junto al incremento de la tasa de interés, erosionó la rentabilidad inicialmente acrecentada y diluyó sustancialmente el impacto inicial. Una situación similar, aunque trasladada en el tiempo, ocurre en Brasil. Durante el período 1981-82, prevalece una política contraccionista (fuerte restricción crediticia, incremento de la tasa de interés, eliminación del crédito subsidiado y finalmente reducción de los precios de garantía) que generó una reducción del volumen de las exportaciones agrícolas del orden del 23%. Esta situación se revierte en 1983, con una maxidevaluación cambiaria y la reducción de los precios mínimos de los cultivos domésticos, cuyo efecto se expresó en 1984, a través de un incremento de las exportaciones del orden del 37%, en relación a 1982.

En conclusión, si bien el efecto neto del proceso de ajuste sobre el sector agropecuario es contradictorio, existen períodos claramente expansivos resultantes de una respuesta muy rápida y eficiente de la producción sectorial a políticas favorables, fundamentalmente el incremento de la tasa de cambio re-

al efectiva en aquellos países con una orientación agroexportadora. Sin embargo, la expansión puede ser también rápidamente cancelada por políticas de efecto recesivo, que incrementan los costos de producción y en consecuencia deprimen los niveles de rentabilidad y expectativas.

Estas observaciones de corto plazo, en cuanto a un resultado neto complejo y contradictorio, entre ajuste y comportamiento de la producción agropecuaria, con respuestas iniciales favorables canceladas posteriormente por efectos recesivos, debe también complementarse con la observación de algunos efectos sobre el sector que condicionarán su comportamiento futuro.

En todos los países analizados, pero con mayor intensidad en aquellos caracterizados por un grado mayor de desarrollo de la agricultura comercial, el efecto de las políticas monetarias, orientadas a restringir el crédito y elevar la tasa de interés, redujo sustancialmente el nivel de inversión en el sector, comprometiendo el nivel futuro de producción, además de interrumpir el proceso de cambio tecnológico, incorporado en insumos importados, que venía procesándose en muchos países de América Latina durante la década del 70.

Si bien puede decirse que en la mayoría de los países el efecto del ajuste sobre el nivel de producción es contradictorio y la respuesta del sector es oscilante, el efecto sobre la inversión y el cambio tecnológico es claramente negativo.

En el mismo sentido, el comportamiento futuro del sector se verá comprometido por las serias consecuencias que generarán las persistentes reducciones en el gasto público destinado a la investigación, extensión y servicios públicos de salud animal y vegetal, así como también la reducción en la inversión pública en infraestructura rural y obras de riego.

En conclusión, el proceso de ajuste a que han sido obligadas las economías latinoamericanas, obtuvo inicialmente una respuesta favorable del sector agropecuario, cuyas exportaciones acrecentadas dieron origen a una proporción importante de las divisas necesarias para respaldar las crecientes transferencias exigidas por el servicio de la deuda, en ausencia de nuevo financiamiento. Ya hemos visto que esta respuesta hubiese sido aún mayor de no ser por un contexto externo adverso, caracterizado por la caída del precio internacional de los productos básicos y fundamentalmente de los alimentos.

Esta respuesta fue el resultado de la política cambiaria que elevó marca-

damente el tipo de cambio real efectivo (fundamentalmente en Argentina, Chile, México, Colombia y Ecuador), interrumpiendo de esta forma el largo sesgo antiagrario de la política macroeconómica de América Latina, expresado fundamentalmente en la sobrevaluación del tipo de cambio en respaldo de las necesidades del modelo de sustitución de importaciones. Sin embargo, la contracara monetaria y fiscal, de un ajuste procesado en ausencia de reformas estructurales y cada vez más exigido por una deuda externa creciente, fue incorporando al sector en el manto recesivo con que cubría al conjunto de la economía. Queda sin embargo una gran lección: la magnitud de la respuesta posible del sector agropecuario, cuando son levantadas las grandes restricciones impuestas por las políticas discriminatorias, fundamentalmente expresadas a través de la política cambiaria y los subsidios al consumo y la importación de alimentos.

IV. REFLEXIONES FINALES:

COHERENCIA MACROECONOMICA, CRECIMIENTO Y AGRICULTURA.

Los análisis y las conclusiones surgidas del Taller de Trabajo sobre "Efectos de las políticas de ajuste macroeconómico en países de América Latina sobre los sectores agrícola y de la alimentación", nos permiten efectuar algunas reflexiones finales en torno a la política macroeconómica y sectorial que debería caracterizar un proceso de "ajuste genuino", cuyo objetivo prioritario sea el crecimiento y la equidad en la distribución de los escasos excedentes que condiciona un marco internacional particularmente adverso.

- a) En primer lugar, existe un amplio consenso técnico y político en señalar que la carga de la deuda, en la mayoría de los países de la Región, es de tal magnitud que el sólo pago de sus intereses impide cualquier posibilidad de restablecer el crecimiento.

Entre 1982 y 1987, el monto de la transferencia neta de recursos al exterior fue de 15.000 millones de dólares. Anualmente América Latina destinó el 35% del valor de sus exportaciones, equivalente al 4-5% del PBI, a servir una deuda que, lejos de disminuir se incrementó en 80.000 millones de dólares en los últimos seis años.

Si esta situación continúa, cualquier esfuerzo adicional por aumentar las exportaciones, elevar el ahorro y reducir los gastos será absorbido por el servicio de la deuda externa. En estas condiciones es imposible concebir un modelo de ajuste que contemple objetivos de desarrollo. En consecuencia, el alivio de la deuda para reducir el monto de la transferencia de recursos al exterior, es un requisito indispensable para traducir el esfuerzo de ahorro en inversión y retomar la senda del crecimiento.

Por lo tanto, la solución política al problema de la deuda externa es más urgente que nunca y necesariamente deudores y acreedores deberán llegar a un acuerdo que alivie sustancialmente los desequilibrios externos e internos que han frustrado seis años de ajuste en la Región.

La "Cumbre Presidencial de los Ocho" realizada en octubre de 1988, en Punta del Este, ha establecido las bases políticas para este acuerdo, cuyo éxito deberá resultar en una reducción considerable del "stock" de deuda y del nivel de los intereses.

- b) El ajuste genuino, orientado al crecimiento y la equidad, requiere del restablecimiento y conservación de los equilibrios macroeconómicos básicos. En consecuencia, una vez disminuidas las transferencias de recursos al exterior y por lo tanto reducido el déficit de cuenta corriente (equilibrio externo), es necesario restablecer y consolidar los equilibrios internos de corto y largo plazo. En primer lugar, el ajuste debe asegurar el equilibrio fiscal, a través de reformas estructurales que racionalicen el nivel y la asignación del gasto público e introduzcan eficiencia y equidad en la política impositiva. El restablecimiento del equilibrio fiscal es requisito indispensable para una política anti-inflacionaria de base sólida y para la reducción efectiva de la tasa de interés; ambas, condiciones indispensables para la reactivación de la inversión privada.
- c) Una política macroeconómica firme, estable y coherente debe ser el marco para una estrategia orientada a incrementar la competitividad externa de la economía, donde se privilegie la inversión en la producción de bienes transables internacionalmente, tanto para expandir y diversificar las exportaciones, como para restituir de manera eficiente las importaciones.

La inversión en bienes transables deberá basarse en el esfuerzo de ahorro interno y en la inversión extranjera -convenios preferenciales, "joint

ventures", etc.- priorizando aquellos proyectos que, sin requerir grandes montos de inversión unitarios, contribuyan a la mayor eficiencia del proceso productivo, a través de la incorporación de nueva tecnología y mejoras en la capacidad gerencial.

- d) Los cambios estructurales en el proceso de asignación de recursos hacia la producción de bienes transables internacionalmente, deben acompañarse de una política cambiaria y comercial que asegure un marco favorable, pero fundamentalmente estable, para el incremento sostenido de las exportaciones. Dadas las dificultades y especificidades del mercado mundial, la política cambiaria y comercial debe complementarse con una sostenida política de promoción de exportaciones, para acceder y consolidar nuevos mercados. En este sentido juega también un rol preponderante la integración regional para favorecer el comercio intraregional y concertar el acceso conjunto a terceros mercados.
- e) El ajuste para crecer requiere también de definir e implementar apropiadas políticas sectoriales. En este marco, debe priorizarse la reactivación y modernización del complejo agroindustrial latinoamericano.

Dada la gran incidencia del sector agropecuario y agroindustrial en la balanza comercial y la alta proporción del ingreso popular destinado al consumo de bienes agrícolas, la política agropecuaria y agroindustrial juega un rol fundamental en un programa de ajuste con objetivos de estabilidad, crecimiento y capacidad distributiva.

En consecuencia, la política macroeconómica debe ir corrigiendo sostenidamente el sesgo antiagrario que ha influenciado por décadas las decisiones en materia de política económica y sectorial, en la mayoría de los países de América Latina. Los estudios de casos presentados en este libro coinciden en señalar la alta capacidad de respuesta de la oferta agropecuaria a un favorable contexto macroeconómico, fundamentalmente al incremento de la tasa de cambio real efectiva y la liberación de los precios internos.

En el mediano y largo plazo, la reactivación y modernización del sector agropecuario requerirá, fundamentalmente, de una precisa política tecnológica que les permita a los países de la Región el máximo aprovechamiento de los excelentes recursos naturales de que disponen,

en base a la absorción adaptativa del desarrollo tecnológico que hoy se procesa en los países desarrollados.

Finalmente, la diversificación de la oferta agrícola exportable constituye un requerimiento esencial para la expansión del Sector, fundamentalmente en el marco de un mercado mundial que se vuelve cada día más complejo y sofisticado.

- f) Las políticas distributivas deberán tener un alto nivel de especificidad y concentración en los grupos sociales que se pretende efectivamente beneficiar. La escasez de recursos disponible no permite subsidios indiscriminados pero las condiciones sociales en que se encuentra la Región no permite prescindir de la atención subsidiada de los graves problemas de pobreza y marginalidad que aquejan a una gran proporción de América Latina.

En este sentido, deberá prestarse especial atención a las políticas diferenciadas y proyectos de desarrollo rural que articulen políticas específicas y apropiadas de crédito y tecnología con estrategias locales de desarrollo que impliquen alta participación y organización de los beneficiarios.

Asimismo, deberá prestarse especial atención a la microempresa urbana y a la pequeña agroindustria rural, en gran proporción enmarcada en el sector informal de la estructura económica de muchos países de América Latina. La atención de la microempresa requiere de políticas específicas de crédito, asistencia técnica y comercialización que puedan realzar su potencial productivo, y su multiplicador sobre otros sectores de la economía y su incidencia sobre el empleo.

ARGENTINA

**Procesos de ajuste y políticas
agropecuaria y alimentaria:
Algunas reflexiones sobre la
experiencia argentina**

Lucio G. Reca y Luis Katz

ARGENTINA

Procesos de ajuste y políticas agropecuaria y alimentaria: algunas reflexiones sobre la experiencia argentina

Lucio G. Reca y Luis Katz

I. Magnitud de la crisis económica	1
A. Crisis económica	1
B. Crisis de la deuda y el problema de la transferencia	3
II. El plan austral	5
A. Sus características	5
B. El Plan Austral. Sus consecuencias	7
1. Etapa de congelamiento	7
2. Flexibilización (segundo y tercer trimestre de 1986)	8
3. Pautas decrecientes (cuarto trimestre de 1986)	9
4. Primeros nueve meses de 1987	10
5. El ajuste de octubre de 1987	11
III. El sector agropecuario argentino	13
A. Antecedentes	13
B. Expansión y crisis	16
IV. El plan de ajuste, las políticas agropecuarias y alimentaria	18
A. Interacciones con la producción agropecuaria	18
1. Política agrícola	18
2. Política ganadera	22
3. Política sectorial	23
B. Interacciones con la política alimentaria	24
1. Aspectos sociales	24
2. Análisis económico de algunos subsectores	26
2.1. Lácteos	26
2.2. Frutas, verduras y legumbres	27
2.3. Carne vacuna	29
V. Conclusiones	34
Cuadros	39

PROCESOS DE AJUSTE Y POLITICAS AGROPECUARIA Y ALIMENTARIA: ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Lucio G. Reca - Luis Katz

I. MAGNITUD DE LA CRISIS ECONOMICA.

A. Crisis económica.

El inicio de la década del 80 encuentra a la Argentina en una seria crisis. Las políticas de estabilización aplicadas desde 1978 fracasaron rotundamente. Dichas políticas económicas se asentaron en la prefijación de la tasa de devaluación en un contexto de apertura comercial y financiera, con tasas de interés fijadas por el mercado y libre movilidad de capitales.

La finalización de la experiencia de pautas cambiarias del gobierno militar encuentra a la economía con una crisis de sector externo sin precedentes, que culmina con un abultado endeudamiento externo que hizo al país, más vulnerable a un shock externo. La apertura financiera se traduce entonces en una fuga masiva de capitales, grandes gastos a menudo poco productivos del gobierno, y mayor consumo privado, sin una contrapartida en un aumento del equipamiento de la economía.

Ante una insostenible situación a principios de 1981 se abandonó la política de pautas cambiarias. El sector privado reaccionó ante esta situación con una abrupta caída de la inversión, que aceleró las características recesivas que la economía mostraba ya desde finales de 1980. (Ver cuadro 2)

Se desarrollaron a lo largo de 1981 políticas que corrigieron el desequilibrio externo. El sector público siguió una política que implicó un fuerte incremento de la deuda externa para compensar en parte la rápida salida de capitales privados que buscaban anticipar las correcciones del tipo de cam-

bio. (Ver cuadro 1). Se produjeron a lo largo del año devaluaciones que superaron el 420%. La inflación superaba así los niveles históricos de 1975.

Las políticas adoptadas en 1981-82 para corregir el desequilibrio del sector externo fueron efectivas. El balance comercial volvió a ser positivo. (Ver cuadro 1). Pero este mejor equilibrio externo se logró al costo de fuertes desequilibrios internos. La inflación estaba acelerada, la producción industrial caía y la situación financiera del sector privado se deterioraba fuertemente.

Para frenar las salidas de capitales y controlar las tasas de interés, el gobierno recurrió a subsidiar el endeudamiento privado. Todo ello deterioró fuertemente la situación fiscal y monetaria. La nacionalización de la deuda externa y la mayor deuda pública generaría un fuerte desequilibrio fiscal. Desequilibrio que introduciría nuevas características estructurales al déficit fiscal para los próximos años, al encontrarse el Estado con una fuerte deuda y no haberse realizado una reforma fiscal que permitiera financiarlo genuinamente. En estos años se recurrió a financiarlo con el llamado impuesto inflacionario.

Con el recambio del gobierno militar luego del conflicto de Malvinas, una nueva conducción económica trató de resolver los problemas del endeudamiento privado a la par que intentaba recuperar el nivel de actividad económica conjuntamente con una corrección del tipo de cambio.

Las medidas más significativas fueron financieras. Se transfirieron al BCRA los activos financieros a una tasa regulada. Se desdobló el mercado cambiario dando lugar a una fuerte devaluación. Ante la caída en los rendimientos de los activos financieros hubo un desplazamiento hacia bienes por lo cual la devaluación no fue recesiva. Obviamente, la inflación se aceleró y la distribución del ingreso se tornó desfavorable para los asalariados dificultando las relaciones gobierno-sindicatos.

Luego, desde mediados de 1982, el último recambio de autoridades económicas del gobierno militar, le dio a su accionar un carácter puramente transitorio para impedir bruscas alteraciones con el fin de ganar tiempo hasta las elecciones presidenciales. La performance de la economía fue con alta inflación, 430% entre diciembre de 1982 e igual mes de 1983. Las mayores demandas salariales dieron lugar a un crecimiento acelerado de salarios. Se descontrolaron las cuentas fiscales.

Al momento de entregar el gobierno a las autoridades constitucionales la economía se encontraba con una producción en lento aumento, con salarios reales altos, alta inflación, desequilibrio fiscal y con un gran saldo positivo en el balance comercial. Se había logrado equilibrar el sector externo a costa del equilibrio interno.

La política económica del gobierno constitucional se encontró con una economía que venía de sucesivas crisis y cambios dramáticos. Debió controlar una situación que se caracterizaba por inflación en ascenso, descontrol fiscal y debió también canalizar demandas de la sociedad, tales como recuperación de la actividad económica, del salario y del nivel de empleo, todo ello en un contexto de difícil manejo de la deuda externa.

En los primeros meses se observó un aumento en el consumo, que se manifestó en el producto y los salarios reales. Ante el descontrol del gasto agregado, las autoridades activaron contactos con el FMI con el cual llegaron a un acuerdo en setiembre de 1984. Se buscaba reducir la inflación y mejorar la performance fiscal del gobierno.

Las medidas implementadas tuvieron efecto de corto plazo, pero el recredencimiento de la inflación perjudicó los esfuerzos de la política económica. La economía se encontraba en una situación de recesión con inflación que amenazaba con alcanzar niveles muy altos.

B. Crisis de la deuda y el problema de la transferencia.

Cuando en 1982 estalla la crisis de la deuda, ante los problemas de pago externos de México, la Argentina se encontraba en una situación muy particular con las siguientes características:

Primero, una enorme deuda externa como saldo del fracaso de la política de apertura financiera, un nuevo desequilibrio fiscal de carácter estructural por el endeudamiento público y la nacionalización de la deuda privada y un marcado deterioro en el aparato industrial.

Segundo, y singularizando aún más el caso argentino, la crisis de la deuda se interrelacionó con el agotamiento de la estrategia de desarrollo que el

país perseguía desde la crisis del 30, o sea, el fin de la sustitución de importaciones como motor del crecimiento industrial.

Antes de pasar a las características del ajuste de la economía con el Plan Austral, haremos una revisión de las formas en que se ajustaron los agregados económicos ante los problemas que se debió enfrentar.

La transferencia de ingresos al exterior que se verifica con la crisis de la deuda ante la interrupción del flujo de préstamos al país, no se manifestó en caída en el consumo agregado, sino que se tradujo en la caída de la inversión muy por debajo de sus valores históricos. Esta caída que comprometió la tasa de crecimiento de la economía del país muestra como la crisis de la deuda afecta a los países deudores (Ver cuadro 2).

No existe en la revisión histórica del pasado de los países hoy desarrollados antecedentes de que su crecimiento fuera posible transfiriendo recursos al exterior. Muy por el contrario el ahorro externo ha sido indispensable para su crecimiento.

En síntesis: El problema de la deuda encuentra a Argentina con su modelo de crecimiento surgido en la postguerra agotado, y en la urgencia de generar otro alternativo. Pero además, la Argentina se halla con cambios fundamentales en su estructura económica: primero, el país, que se caracterizó por una balanza comercial negativa o poco positiva, deberá pagar parte de los intereses de la deuda externa y financiar el crecimiento; segundo, la deuda se contrajo sin una contrapartida equivalente en inversión (como en el caso de Brasil); tercero, la nacionalización de la deuda privada sin la creación de nuevos recursos fiscales dio lugar a un déficit que requerirá reducir el déficit operativo del tesoro y aún más, tornarlo positivo; cuarto, debido a la caída de los flujos de capitales hacia el país y por la transferencia neta de recursos al exterior que se instala desde 1982, la inversión en relación al PBI que fue tradicionalmente superior al 20%, pasó a oscilar en alrededor del 13%. (Ver cuadro 2).

Para retomar un sendero de crecimiento sostenido, la Argentina deberá enfrentar los problemas de deterioro de su aparato industrial y los cambios estructurales (agotamiento del modelo de sustitución de importación y efectos fiscales de la nacionalización de la deuda) comentados en su economía, en la cual una disminución de la transferencia de recursos al exterior aparece como una condición necesaria.

II. EL PLAN AUSTRAL

A. Sus características

En el primer trimestre de 1985 la economía se encontraba en un profundo proceso de desequilibrio interno: el fenómeno inflacionario amenazaba transformarse en hiperinflación; el nivel de actividad económica experimentaba claros síntomas de retroceso, los salarios reales caían y el tesoro nacional experimentaba una profunda disminución en sus ingresos acrecentando el déficit fiscal. La economía estaba cercana al descontrol. Se hacían necesarios cambios sustanciales de política económica.

Las experiencias de estabilización que habían sido aplicadas en los últimos años habían fracasado; se apoyaban exclusivamente en el manejo de la demanda agregada o en el control de los precios.

El Plan Austral reunió aquellos ingredientes y aplicó cierta ortodoxia monetaria y fiscal, a la par que controló celosamente los precios clave de la economía.

El shock anti-inflacionario tuvo cuatro basamentos principales:

- a. Ajuste fiscal y reforma monetaria.
- b. Control de la oferta monetaria donde el único elemento creador de medios de pago debería ser el sector externo (al estilo de Panamá) en un contexto de tipo de cambio fijo.
- c. Política de ingresos basada principalmente en el congelamiento de los precios industriales, salarios, tarifas públicas y por supuesto el tipo de cambio. Los precios de frutas, hortalizas y legumbres quedaron libres.
- d. Renegociación de la deuda, dirigida a dar credibilidad a la política cambiaria y a financiar genuinamente el déficit fiscal.

Desde el punto de vista fiscal, era necesario disminuir el déficit que se

aproximaba al 8% del PBI. (Ver cuadro 3). El objetivo era reducirlo al 2,5% hacia finales del año. El déficit no sería financiado más con emisión de moneda, en adelante se recurriría al endeudamiento externo para tal fin. Las características del mercado de capitales domésticos no permitían dicha financiación internamente.

La reforma monetaria creó una nueva moneda y una tabla de desagio para convertir la vieja moneda a la nueva en el caso de los activos financieros. Se buscaba así evitar una brusca redistribución de riqueza entre deudores y acreedores a consecuencia de la desindexación. A su vez el compromiso formal de no emisión de moneda para financiar el déficit fiscal, y la fijación del tipo de cambio parecían indicar una nueva política monetaria, lo cual en un inicio influyó fuertemente sobre las expectativas inflacionarias.

Las tasas de interés nominales se redujeron de 28 a 4%, nivel que implicaría una tasa de interés real alta en caso de éxito, pero, como valor estimado necesario para evitar salidas de fondos del sistema bancario.

La política de precios congeló los más relevantes, tanto los precios industriales como los salarios, tarifas públicas y el tipo de cambio. Previamente al Plan de Reforma Económica, se liberaron los controles que regían sobre los precios industriales, para permitir un realineamiento de precios relativos que aseguraría estabilidad en el posterior congelamiento de precios.

Además, se aumentaron las tarifas para acrecentar los ingresos del sector público y se elevó el tipo de cambio para congelarlo, a la vez que se aumentaron los impuestos sobre las exportaciones para incrementar los ingresos fiscales.

La carne estaba, los meses previos al congelamiento, en valores muy bajos y dada su incidencia en los índices de precios se intentó adelantar su aumento para que con posterioridad no presionara sobre la inflación.

El objetivo del congelamiento era quebrar la inercia inflacionaria (instalada en la economía argentina), operando sobre las expectativas de los operadores económicos.

La heterodoxia del control de precios, en el contexto del ajuste fiscal y la reforma monetaria que estamos mencionando, fue realizada con el propósi-

to de minimizar los costos, que tendría un ajuste estrictamente ortodoxo en términos de nivel de actividad y ocupación, objetivos éstos que se lograron.

En cuanto al frente externo, una semana antes del shock se alcanzó un acuerdo "Stand by" con el FMI, que incluía un importante ajuste fiscal en el segundo semestre del año. Mediante dicho acuerdo se lograba la tranquilidad necesaria en las cuentas externas para poder estabilizar el tipo de cambio y el ingreso de fondos externos que financiarían de modo genuino el déficit fiscal.

B. El Plan Austral. Sus consecuencias.

Desde el lanzamiento del Plan en junio de 1985 hasta fines de 1987, la política económica tuvo que emplear diferentes instrumentos para operar sobre objetivos que fueron modificándose; por tal motivo, en la descripción y análisis de sus consecuencias recurriremos, a una división del tiempo por diferentes etapas. Estos períodos los podemos clasificar en dos grupos. Un primer tiempo, que ocupa los primeros nueve meses, que se caracteriza por la estabilidad de precios y un segundo tiempo en el que se fueron desvaneciendo los logros obtenidos con la inmediata aplicación del Plan Austral.

1. Etapa de congelamiento.

En los nueve meses siguientes al lanzamiento del plan, los efectos fueron contundentes. Los precios al consumidor variaron en promedio 3,1% mensual (Ver cuadro 4). Dicho crecimiento parece ser consecuencia del cambio en los precios relativos de los alimentos frescos, los cuales presionaron sobre el índice de precios, dada la inflexibilidad a la baja de los precios en la Argentina.

El aumento de la demanda de las frutas, verduras y legumbres se tradujo en un aumento de sus precios relativos y en presiones inflacionarias.

En su inicio, el Plan tuvo un efecto desindexatorio, subsistiendo una inflación residual cuyas causas radicarían en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Dada la indexación de los salarios en relación al IPC existente en la economía argentina, dicho aumento de los precios al consumidor se trasladó rápidamente a los salarios nominales, los cuales se deslizaron por sobre las pautas oficiales. La situación fiscal mejoró notablemente con el Plan, se cumplió el compromiso de no emisión y se redujo el déficit al 2,4% en el cuarto trimestre de 1985. Monetariamente se lograron éxitos. La demanda de dinero aumentó un 100% desde los bajos niveles previos al plan. El sector externo estuvo bien comportado, con una balanza comercial altamente positiva (Ver cuadro 4).

2. Flexibilización (segundo y tercer trimestre de 1986).

Los cambios mencionados en los precios relativos de las frutas, verduras y legumbres, a los que se debe agregar la carne, presionaron sobre los precios. Las autoridades sustituyeron el congelamiento en marzo de 1986. La inflación se aceleraba al 4% mensual en el segundo trimestre y alcanzaba niveles del 7,6% mensual en el tercero. Ello como consecuencia de una repercusión de los precios de los servicios personales, en primer lugar, y luego, por el incremento de los alimentos frescos, que continuó manifestándose. Además, los salarios ya habían comenzado a subir, superando las pautas oficiales en lo que se denominó el proceso de "sinceramiento salarial".

En este contexto de crecimiento de precios, se atrasaron las tarifas de las empresas públicas; lo cual no afectó inicialmente el déficit fiscal y cuasi-fiscal que alcanzaron valores muy bajos.

Por el lado real, se acentúa el crecimiento del PBI que se había iniciado en el último trimestre de 1985 y se interrumpe, en el segundo trimestre de 1986, la caída de la inversión fija que venía decreciendo desde varios trimestres antes. (Ver cuadro 2).

El sector externo comenzaba a mostrar signos de deterioro. Las exportaciones comenzaban a declinar, fundamentalmente por la disminución de los embarques de productos agropecuarios.

3. *Pautas decrecientes (cuarto trimestre de 1986).*

Durante el tercer trimestre los precios comenzaron a acelerarse. Ante tal circunstancia, las autoridades económicas debieron tomar nuevas medidas. El BCRA había tenido una política de redescuentos muy permisiva.

Las nuevas medidas que se dirigieron a un mayor control de la oferta monetaria tomaron fuertemente positiva la tasa de interés real.

Para frenar la reindexación de la economía, el Ministerio de Economía impuso pautas de ajuste decrecientes para los precios industriales y las tarifas públicas.

El tipo de cambio real decreció en relación al dólar, en virtud de que las autoridades devaluaban con relación a una cesta de monedas, en circunstancias en que la divisa norteamericana disminuía su valor frente a las demás monedas fuertes. Por lo tanto, a la vez que se mantenía la paridad respecto a la canasta de divisas se perdía paridad con el dólar.

El déficit fiscal creció hasta alcanzar el 5,7% en el cuarto trimestre de 1986 como consecuencia tanto de una caída de los ingresos como de aumentos de los gastos. Los ingresos fueron afectados negativamente por la desaparición de la vigencia del ahorro obligatorio, la disminución de los impuestos sobre las exportaciones y el efecto negativo de la aceleración inflacionaria mencionado en la literatura como efecto Olivera-Tanzi.

El sector externo se deterioraba. Las exportaciones eran inferiores a las del año anterior. (Ver más adelante sección IV. A.). En cuanto a las importaciones, éstas subían estimuladas por la reactivación industrial y el crecimiento de la importación de bienes de capital.

En el sector real el producto industrial experimentaba un fuerte crecimiento. En cuanto a los salarios, se intentó mantener las pautas salariales, lo que determinó su caída en términos reales.

4. *Primeros nueve meses de 1987.*

Hacia fines del año anterior, la inflación había experimentado una reducción, la cual estuvo influida especialmente por el comportamiento de los alimentos. Pero, la aceleración de los precios en febrero, impulsada por la carne, obligó a las autoridades a abandonar las pautas de salarios y precios.

En materia salarial, el congelamiento de febrero tuvo un impacto desindexatorio, que afectó al poder adquisitivo del salario. Los salarios reales comenzaron a disminuir y cayó el consumo agregado. (Ver cuadro 13).

Hacia julio y agosto la inflación se aceleraba. El índice del costo de vida creció 10,1 y 13,7% respectivamente. La carne había trepado en el Mercado de Hacienda de Liniers un 47,6% acumulado.

La situación fiscal empeoraba. Los gastos llegaron en el segundo trimestre al 32% del PBI, el déficit fue del 6,5% para igual período.

Desde el punto de vista monetario, caía la monetización de la economía y las tasas de interés volvieron a ser negativas. El sector externo experimentaba una pobre performance. El salario real continuaba cayendo y el PBI disminuyó su crecimiento en el tercer semestre. La inversión no mostraba síntomas de desaceleración.

5. *El ajuste de octubre de 1987.*

La inflación de octubre alcanzó el 19,5%. El gobierno debió adoptar una nueva estrategia.

Tras el reacomodamiento inicial de salarios se congelaron precios y salarios. A consecuencia de ello declinaron los salarios reales. La política monetaria más restrictiva dio lugar a tasas de interés fuertemente positivas, con lo cual el PBI desaceleró su crecimiento a 0,6% con respecto al cuarto trimestre del año anterior. (Ver cuadros 4 y 13).

La situación fiscal empeoró abruptamente, el déficit alcanzó el 8,5% del PBI. Los egresos se mantenían en niveles altos y los ingresos eran muy bajos. Las tarifas públicas estaban muy atrasadas, la nueva política económica comenzó a recuperarlas.

El sector externo tenía un pobre saldo comercial, inferior a los 600 millones de dólares. Para incentivar las exportaciones para el año siguiente, se intentó recuperar el atraso cambiario.

Los precios minoristas declinaron su crecimiento y en diciembre de 1987 alcanzaron a sólo 3,4%.

Desde junio de 1985 la política económica había priorizado el ajuste interno de la economía. En octubre de 1987 estaba desequilibrada toda la economía. El crecimiento de los precios estaba en niveles relativamente altos, el déficit fiscal amenazaba crecer sostenidamente y el sector externo presentaba un saldo comercial reducidísimo.

Entonces, la política económica cambió sus objetivos, priorizando el ajuste fiscal y el ajuste externo. Ante tal situación, los precios no serían más un objetivo principal y deberían alcanzar mayores niveles de crecimiento en el año próximo.

En síntesis: los primeros 9 meses de aplicación del Plan Austral parecieron mostrar la economía tanto en equilibrio externo como interno. Luego ambos equilibrios se fueron diluyendo lenta pero inexorablemente hasta fines de 1987. La economía necesitaba un nuevo plan de ajuste y habían reaparecido viejos problemas estructurales, pero con la particularidad que ahora la economía estaba creciendo, aunque lentamente, y la inversión había revertido su trayectoria decreciente: Serían éstos los principales logros del Plan Austral?

El Plan Austral quebró inicialmente la inercia inflacionaria evitando los riesgos de una hiperinflación. Luego de los primeros meses la inflación fue reapareciendo implacablemente. En algunos momentos, especialmente al inicio del Plan, el incremento de precios estuvo motorizado por los alimentos frescos (frutas, verduras, legumbres y carne) como respuesta a un aumento en el consumo agregado originado por el incremento en el poder de compra de los salarios y el aumento de la riqueza que significó la abrupta caída en la inflación.

Para moderar el incremento de los precios se atrasaron las tarifas públicas y el tipo de cambio. Lo primero perjudicó a las finanzas públicas, lo segundo afectó negativamente la balanza de pagos.

Las cuentas públicas fueron favorecidas inicialmente por el ahorro obligatorio y el incremento de los impuestos a las exportaciones, pero éstos luego se diluyeron. Los fondos del ahorro obligatorio fueron recursos puntuales. Los impuestos sobre las exportaciones fueron afectados por la continuación de la caída de los precios internacionales de los principales productos exportables, disminución posterior de los derechos de exportación, además del atraso cambiario. Por el lado de los gastos, la gestión fiscal no pudo inducir disminuciones sustentables en el largo plazo (Ver cuadro 3).

El efecto Olivera-Tanzi permitió inicialmente aumentar la recaudación fiscal, luego el recrudescimiento de la inflación disminuyó la recaudación impositiva porque el incremento de precios diluye la imposición real ante el rezago entre el hecho imponible y la percepción efectiva de los tributos.

Por el lado de la distribución del ingreso, los salarios manifestaron inicialmente una mejora de su poder de compra. Esta situación fue licuada con el recrudescimiento de la inflación, especialmente en el transcurso de 1987 y sobre todo en el último trimestre del año.

Parecería ser que el consenso de los economistas acepta que dicha mejora del poder de compra de los salarios sumada al efecto de incremento de la riqueza que implicó la caída inicial de la inflación, tonificó el consumo de todo tipo de bienes y en nuestro caso el de productos alimenticios (frutas, verduras, legumbres, carne), lo cual ante una oferta estable implicó cambios ascendentes de sus precios relativos. Luego, la aceleración inflacionaria y la caída del poder de compra de los salarios disminuyó el consumo agregado y retornó los precios relativos de frutas, verduras y legumbres a niveles más bajos (Ver sección IV. B.).

III. EL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO.

A. Antecedentes.

El Sector Agropecuario en la Argentina aporta el 15% del PBI, contribución ésta que se ha mantenido virtualmente constante en la última década y cumple un doble rol fundamental: proporciona la mayor parte de los alimentos y fibras para el consumo interno y constituye la principal fuente de divisas.

La participación relativa del sector agropecuario en el PBI, señalada en el párrafo anterior, es mucho mayor si se incluye la agroindustria: los procesamientos de carnes, cereales, azúcar, lácteos y algodón, y la elaboración de aceites y vinos constituyen las actividades más importantes del complejo agroindustrial. En su conjunto -agricultura y agroindustria- representan el 36% del PBI.¹

Por otra parte, la articulación del sector agropecuario con el sector industrial, a través de su demanda por insumos y servicios, es también significativa. La producción de semillas mejoradas -tanto de híbridos como variedades autógamias-, tractores y maquinaria agrícola está altamente desarrollada. El costo relativo de otros insumos -herbicidas y fertilizantes, principalmente- ha sido tradicionalmente alto en la Argentina, desincentivando de esta manera, su utilización.

Argentina prácticamente se autoabastece en materia de alimentos. Las importaciones están restringidas, casi exclusivamente, a aquellos productos de origen tropical y subtropical (café, ananá y banana), que tienen baja participación en la dieta de la población. Durante 1986, se importaron productos alimenticios por US\$ 314 millones, es decir alrededor de un 5% del gasto en alimentos.

Tanto el trigo como la carne constituyen elementos fundamentales en la

1 Sociedad Rural Argentina Cuaderno especial nro.1. Complejo agroindustrial, Buenos Aires, marzo, 1987.

dieta de la población argentina. Durante 1986, el consumo promedio de trigo y sus derivados fue de 89,5 kg/habitante, mientras que el de carne vacuna fue de 84 kg/habitante. Estos altos consumos se reflejan en la incidencia de estos productos en el costo de la canasta familiar (4,7% para el trigo y derivados y 10,4% para la carne vacuna). Por lo tanto, las variaciones en sus precios tienen una incidencia significativa en el IPC.

Las exportaciones agropecuarias han representado entre el 54% y el 68% del valor total de las exportaciones para el período 1972-1987. No existe una clara tendencia en esta participación ya que la misma alcanzó a 60% a principios del período analizado y en 1985/86 llega a sus valores máximos durante los años 1983 y 1984 y cae a 54% en 1987. Existe sí una notable variación en la importancia relativa de las exportaciones agrícolas respecto de las pecuarias (Ver cuadro 5). Mientras que la participación de las exportaciones agrícolas en el valor total de las exportaciones aumentó del 32 al 55% en el período 1972-1986 (64% durante 1984), las exportaciones pecuarias disminuyeron del 31 al 5% para el mismo período (3% durante 1985).

De la descripción anterior, surge una observación fundamental para el análisis del rol del sector agropecuario en un programa de estabilización y ajuste: la mayor parte de los productos agropecuarios exportables -cereales, oleaginosas y carne vacuna- son también importantes integrantes de la canasta familiar. Existe entonces una significativa interdependencia entre el precio internacional, el precio interno y la incidencia de éste en el costo de la canasta familiar y en consecuencia sobre la evolución del IPC y el nivel general del salario real. Esta interdependencia, producto del doble rol del sector agropecuario como principal generador de alimentos y divisas, se manifiesta a pesar de los reiterados esfuerzos gubernamentales por aislar el precio internacional del precio interno a través del manejo de la tasa de cambio y el nivel de los derechos a la exportación (retenciones).

El manejo de estas variables es, en un sentido u otro, crucial si se quiere privilegiar el rol de proveedor de divisas del sector agropecuario o su rol como proveedor de alimentos baratos, dependiendo obviamente del contexto internacional en que una u otra política se ejecute. Veremos más adelante la importancia de esta interrelación entre precio internacional de los granos, tasa de cambio efectiva y valor de las exportaciones en el marco de la crisis internacional de los precios agrícolas y la implementación del Plan Austral.

El sector agropecuario es, asimismo, un importante proveedor de recur-

Los controvertidos derechos a la exportación, además de ser un instrumento de política de precios e ingreso sectorial, constituyen un muy valorado instrumento de la política fiscal del Gobierno Central por su seguridad de recaudación. Históricamente, la política de exportaciones han constituido el mecanismo redistributivo por el cual se transfirieron recursos del sector agropecuario al resto de la economía, contribuyendo a la financiación del desarrollo industrial.

La caracterización de esta doble función de los derechos a la exportación es también crucial para analizar el rol del sector en un programa de estabilización con metas muy ambiciosas en materia de reducción del déficit fiscal, tales como las propuestas para el Plan Austral.

En conclusión, el rasgo más importante del sector agropecuario argentino es que la mayor parte de su producción está compuesta por bienes transables, de los cuales una proporción importante concurre al mercado interno autoabasteciendo la demanda por alimentos y materias primas y la otra efectivamente se exporta, siendo la principal fuente de divisas con que cuenta el país. En esta forma, el comportamiento de la producción agropecuaria queda así fundamentalmente determinando, a corto plazo por la interrelación entre los precios internacionales y la política económica interna. Esta última, a su vez influye a través de elementos de política sectorial -nivel de los derechos a la exportación, aranceles a los insumos agropecuarios específicos, nivel del precio sostén, capacidad de compra del Estado, etc.- y elementos de política macroeconómica responsables del nivel y estabilidad de tipo de cambio real, de la tasa de interés y de la disponibilidad de crédito.

El doble rol del sector agropecuario y la dependencia de su comportamiento de los precios internacionales y de las políticas internas -macroeconómicas y sectoriales- dan la clave para comprender su rol en el programa de estabilización y ajuste en el corto plazo, y para el análisis de políticas alternativas hacia el mediano y largo plazo.

B. Expansión y crisis

Antes de analizar el comportamiento del sector agropecuario en el marco del programa de estabilización y ajuste, es oportuno recordar su evolución durante las dos últimas décadas. Esto es importante ya que la implementación del Plan Austral coincide con la crisis internacional de los precios agrícolas. En consecuencia, es de interés conocer las tendencias sectoriales que venían desarrollándose previamente a la crisis agropecuaria, para poder comprender la naturaleza y la dimensión de la influencia del Plan Austral sobre el desempeño del sector. La historia del sector agropecuario durante las dos últimas décadas (1970-1987) se caracteriza por una expansión sostenida de la producción y exportación de granos hasta la cosecha 1984/85 y una abrupta contracción a partir de 1985/86. En efecto, entre las cosechas 1972/73 y 1984/85, la producción de granos -principal componente del producto sectorial- creció en un 62% o sea a una tasa promedio acumulativa anual del 4,1% (Ver cuadro 8).

Este destacable hecho adquiere aún mayor relevancia cuando se comprueba que durante el período de expansión, el aumento de la productividad de la tierra permite explicar el 80% del incremento en la producción, atribuyéndose el 20% restante a la expansión de las áreas incorporadas a la agricultura²

Este comportamiento agregado de la producción agrícola resulta de una extraordinaria expansión de las oleaginosas -y en particular de la soja- que crecieron a una tasa anual compuesta del 15% en este período, en tanto que los cereales principales crecieron a una tasa anual acumulativa del 3%. La importancia relativa de las oleaginosas aumentó del 7% del volumen total producido en 1972/73 a 24% en 1984/85. En términos de valor este aumento de la importancia de las oleaginosas es todavía mayor.

El alto costo relativo de otros insumos -principalmente fertilizantes- desincentivó su uso, por lo que podría hablarse de un proceso de adopción tec-

2 Obschatko, Edith S.D., La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana (1950 - 1984), Buenos Aires, Ed. Culturales Argentinas, 1988.

nológica de "bajo costo" y "bajo riesgo", situación favorable para los productores ante períodos de bajos precios.

El aumento de la productividad, resultante del cambio técnico de bajo costo y de una mayor eficiencia en el manejo y la gestión empresarial, se tradujo en la disminución de los costos unitarios y en un incremento en la rentabilidad de la producción de granos, derivados de aumentos en los rendimientos que permitió contrarrestar los efectos de políticas de sesgo antiagrario. En efecto, la política cambiaria y fiscal aplicada durante las décadas de la expansión agrícola desprotegió a las exportaciones de granos, determinando precios internos inferiores a los precios vigentes en el mercado internacional. Entre 1960 y 1985, el coeficiente de protección nominal (CPN) de los granos fue en promedio 0,63 en la década del 70 y 0,65 entre 1980 y 1984³. Es de suponer que una política que hubiese acercado más los precios internos a los precios internacionales habría permitido una mayor expansión de la producción que la que efectivamente ocurrió.

A partir de 1984 y con mayor fuerza en 1986, la caída del precio internacional de los granos⁴

Asimismo, la caída de la producción y de las exportaciones multiplicó su efecto recesivo sobre las actividades vinculadas al sector primario: acopiadores de granos, proveedores de maquinaria e insumos, industrias elaboradoras, exportadores, mercados, puertos y en consecuencia sobre el nivel de empleo y remuneraciones.

3 Cirio, Félix, Distribución del ingreso agrícola y modificaciones del mismo a cambios de política. Buenos Aires, CISEA, junio 1986 Documento Nro. 11

4 En el caso del trigo, el precio FOB Buenos Aires disminuyó desde US\$ 129 /tn para la campaña 1986/87. En términos constantes esto significó una caída del 40%.

IV. EL PLAN DE AJUSTE, LAS POLITICAS AGROPECUARIA Y ALIMENTARIA.

A. Interacciones con la producción agropecuaria.

1. Política agrícola.

Simultáneamente con el inicio del Plan Austral -junio de 1985- los principales productos exportables agropecuarios experimentaban marcadas caídas en sus cotizaciones. Un año y medio después, -cosecha 1986-87- la producción de granos había descendido a 32 millones de tn, es decir, una caída de 12 millones de tn en la producción y consecuentemente en la exportación con respecto a la cosecha 1984/85.

Uno de los principales interrogantes que surge al analizar esta abrupta disminución en la producción de granos que pone fin a la significativa expansión ocurrida entre principios de la década del 70 y 1984/85 es hasta qué punto fue el resultado de la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios, y en consecuencia, incontrolables para las autoridades económicas de la Argentina, o si ella se explica por la interacción de esta caída y los efectos del Plan Austral sobre la actividad productiva. Recíprocamente, cuáles fueron las consecuencias de la caída de la producción y las exportaciones agropecuarias para el logro de las metas del Plan Austral.

Entre junio de 1984 y junio de 1985 el promedio simple de las cotizaciones de trigo, maíz, sorgo y soja cayó un 24%. La devaluación que acompañó el inicio del Plan Austral fue compensada con un aumento de los derechos a la exportación, que pasaron de un promedio de 23% -para trigo, maíz, sorgo y soja- en junio de 1984 a 29% en junio de 1985. En consecuencia, el precio medio de exportación de los granos, neto de derechos a la exportación se redujo de 127 us\$/tn a 89 us\$/tn, es decir, una caída del 30%. La caída de precio entre 1985/1986, fue compensada, en términos de dólares, mediante reducciones en las retenciones.

Si bien es evidente que la eliminación completa de los derechos a la ex-

portación no hubiera compensado la profunda caída que se venía registrando en los precios de exportación, si, es posible afirmar desde el punto de vista sectorial que su eliminación hubiera atemperado la abrupta caída en la producción que se verifica a partir de la campaña 1985/86. Numerosos estudios empíricos demuestran que la elasticidad precio de la oferta agropecuaria argentina es elevada y de signo positivo⁵. En consecuencia, la disminución registrada en la producción, a partir de 1985, es en gran medida el resultado de la caída de los precios internos, como consecuencia de la caída de los precios internacionales no compensada por una reducción de los derechos de exportación, combinada con expectativas negativas para el corto plazo y un mayor costo de oportunidad del capital.

El Cuadro 9 permite observar la evolución de las variables determinantes de los precios de la producción exportable de granos de la Argentina, calculados en los meses de mayor comercialización de cada cosecha y en las últimas seis campañas. En la columna de la izquierda se aprecia la caída de los precios FOB Buenos Aires ya comentada y que entre 1983/84 y 1986/87 alcanzó a 34% para trigo, 46% para maíz y 33% para soja. El tipo de cambio nominal, expresado en moneda constante, muestra con claridad los efectos del Plan Austral en los casos de la soja y del maíz: la congelación del tipo de cambio nominal a partir de la aplicación del Plan en junio de 1985, a un nivel históricamente alto y en presencia de una inflación moderada, provocó una caída del 10% en el tipo de cambio entre 1985 y 1986. En el mismo lapso las retenciones a las exportaciones para estos dos productos (en el período de comercialización) se mantuvieron invariables, en tanto que los precios FOB declinaron en 21% y 6,5% respectivamente. El efecto conjunto de estos cambios implicó una caída en los precios a nivel de exportación del 29% para el maíz y del 16% para la soja.

-
- 5 Obschatko, Edith S. de, *Proyecciones de producción y exportación de granos (1990 - 1995)* Proyecto de Cooperación para la Modernización del Sector Agropecuario Argentino. SAGyP/IICA, 1987.
- Gluck, Susana, *Reseña de estimaciones de oferta agrícola pampeana. Ensayos Económicos del BCRA.* 1979.
- Reca Lucio, *The price and production duality within Argentine agriculture 1923-1965.* Ph. D. Thesis, University of Chicago, 1967.
- Cavallo D. y Mundlack Y., *Agriculture and economic growth in economy, The case of Argentina.* Washington, IFPRI, 1982.

En la campaña siguiente la situación se corrige para la soja como resultado de la disminución de las retenciones y del incremento del precio FOB, en tanto que para el maíz la disminución de las retenciones alcanzó a compensar la caída adicional del precio.

La situación en el caso del trigo es distinta: la conjunción de las políticas internas de tipo de cambio y de retenciones atemperaron la variabilidad del precio externo (el coeficiente de variabilidad de los precios FOB entre 1982 y 1987 fue de 20% en tanto, que el coeficiente correspondiente para los precios en el mercado interno fue de 12%). Este resultado tal vez refleje el esfuerzo de la política económica dirigido a minimizar variaciones de precios en un bien con alta incidencia en la canasta familiar y en el que se buscaba, a la vez, asegurar un holgado abastecimiento interno. En este caso, además, la política económica atemperó, en parte, la caída de precios: en tanto que a nivel FOB los precios cayeron 26% entre 1984/85 y 1986/87 en el mercado interno la reducción en el mismo período fue de 18%.

Es reconocida la importancia de los derechos a la exportación como una fuente de ingresos fiscales. Al inicio del Plan Austral constituían el 10% de dicho ingreso. No existe una forma sencilla y fácil para sustituir este impuesto, a pesar de reconocer su efecto negativo en términos de asignación de recursos, crecimiento a largo plazo y adecuado uso de las ventajas comparativas de Argentina. Dados los ambiciosos objetivos en materia de reducción del déficit fiscal, es comprensible la tenacidad con que las autoridades económicas defendieron la vigencia de los derechos a la exportación. De esta manera, las autoridades político-económicas estaban tomando claramente decisiones coherentes en el corto plazo, con el objetivo fiscal del plan de estabilización, pero inconsistentes en el largo plazo con objetivos de reactivación económica, indispensable para consolidar la estabilización y respaldar el ajuste externo a través de un incremento en las exportaciones.

Posteriormente, los derechos a la exportación fueron perdiendo importancia como fuente de ingresos fiscales como consecuencia de tres hechos que ocurrían en la misma dirección:

- la caída en los precios internacionales, con la consecuente disminución de la base de imposición;
- la disminución en la producción, lo que produjo una caída en las ex-

portaciones durante los últimos años y, en consecuencia, en el nivel recaudado vía este impuesto;

- una mejora en el sistema global de recaudación, atribuible al mismo plan de estabilización.

La pérdida de importancia de los derechos a la exportación como fuente de recursos fiscales, conjuntamente con el reclamo permanente por su eliminación por parte de las organizaciones de productores, llevaron finalmente al gobierno a realizar una significativa disminución en los mismos: en junio de 1987, el nivel promedio de los derechos a la exportación había sido reducido a 12% y en el mes siguiente se anunció que para la campaña 87/88 los derechos a la exportación de los cereales (trigo, maíz y sorgo) serían reducidos a 0%, mientras que para los granos de soja y girasol serían de 11% y 13% respectivamente, habiéndose reducido a 0% los derechos correspondientes a los aceites y subproductos.⁶

En resumen, estas sucesivas reducciones en los derechos a la exportación ocurrieron con posterioridad a la caída de la producción acaecida en la cosecha 1986/87, y en consecuencia cuando, ya se había perdido el ingreso correspondiente a 12 millones de tn y la confianza necesaria para mantener la dinámica expansiva que caracterizó al sector agropecuario durante las dos últimas décadas.

2. Política ganadera.

La evolución de los precios ganaderos ha sido siempre seguida con particular atención por el Gobierno, lo que resulta perfectamente entendible debido a la importancia de la carne en el IPC -la carne vacuna participa con el 10,4% en el IPC y todas las carnes con el 13,4%-. Esta importancia convierte automáticamente a la carne en un **bien salario**. Aumentos en su precio se con-

6 Posteriormente, y ante las presiones ejercidas por el "lobby" agropecuario de los EE.UU, los derechos a la exportación para el aceite de soja fueron incrementados al 3%.

vierten en aumentos en el IPC, que a su vez motorizan reclamos salariales con el consiguiente efecto inflacionario. Esto resulta claro y conocido.

El precio de la carne vacuna en Argentina no es solamente bajo respecto de otros lugares del mundo. Es también bajo respecto de los precios internos de otras carnes o sustitutos. Esta es la razón por la cual el consumo de carne es tan alto en Argentina (82 kg por persona y por año en 1984/86 y 74 kg en 1987) y por qué los aumentos en sus precios se trasladan rápidamente a otros productos de la canasta familiar.

El Gobierno ha intervenido durante un largo tiempo en el mercado ganadero. Esta intervención se intensificó durante las épocas de aumentos en los precios por las razones antes mencionadas. Al inicio del Plan Austral el nivel de los precios ganaderos era bajo,⁷ de manera que no existió una "presión inflacionaria" originada en este sector. El alto costo de oportunidad del capital durante el Plan Austral contribuyó a generar una tasa de extracción mayor a la tasa de nacimiento natural del rodeo. Esta situación provocó una caída en el stock vacuno de 53,9 millones de cabezas de 1985 a 52,1 millones en 1987.

En resumen, desde el punto de vista del subsector ganadero se podría concluir que el Plan Austral indujo a una sobreoferta en el corto plazo a expensas de cierta escasez y mejores precios en el mediano plazo, hechos que en términos generales beneficiaron el objetivo antiinflacionario del Plan. Sin embargo, desde el punto de vista sectorial, la sobreoferta en el corto plazo ha implicado también una reducción significativa en términos del tamaño y valor del stock. En este sentido, ha habido una importante reducción en el capital que compone el mismo.

3. *Política sectorial*

Para cumplir con el logro de los objetivos de estabilización del Plan Austral, basados en una estricta política fiscal y monetaria, se enfrentó un período

⁷ Una referencia habitual es el índice de precios ganaderos 1960 = 100. En junio de 1985 su valor era de 58. En junio de 1986, de 98 y en junio de 1987 llegó a 124.

de tasas de interés real fluctuantes y positivas y una baja oferta de crédito. En consecuencia, el efecto de la caída en los precios de los productos agropecuarios sobre el proceso de acumulación de capital en el sector, se vio agudizado por la escasez del financiamiento. El uso de crédito fue severamente restringido. Por ejemplo, la oferta total de crédito agrícola, en términos del PBI agropecuario, disminuyó del 26% en 1985 al 15% en 1987⁸. Esta política se aparta de una tradición histórica argentina: créditos a tasa subsidiada han sido utilizados para compensar a los productores por la existencia de precios máximos, tipos de cambio sobrevaluados y aplicación de derechos a la exportación.

Como se mencionó anteriormente, el sector agropecuario argentino juega un doble rol: es un productor de bienes salarios, que a su vez constituyen la principal fuente de ingreso de divisas para el país. Con el propósito de cumplir con los objetivos del programa de estabilización, los precios internos de estos bienes deben ser mantenidos en niveles "razonables". De acuerdo a lo ya visto la caída en los precios internacionales de estos productos favoreció al objetivo antiinflacionario del programa de estabilización. Sin embargo, desde el punto de vista del objetivo del programa de ajuste externo, -fundamentalmente aumentar el superávit en la balanza comercial-, la caída de los precios internacionales y la falta de oportunas medidas anticíclicas- vía la eliminación o disminución de los derechos a la exportación desde el inicio mismo del Plan Austral crearon bajas expectativas de rentabilidad que se tradujeron posteriormente en una importante disminución de la superficie sembrada y de la producción durante la campaña 1985/86 y particularmente en la campaña 1986/87. Esta menor producción y los menores precios, se reflejaron en una caída en el valor y volumen de las exportaciones, que en 1987 alcanzó 1000 millones de US\$. (Cfr. Anexo Estadístico, Cuadro 5).

Entonces, se podría concluir que, en términos de política agrícola, existió una inconsistencia entre los objetivos de estabilización de precios y ajuste externo del Plan Austral. Mientras el primero se benefició con la caída de los precios internacionales, el segundo no recibió la atención suficiente, con la consiguiente disminución en las exportaciones y el crecimiento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

8 BCRA. Boletín Estadístico Mensual.

B. Interacciones con la política alimentaria.

1. Aspectos sociales.

Esta sección trata de aquellos problemas alimentarios que el mercado no puede resolver y en los cuales la acción gubernamental cumple un rol significativo evitando los males de la desnutrición.

A pesar de que nuestro país es un gran productor de alimentos, tanto cereales como carne vacuna, a precios relativos baratos, subsisten sectores de la población que no pueden cubrir adecuadamente sus necesidades nutricionales.

Estos problemas son consecuencia de la inadecuada distribución funcional y regional del ingreso que han evolucionado negativamente en los últimos diez años juntamente con el deterioro económico argentino.

En 1973 una investigación para la UCA dirigida por José Luis de Imaz estableció que la población marginada alcanzaba al 10,8% del total. Cifras que se elevaban entre el 20% y el 33% en las provincias del NOA y NEA respectivamente.

Recientemente, en 1984 la investigación del INDEC "La Pobreza en la Argentina",⁹ reveló, utilizando información censal, las características y magnitud de los sectores de menores ingresos en el país. Se encontró que se hallaban comprendidas en dicha situación 7.602.322 argentinos, o sea, el 27,7% de la

9 El trabajo construyó indicadores de necesidades básicas insatisfechas que se refirieron a: "hacinamiento", los hogares con más de tres personas por cuarto; "vivienda", los hogares que habitan en pieza de inquilinato, vivienda precaria ó vivienda de "otro tipo"; "condiciones sanitarias", los hogares con algún miembro de 6 a 12 años que no asiste o nunca asistió a la escuela; "capacidad de subsistencia", los hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no tiene educación (o sea que nunca asistió a ningún establecimiento educacional o asistió, como máximo, hasta dos años a nivel primario).

población total. Dentro de ese grupo se encontraban un 6,8% de la población que no cumplía los requisitos de "capacidad de subsistencia". En otras palabras, 2.317.574 habitantes que presentarían un nivel crítico de pobreza.

Las necesidades insatisfechas se presentaban con mayor peso en las áreas rurales (en el 41,9% de los hogares rurales) y en las provincias del NOA y del NEA.

También surgió del censo que un importante número de niños tenía necesidades básicas insatisfechas. El 40,5% de los menores de dos años de edad, y el 40,2% de los niños en edad crecidos, pertenecía a hogares de estas características.

Para atender a estos importantes problemas sociales, las autoridades recurrieron a planes especiales. Dos de ellos que mencionaremos, son el Plan Alimentario Nacional (PAN) y el Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN), de comedores escolares.

El PAN insume recursos fiscales del orden del 0,2% del PBI. Inició su acción con una población objetivo de 2.800.000 personas, que por imperio de la necesidad se amplió a una población de 5.701.000 personas¹⁰. Durante la ejecución del Plan Austral a pesar de la estrechez fiscal, los fondos destinados al mismo no se redujeron.

La distribución de los alimentos se definió con los resultados del estudio "La Pobreza en la Argentina" con lo cual se garantizó una cobertura eficiente de los hogares necesitados.

El PPSN tiene como finalidad disminuir las condiciones deficitarias de la alimentación familiar mediante la protección y mejoramiento del estado nutricional y de salud de la población escolar.

En 1985, 1.527.000 niños (el 42% de los que asistían a escuelas primarias públicas de todo el país) recibían un almuerzo o un refrigerio. El presupes-

10 Audero S y ORM, Un aporte para el estudio de la desnutrición en la Argentina, en Primer encuentro sobre el hambre, la alimentación en la Argentina. Buenos Aires, noviembre de 1985.

to del PPSN ascendió en 1985 a 88 millones de dólares, solamente los fondos nacionales destinados a tal fin.

2. *Análisis económico de algunos subsectores.*

Los tres grupos de productos que se analizarán (lácteos, carnes, frutas, verduras y hortalizas) son un importante componente del gasto familiar. El conjunto totaliza el 27% de la ponderación del IPC y el 58% del gasto en alimentos.¹¹

En ocasión de instrumentarse el Plan Austral, las políticas de precios seguidas con respecto a estos tres grupos de productos fueron diferentes y sus resultados también. En esta sección se pasa revista a dichas políticas.

2. 1. *Lácteos*

La industria de lácteos en la Argentina está orientada fundamental pero no exclusivamente al mercado interno. Las exportaciones más importantes son de quesos de pasta dura destinados al mercado de los EE.UU. y representan alrededor del 4% de la producción. La industrialización de leche es una actividad crecientemente concentrada a nivel de firmas cooperativas y de capital privado, donde las dos firmas líderes absorben una importante fracción del mercado. La industria ha transitado un permanente proceso de mejoramiento tecnológico y de desarrollo de nuevos productos y modernas formas de comercialización.

La fijación del precio de la leche a nivel de consumidor y de la grasa butírométrica a nivel de productor han constituido desde hace años una permanente preocupación de las autoridades económicas. Aquí se da uno de los

¹¹ Por su parte, los granos (cereales y oleaginosos) que representan el principal componente del ingreso agrícola, en términos de su ponderación, en el IPC contribuyen, a su vez procesados, con el 6% del total y el 13% del gasto en alimentos.

escasos ejemplos de división de responsabilidades, ya que en tanto el precio de la leche a nivel de expendio es fijado por la Secretaría de Comercio Interior, la determinación del precio de la grasa butirométrica es resorte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. La política económica seguida en la Argentina no se ha diferenciado de las practicadas en muchos otros países de la región, de establecer precios máximos a nivel de consumo en razón de la importancia alimentaria de la leche.

La producción de leche está caracterizada por su estacionalidad (menor producción en invierno y picos de producción en primavera-verano), en tanto que la demanda muestra un comportamiento más estable a lo largo del año.

En función a esta circunstancia se estableció hace tiempo un mecanismo de doble precio (base y excedente). El precio de la leche "base" se refiere a las cantidades ofertadas en el período de escasez. Los precios respectivos se convienen de común acuerdo entre representantes de la producción y de la industria con la limitación impuesta, frecuentemente, por la existencia de precios máximos a nivel de boca de expendio.

La política seguida hasta fines de 1984, en función de un rígido control de precios al consumidor provocó un gran atraso en los precios percibidos por los productores y se tradujo en una reducción de la producción del 9% de la leche industrializada durante 1984, amenazando el normal abastecimiento para el año siguiente. Además, hay que tener en cuenta que, la demanda habitual estaba acrecentada por los requerimientos del PAN. Este estado de cosas llevó al dictado del "Laudo Alfonsín" en diciembre de 1984. La intervención personal del Presidente de la Nación permitió establecer un sistema de ajuste automático de precios que se tradujo en una recomposición marcada de los precios de las materias primas. Por primera vez se suscribieron pautas de ingresos a un año vista, lo que permitió reducir la incertidumbre a nivel del productor. Esta política se tradujo en un aumento del 8,3% de la producción láctea en 1985 y del 14% en 1986, alcanzando ese año la producción el volumen record histórico de producción de 6113 millones de litros.

El Plan Austral inicialmente congeló el precio de los lácteos que, como se indicó, habían experimentado una sustancial recuperación en el período enero-mayo 1985. En el segundo semestre de 1985 los precios cayeron 24% en términos de moneda constante con respecto al promedio del primer semestre, a nivel de consumidor. El aumento en la producción y el consumo de lácteos que ocurre en este marco puede explicarse como resultado de la

interacción de una serie de variables. El mecanismo establecido por el "Laudó Alfonsín", si bien quedó suspendido por la congelación del Plan Austral fue luego parcialmente retomado, y en 1986 hubo ajustes de precios que transmitieron al sector productor la certeza de que se había alcanzado un procedimiento idóneo de integración entre el sector privado y el sector público para la conducción de los aspectos coyunturales de la política lechera. Por otro lado, el clima de estabilidad creado por el Plan Austral favoreció las inversiones en el sector. También la caída en el precio de los granos abarató el costo de producción y compensó en parte la caída, señalada más arriba, del precio de la leche. Finalmente, el poder adquisitivo del salario mejoró en las etapas iniciales de aplicación del Plan Austral, contribuyendo al sostenido consumo de los lácteos durante el segundo semestre de 1985 y 1986.

En conclusión, el efecto del Plan Austral, en su faz inicial, al incrementar los salarios reales, permitió absorber la mayor oferta originada en las políticas de precios concertados; desde el punto de vista de la política alimentaria, el Plan Austral estimuló el aumento del consumo de productos lácteos, que pudo ser satisfecho en razón oferta generada como resultado de la concertación y el cambio tecnológico.

2.2. *Frutas, verduras y legumbres*

Este subgrupo de alimentos recibió un tratamiento diferente en el Plan Austral. Fue la única excepción al control de precios. Sus precios fueron libremente determinados en el mercado. La decisión de excluirlos del control de precios se basó en la fuerte variación estacional en su oferta y consecuentemente en el precio, en la diferenciación de los productos y en la naturaleza atomizada de la oferta que hubiera tornado la labor de control extremadamente ardua.

En el segundo trimestre de 1985 los precios de las FVL registran el valor más bajo del período analizado (Ver gráfico), seguramente como reflejo de la alta inflación y la caída en el poder adquisitivo. A partir de dicho momento los precios de este grupo de alimentos comienzan a crecer y en 1986 casi habían duplicado su nivel en términos de moneda constante, respecto de abril-junio de 1985, mostrando además, una sensible variabilidad a lo largo del año. En 1987 ocurre una caída ininterrumpida de los precios de los FVL: los precios en

el cuarto trimestre fueron 32% inferiores a los del primer trimestre y 35% por debajo del promedio de 1986.

Por el hecho de haber estado fuera de las pautas de control de precios que acompañaron al Plan Austral, la evolución de este grupo de productos ofrece una oportunidad única para evaluar el efecto del Plan de ajuste sobre la oferta y demanda de alimentos. Llama la atención que entre el segundo trimestre de 1985 y el primero de 1986 los precios relativos de FVL se hayan más que duplicado. Las cifras sobre producción de este grupo de alimentos, a nivel de finca, muestran una marcada estabilidad o leve declinación (Ver cuadro 11), lo que sugiere que los horticultores no se beneficiaron de los aumentos de precios a nivel de consumo o que alternativamente lo juzgaron un fenómeno transitorio. Sin embargo, dado el corto ciclo productivo característico de muchas hortalizas y la relativa duración del período de bonanza, cuesta creer que de haber recibido las señales claras de precios emanadas de los mercados a nivel de consumo, los horticultores no hubieran reaccionado aumentando la oferta. También cabe pensar que el reacondicionamiento de precios y costos originado en la implementación del Plan Austral hubiese encarecido los costos de transporte y comercialización de las FVL.

Por otro lado no puede descartarse la hipótesis de que -al menos parcialmente- ha existido un efecto demanda sustentado por el aumento del poder adquisitivo del salario resultante de la estabilización de precios. Aunque la evidencia empírica en este sentido dista de ser concluyente, puede verse en el cuadro 13 que la caída en los salarios ocurrida en el segundo semestre de 1987 va acompañada con una clara declinación de los precios de las FVL. Aquí nuevamente no hay evidencias de que la oferta a nivel de productor se haya retraído como consecuencia de la caída de precios a nivel de consumidor. En este mismo campo de análisis, una evidencia empírica algo más fuerte se obtiene al comparar las variaciones trimestrales en el consumo agregado con los cambios en los precios de las FVL. Los signos de los cambios en el consumo en general acompañan los cambios en los precios de las FVL, apoyando la hipótesis sobre la existencia de una elasticidad de ingreso relativamente alta en este grupo de alimentos.

Tampoco puede descartarse la existencia de acentuadas imperfecciones en la organización del mercado de FVL. Concretamente, una oferta atomizada de la producción primaria sería complementada por un segmento mucho más concentrado en las etapas de comercialización mayorista y de distribución a los lugares de expendio final. Esta estructura de la oferta permitiría que

incrementos en la demanda motivados por mayores ingresos, fueran correspondidos por aumentos en los precios (motivados por incrementos en los márgenes de comercialización) sin que la mayor demanda se tradujera en mayores precios a nivel de productor. Análogamente, reducciones en la demanda motivadas por caídas en los ingresos sería parcialmente compensada por una reducción en los márgenes sin afectar mayormente el precio al productor. Por cierto, lo aquí brevemente señalado debiera ser materia de una investigación detallada que permitiera corroborar o descartar las hipótesis expuestas. Finalmente, se ha señalado el "efecto de aumento de riqueza", como otra de las causas que explica el aumento en el precio de las FVL, la estabilización de precios en 1985/86 indujo un cambio en el comportamiento de los agentes económicos motivado en la percepción de que la estabilización económica acrecentaba su nivel de riqueza y, en consecuencia, sustentaba mayores niveles de consumo en detrimento del ahorro. Una parte de este consumo adicional se canalizó hacia alimentos, y dentro de ellos hacia el grupo de FVL.

Lo hasta aquí dicho tiene cierto carácter preliminar. Ningún grupo de alimentos -con excepción de la carne vacuna- experimentó durante el Plan Austral variaciones de precios tan marcadas como las FVL. Seguramente más de una causa -de efectos concurrentes- explican lo ocurrido. La lección que surge -y aceptando como válidas las hipótesis sobre su causalidad aquí expuesta- puede resumirse en la necesidad de modernizar la comercialización FVL de tal modo que las señales del mercado se trasladen con prontitud y claridad a nivel del productor y no subestimar los efectos de los mayores ingresos sobre los niveles de demanda en este grupo de productos.

2.3. *Carne vacuna*

La carne vacuna constituye un componente esencial en la dieta de la población argentina. Razones culturales y económicas se conjugan para explicar esta situación. En efecto, el precio de la carne vacuna es bajo respecto del conjunto de los alimentos y en particular con relación a otras carnes, incluida la aviar y la de pescado. Esta situación ha impedido el desarrollo de bienes sustitutos y en consecuencia la elasticidad precio de la demanda por carne vacuna es muy baja, oscilando de acuerdo a distintos estudios entre -0.2 y -0.3 . Por lo tanto, cambios en la oferta de carne motivados por aumentos de la demanda externa, razones estacionales o decisiones de aumentar los rodeos por par-

te de los productores se reflejan fundamentalmente en variaciones mucho más marcadas en los precios que en las cantidades demandadas. En el cuadro 10 puede verse que entre mayo/junio de 1985 e iguales meses de 1987 el precio del ganado en pie aumentó 138% en moneda constante, en tanto el consumo per cápita se redujo sólo en 4%. Un análisis de los promedios anuales de 1985 y 1987 (Ver cuadro 10) brinda resultados menos espectaculares pero igualmente contundentes: en tanto que los precios aumentaron en 59% el consumo se redujo sólo en 8,5%. La gran variabilidad de precios frente a la estabilidad de la faena y del consumo interno y la relativa estabilidad de la exportación han sido los rasgos más destacados del comportamiento del sector ganados y carnes desde la aplicación del Plan de Ajuste, y no difieren mayormente del comportamiento histórico de estas variables, con excepción de los volúmenes exportados, que han registrado una sensible reducción. En efecto, históricamente, y si bien con cambios apreciables de un año a otro, las exportaciones de carne absorbían entre el 20% y el 25% de la faena total. En el año 1985, de lanzamiento del Plan Austral, las exportaciones fueron en volumen sólo 8,5% de la faena. Esta participación creció a 10,5% en 1987 y a 12% en 1988, pero manteniéndose muy por debajo de los valores históricos. Tal caída de la participación cuantitativa del mercado externo, cuya elasticidad precio de demanda puede, en principio suponerse mucho mayor que la del mercado interno (aceptando por el momento que los bienes transados en ambos mercados son similares), trae como consecuencia una caída en la elasticidad precio de la demanda agregada por carnes, acrecentando entonces el rol de los cambios de precios como factor de ajuste en el mercado de carnes frente a cambios en la oferta.¹²

En oportunidad de decidirse la instrumentación del Plan Austral, que iba a implicar entre otras medidas la congelación de los precios de todos los alimentos con excepción de FVL, la autoridad económica tuvo en cuenta que el precio del ganado -y por consecuencia el de la carne- estaba notoriamente atrasado. También se juzgó que tal situación era coyuntural y que además congelar el precio del ganado a un nivel tan bajo crearía un elemento de roce en la relación entre el Gobierno y los productores. En consecuencia, se actuó in-

12 Si la demanda externa representa el 25% de la faena y su elasticidad -1, la demanda interna el 75 % restante y su elasticidad es -.3, la elasticidad precio de la demanda agregada es -.47. Si la demanda externa disminuye al 10% la elasticidad de la demanda agregada cae a -.37, es decir una reducción del 22%.

directamente sobre la demanda, induciendo un aumento del 29% en los precios, en términos reales, entre mayo y junio de 1985.

De todas maneras el precio del ganado al comienzo del Plan estaba muy por debajo de sus valores históricos y esto constituiría un elemento que iba a incidir negativamente con relación al objetivo de estabilización de precios del Plan. La congelación de precios fue paulatinamente desdibujándose a través de cambios en las normas de comercialización (por ejemplo pago al contado, flete del ganado por cuenta del comprador) que incrementaba el precio recibido por el productor. La mayor presión de la demanda fue consecuencia del "efecto riqueza" causado por la estabilización de precios. A su vez la oferta se incrementó ligeramente en 1986, pero el sistema se ajustó esencialmente vía precios, que aumentaron 40% en términos reales en 1986 respecto de 1985. A nivel minorista, se acordaron incrementos muy acotados que iban legitimando los incrementos que de hecho se registraban a nivel mayorista. El Gobierno descartó de plano la utilización de vedas al consumo como elemento de política, en razón de que su aplicación había mostrado que la veda estimulaba exageradamente la demanda por alimentos de todo tipo, desquiciando cualquier intento de política de abastecimientos. Se buscó atenuar el efecto de los cambios estacionales de la oferta de ganado mediante un esquema de estabilización a través de un stock de intervención que podría tomar dos formas: el Gobierno compraría ganado, lo faenaría, conservaría en cámaras frigoríficas para volcarlo al mercado en los períodos de escasez o, alternativamente, el Gobierno compraría ganado en pie por adelantado contra el compromiso de su entrega cierta en determinado momento del año. Esta segunda variante se puso muy parcialmente en práctica en 1987 en tanto que la primera no llegó a instrumentarse por falta de recursos.

El efecto de la caída de los precios de los granos también afectó a la ganadería, aumentando el costo de oportunidad respecto de la producción agrícola y contrabalanceando la propensión a liquidar ganado y aumentar la oferta de corto plazo, impulsado por el atractivo del negocio financiero. Este efecto restrictivo sobre la oferta se hizo sentir en 1987: pese a que la faena cayó 7,6% respecto de 1986, los precios sólo crecieron 12,9%. Había desaparecido el efecto riqueza, desplazador de la demanda, abatido por la inflación. Esta situación es la que ha caracterizado el funcionamiento del subsistema de ganados y carnes en los primeros meses de 1988. Con una existencia de unos 52 millones de cabezas, una tasa de extracción del .24, un peso medio de 210 kg/res y una exportación de 310.000 a 350.000 tn de carne, el consumo per cá-

pita en 1988 oscilará entre 73 y 74 kgs/habitante, valores sensiblemente similares a los de 1987.

En conclusión, la experiencia del Plan Austral en materia de política de carnes ilustra, una vez más, las limitadísimas posibilidades de regulación cuando un producto constituye un elemento central de la dieta de la población, carece de sustitutos en cantidades significativas y se adopta una estrategia de no intervención directa en los mercados, que es plenamente comprensible dada su naturaleza atomizada y la complejidad y rigideces del proceso de comercialización. Como en otros aspectos, el Plan Austral careció de la suficiente agresividad para impulsar el desarrollo de sustitutos de la carne vacuna, un proyecto largamente postergado por la sociedad argentina.

V. CONCLUSIONES.

1. Los problemas estructurales de crecimiento de la Argentina, que se manifiestan desde mediados de la década del setenta, se profundizaron en ocasión de la crisis de la deuda y aumentaron su magnitud con su nacionalización, que creó ingentes obligaciones al sector público, sin generar recurso alguno. El cierre de esta brecha permanece como una de las cuestiones críticas, aún no resuelta de política económica, que se manifiesta, entre otra cosas, en la caída de la inversión por falta de recursos disponibles y en el deterioro del potencial de crecimiento.
2. El Plan Austral fue una respuesta adecuada ante la situación de descontrol de la economía. Factores internos -el déficit fiscal y la indexación de la economía- y el peso de la deuda externa -la relación entre la deuda y el PBI en 1985 era de 0,75 y el pago de los intereses para el mismo año equivalía a 75% del valor total de las exportaciones- hicieron del Plan Austral un remedio indispensable. El éxito del Plan Austral durante su primer año de vida fue incuestionable en términos de estabilización de precios. Sin embargo, durante este lapso, y mientras el Plan gozaba de un consenso generalizado entre la población, la posibilidad de materializar reformas estructurales, orientadas a corregir las raíces mismas del desajuste, fueron desaprovechadas. Como resultado, las consecuencias de los desequilibrios estructurales reaparecieron a los 18 meses y el Plan entró en sucesivas crisis que fueron parcialmente superadas a través de ajustes al esquema de congelamiento y una política monetaria altamente restrictiva, con dudosas consecuencias sobre el desempeño global del proceso productivo.
3. A fines de 1987 y principios de 1988 se nota un esfuerzo orientado a atacar las raíces estructurales del desajuste: la eliminación de los derechos a la exportación, la sostenida mejora del tipo de cambio, la reforma impositiva, la gradual apertura de la economía y el inicio de esfuerzos reales para reducir el gasto público así lo demuestran.

4. La experiencia del Plan Austral ilustra la dificultad de lograr ajuste con estabilidad si no se introducen tempranamente reformas del tipo estructural. En el caso del sector agropecuario, las mismas deberían centrarse fundamentalmente en dos áreas: la reforma impositiva y la modernización del sistema de comercialización interna y externa de granos y carnes. Ambas reformas hubieran contribuido a disminuir el diferencial existente entre los precios FOB y chacra para los productos agrícolas exportables, compensando de esta forma el impacto sobre la rentabilidad, seriamente comprometida por la crisis en el mercado internacional.
5. La esencia de la reforma impositiva agropecuaria es el reemplazo de los derechos a la exportación por un impuesto a la tierra libre de mejoras, sustitutivo del impuesto a los capitales invertidos en el sector. Si esta sustitución se hubiese implementado simultáneamente con el inicio del Plan Austral, se hubiese respetado el objetivo del ajuste fiscal eliminando a su vez el efecto desincentivante sobre la producción y la exportación, implícito en los derechos a la exportación y los gravámenes sobre la inversión. Este cambio hubiese provocado una más racional asignación de los recursos, a través de una transferencia más directa de los precios relativos internacionales, y hubiese concluido con la permanente argumentación a favor o en contra de los derechos a la exportación dentro del Gobierno, y entre éste y los representantes de los productores.
6. Un cambio como el descrito hubiese conciliado desde el inicio mismo del Plan Austral los objetivos de estabilización interna -a través de la seguridad de los ingresos fiscales- con los objetivos de ajuste externo y crecimiento, a través de mejores precios y una más racional asignación de los recursos.
7. La reforma en el sistema comercial implica cambios estructurales e institucionales, tanto en el sistema público como privado que interviene en la movilización y comercialización de granos, tales como regulaciones y gestión del transporte interno de granos, modificación de los costos y gestión de la operación portuaria y disminución de los costos comerciales que median entre los precios FOB y chacra. Algunos de estos aspectos han sido ampliamente estudiados y existe hoy un conjunto de propuestas que están siendo analizadas para su financiamiento e

implementación. Entre ellas se destacan la modernización del sistema de movilización interna de granos, fundamentalmente haciendo un uso más amplio y económico del ferrocarril; la privatización de la gestión de las terminales portuarias de almacenamiento y elevación de granos permaneciendo la propiedad de las mismas en manos de la Junta Nacional de Granos; el fortalecimiento y modernización de esta apuntalando su rol comercial externo y su capacidad de asegurar un traslado justo de los precios internacionales al productor y cambios de estructura tarifaria y en las regulaciones portuarias para abaratar el alto costo de los puertos argentinos.

8. En la estrategia agropecuaria del Plan Austral hubo una apreciación errónea sobre la respuesta de corto plazo de la producción agropecuaria frente a un cambio abrupto de precios. Las decisiones de política macroeconómica -en el marco del programa de estabilización y ajuste- se tomaron asumiendo, erróneamente, una oferta global agropecuaria inelástica. Esto no resultó ser así, y la consecuencia fue una sensible caída en la producción. La falta de apreciación sobre la respuesta de la oferta agropecuaria a las variaciones en los precios ha sido una lección cara pero invaluable en la futura toma de decisiones en materia de política macroeconómica, dados los objetivos de estabilización y ajuste del Plan Austral.
9. En el largo plazo, la contribución del sector al ajuste global de la economía será revalorizada cuando a esta lección de corto plazo se agregue una profunda toma de conciencia sobre la verdadera potencialidad del sector agropecuario, en su doble rol de abastecedor de alimentos y divisas. Esta toma de conciencia derivará, entonces, en la efectiva modernización y abaratamiento del proceso de comercialización; en una profundización del proceso de generación y transferencia de tecnología; en la diversificación agropecuaria hacia productos de alto valor y búsqueda de nuevos mercados y en la articulación del sector productor con el complejo agroindustrial procesador y exportador; bases imprescindibles de un proceso de ajuste sostenido y de largo plazo de la economía argentina.
10. En cuanto a los efectos del Plan Austral sobre la producción y distribución de alimentos, cabe señalar que la austeridad fiscal

que caracterizó el diseño del Plan excluyó cualquier tipo de recorte al presupuesto destinado al PAN, de modo que éste continuó funcionando conforme a su diseño inicial, con una cobertura estimada en 5.7 millones de personas. Igual consideración cabe respecto a los comedores escolares, aunque en este caso su esquema de funcionamiento fue cambiando a medida que la Nación transfería a las provincias los recursos para su financiamiento.

11. Con relación a los mercados de alimentos, la estabilización de precios resultó de la aplicación del Plan Austral en los primeros 9-10 meses de su vigencia, generaron, a través del "efecto riqueza" una fuerte presión de demanda sobre diversos bienes incluyendo alimentos. En el caso de los lácteos esta situación no se tradujo en una presión muy marcada sobre los precios en razón de existir una oferta en expansión, resultante de la instrumentación de políticas específicas que incidieron favorablemente sobre la producción. Con respecto al mercado de FVL, se notó una escasa respuesta de la producción a cambios en los precios a nivel de consumidor. En este caso la evidencia disponible también sugiere la existencia de un fuerte componente ingreso, que se manifestó como resultado de la estabilización de precios. Finalmente, el mercado de carnes vacunas también probó ser sensible al "efecto riqueza": en 1986 con una faena similar a la de 1985 los precios del ganado fueron 41% mayor que en 1985. La suba de precios de 1987 se explica, en cambio, en función de la menor oferta.

A medida que se desdibuja el componente de estabilización de precios del Plan Austral, va desapareciendo uno de los factores que presionó más sobre la demanda de alimentos y caen los precios a nivel de consumo en los productos aquí analizados, y con la excepción ya anotada para la carne vacuna.

12. No hay estudios especializados recientes sobre la situación nutricional de los grupos vulnerables en la Argentina. El PAN, cuyo funcionamiento y presupuesto no fueron alterados por la vigencia del Plan Austral, ha representado un instrumento valioso para suplir déficits alimentarios en hogares carenciados. Por otro lado, entre 1984 y 1987 el PBI creció 2,4%, en tanto que la población creció alrededor de 4,5% de modo que el ingreso por habitante

CUADROS

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR EXTERNO
(miles de mill US\$)

Año	Deuda Externa Total	Deuda Externa Púb. Privada	Reservas	Exportaciones	Importaciones	Saldo Balanza Comercial	Clas Corrientes	Coefficiente Deuda Export..	Coefficiente Servicios-Financ Export..
1977	11,7	8,1	3,6	5,6	4,2	1,4	1,3	2,09	0,102
1978	12,5	8,3	4,2	6,4	3,9	2,6	1,8	1,95	0,106
1979	19,0	10,0	9,0	7,8	6,7	1,1	-0,5	2,43	0,118
1980	27,2	14,5	12,7	8,0	10,5	-2,5	-4,7	3,40	0,191
1981	35,7	20,0	15,7	9,1	9,4	-0,3	-4,7	3,92	0,405
1982	43,6	28,6	15,0	7,6	5,4	2,2	-2,3	5,74	0,619
1983	46,0	33,2	12,8	7,8	4,5	3,3	-2,4	5,90	0,690
1984	47,8	37,4	10,4	8,1	4,6	3,5	-2,4	5,90	0,705
1985	49,3	39,5*	9,8*	8,4	3,8	4,4	-2,9	5,87	0,631
1986	51,7	s/d	4,9	6,8	4,7	2,1	-2,9	7,60	0,643
1987	s/d	s/d	3,2**	6,1*	5,6*	0,5*	s/d	s/d	s/d

Fuente: BCRA y estimaciones propias en base a BCRA

* Provisorio

s/d sin datos

** Primeros nueve meses

CUADRO 2

PRINCIPALES INDICADORES REALES

	Crecimiento PBI real (%)	Inversion Total PBI (%)	PBI per cápita (1977 = 100)
1977			100.0
1978	-3.4		94.7
1979	-7.0	22.0	99.8
1980	1.5	23.7	99.8
1981	-6.7	19.4	91.8
1982	-5.0	16.4	85.9
1983	2.9	14.1	87.2
1984	2.5	12.5	88.0
1985	-4.4	10.3	82.9
1986	5.4	11.6	86.1
1987	1.6	13.2	86.3

Fuente: Informe económico trimestral Ministerio de Economía, BCRA e INDEC

CUADRO 3
PRINCIPALES INDICADORES REALES

Periodo	Egresos	Ingresos	Deficit
1983 Año	34.7	23.6	-11.1
1984 Año	31.2	22.9	-8.3
1985 Año	31.0	27.5	-3.5
1er. Trimestre	29.3	21.3	-8.0
2do. Trimestre	29.3	21.5	-7.8
3er. Trimestre	29.7	27.5	-2.2
4to. Trimestre	35.5	33.1	-2.4
1986 Año	28.6	25.9	-2.7
1er. Trimestre	29.2	26.9	-2.3
2do. Trimestre	28.6	27.7	-0.9
3er. Trimestre	27.2	26.4	-0.8
4to. Trimestre	29.4	23.7	-5.7
1987 Año	30.7	24.4	-6.3
1er. Trimestre	28.0	24.2	-3.8
2do. Trimestre	32.0	25.5	-6.5
3er. Trimestre	29.4	25.0	-4.4
4to. Trimestre	32.1	23.6	-8.5

Nota: Déficit del sector público no financiero, base caja

Fuente: Informe Económico Trimestral, Ministerio de Economía y BCRA

CUADRO 4

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS

	IPC (1)	IPM (1)	M1/PBI (2)	Tasa de Interés Real no regulada para depósitos (3)	Tipo de cambio Real (4)
1984	18.8	18.0	3.7	-	100.0
I	16.5	15.2	4.0	-	106.1
II	17.8	18.4	3.9	-	94.8
III	22.8	20.7	3.8	-2.0	93.3
IV	18.0	17.7	3.2	6.4	105.5
1985	14.1	13.6	3.5	0.8	116.5
I	24.1	22.2	3.1	0.7	110.8
II	28.4	34.9	2.5	-	112.4
III	3.7	0.4	3.9	3.8	123.0
IV	2.5	0.8	4.6	3.1	119.8
1986	5.1	3.9	5.6	1.2	110.2
I	3.1	0.7	5.6	3.1	114.9
II	4.4	3.4	5.9	0.2	110.6
III	7.6	7.1	5.5	-2.0	107.3
IV	5.4	4.4	5.3	2.9	107.8
1987	8.8	9.8	4.4	0.6	113.5
I	7.4	6.7	4.9	-0.5	110.9
II	5.2	4.5	4.8	3.0	111.2
III	11.8	13.5	3.9	0.4	112.3
IV	10.9	11.7	3.9	-0.4	119.6

Notas:

- (1) Tasa equivalente de variación mensual. Las tasas trimestrales son las tasas de crecimiento equivalente mensual entre los meses finales de cada período.
- (2) M1 = coeficiente de liquidez = Billetes y moneda en poder público + depósito de particulares en cuenta corriente.
- (3) Tasa pasiva equivalente mensual, fuente BCRA y FIEL.
- (4) Índice base 1984 = 100, deflactado por el índice de precios combinado y ajustado por el IPC de EE.UU.

CUADRO 5

VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y TOTALES (millones de US\$)

	Cereales		Otras Oleaginosas		Total Agrícola	Total			%Agrícola S/Total Agropec	Total Export	Valor %Agropec S/Total Exportac (9) = 7/8
	(1)	(2)	(3)	(4) = 1+2+3		(5)	(6) = 4+5	(7) = 4/6			
1972	437,51	86,16	81,22	617,89	605,90	1223,79	50,49%	1941,11	63,05%		
1973	966,52	236,39	95,87	1298,78	683,18	1981,96	68,53%	3266,20	60,68%		
1974	1499,53	262,86	168,17	1930,36	306,90	2237,26	68,28%	3630,70	58,92%		
1975	1237,81	178,84	199,98	1586,63	214,30	1800,93	88,10%	2961,30	60,82%		
1976	1408,80	302,68	224,36	1935,84	433,27	2369,11	81,71%	3916,06	60,50%		
1977	1798,66	799,83	296,18	2892,67	828,94	3409,61	84,95%	5651,80	60,33%		
1978	1647,97	1150,84	367,81	3066,63	632,45	3699,08	82,90%	6399,50	57,60%		
1979	1947,54	1516,11	367,09	3630,73	932,86	4763,62	80,42%	7809,92	60,99%		
1980	1935,64	1440,43	358,95	3735,01	733,51	4468,52	83,99%	8021,42	55,71%		
1981	3102,76	1279,96	308,27	4690,98	737,70	5428,68	86,41%	9143,04	59,37%		
1982	2087,70	1216,25	317,97	3621,92	694,45	4306,36	84,11%	7624,94	56,48%		
1983	3117,99	1427,32	257,57	4802,88	507,62	5310,50	90,44%	7835,84	67,77%		
1984	2417,26	2504,61	254,71	5176,59	296,86	5473,47	94,68%	8107,41	67,51%		
1985	2442,57	2176,14	280,62	4899,33	271,13	5170,46	94,76%	8396,12	61,58%		
1986	1433,65	2052,20	298,56	3784,41	337,42	4121,83	91,81%	6647,87	60,19%		
1987	943,73	1811,80	282,97	3038,49	396,29	3424,78	86,72%	6360,22	53,85%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

NOTA: Los agrupamientos se realizaron acorde a las posiciones arancelarias correspondientes a la NADE.

Cereales: Granos (Cap 10); Harinas (Cap 11); Subproductos (Items 23.01 y 23.02).

Oleaginosas: Granos (Cap 12); Aceites (Item 15.07.00); Subproductos (Item 23.04).

Otras agrícolas: Capítulos 6,7,8 y 9 (Frutas,hortalizas,legumbres,ie)

Pecuarias: Capítulos 1 y 2 e Items 4 01, 02, 03,04, 05 y 06 (Carnes,leche,huevos,miel)

CUADRO 6

VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS Y TOTALES
(miles de toneladas)

	Cereales (1)	Oleaginosas (2)	Otras Agricol. (3)	Total Agricol. (4) = 1 + 2 + 3	Total Pecuar. (5)	Total Agropec. (6) = 4 + 5
1972	6692.05	711.16	396.41	7799.62	600.08	8399.70
1973	10599.89	1323.82	237.00	12160.71	480.90	12641.61
1974	11954.97	829.21	503.23	13287.42	215.88	13503.30
1975	8975.95	834.72	429.32	10239.98	215.74	10455.72
1976	11384.02	1285.40	642.35	13311.77	465.67	13777.43
1977	17492.69	2698.65	736.55	20927.89	464.81	21392.70
1978	14438.18	4701.41	860.14	19999.74	534.65	20534.38
1979	16051.42	5248.23	735.54	22035.20	487.07	22522.27
1980	11088.73	5267.76	618.18	16974.66	322.08	17296.74
1981	19509.39	4343.59	519.57	24372.55	359.05	24731.60
1982	15798.08	4871.93	610.78	21280.79	408.23	21689.02
1983	23654.59	5857.54	637.11	30149.25	327.13	30476.39
1984	18368.94	8610.79	594.46	27574.19	198.21	27772.40
1985	21504.70	9250.69	728.57	31483.96	203.95	31687.91
1986	14591.37	10258.64	621.73	25471.73	199.62	25671.36
1987	10259.22	8317.62	711.70	19288.55	191.59	19480.14

Fuente: Idem Cuadros 5

Nota: Idem Cuadros 5

CUADRO 7

PRINCIPALES EXPORTACIONES AGRICOLAS
(como % de la producción)

	Trigo	Maíz	Sorgó	Soja	Girasol	Total
1972	26.11%	51.28%	26.47%	0.00%	0.00%	34.67%
1973	33.27%	41.57%	41.59%	8.07%	68.03%	39.41%
1974	18.83%	55.80%	51.85%	7.68%	36.22%	42.85%
1975	27.94%	50.43%	44.45%	4.23%	55.09%	41.19%
1976	35.95%	52.60%	67.40%	9.22%	44.89%	47.60%
1977	50.90%	65.42%	63.23%	2.84%	83.50%	56.71%
1978	30.44%	61.08%	63.61%	2.63%	69.68%	50.56%
1979	52.28%	68.49%	62.88%	87.66%	66.09%	64.99%
1980	54.55%	55.07%	51.21%	87.76%	71.67%	60.65%
1981	47.40%	70.64%	65.32%	75.65%	72.06%	64.62%
1982	46.36%	54.31%	66.99%	75.30%	57.85%	58.36%
1983	68.10%	71.96%	71.09%	83.49%	71.55%	71.45%
1984	56.72%	58.51%	61.39%	84.74%	69.35%	63.80%
1985	71.32%	59.17%	53.32%	91.18%	78.27%	68.80%
1986	47.71%	57.61%	46.10%	96.47%	74.30%	63.38%
1987	46.85%	42.84%	34.33%	80.83%	80.53%	54.81%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la SAGyP, INDEC y Bolsa de Cereales.

CUADRO 8

SUPERFICIE SEMBRADA CON CEREALES Y OLEAGINOSAS
(en miles de ha)

Campaña	Cereales principales	Cereales Menores	Oleaginosas	Total
1972/73	12852	5290	2719	20861
1973/74	11500	5116	2484	19100
1974/75	11656	4943	2495	19094
1975/76	11807	5181	2659	19647
1976/77	12952	5231	3262	21445
1977/78	10350	5025	4802	20177
1978/79	11060	4549	4699	20308
1979/80	10194	4188	5220	19601
1980/81	12596	4234	4296	21127
1981/82	12973	3767	4804	21544
1982/83	13507	4120	5327	22954
1983/84	13234	3713	6018	22965
1984/85	11660	3522	6417	21599
1985/86	10930	3156	7274	21360
1986/87	9800	2582	6590	18972
1987/88	8887	3190	7105	19182

PRODUCCION
(000 ton)

Campaña	Cereales principales	Cereales Menores	Oleaginosas	Total
1972/73	22560	2658	1922	27140
1973/74	22360	2485	1966	26811
1974/75	18500	1639	1861	22000
1975/76	19485	1864	2394	23743
1976/77	25900	2319	3337	31556
1977/78	22200	1793	5170	29163
1978/79	23000	2113	6200	31313
1979/80	17460	1559	6099	25118
1980/81	28230	1365	5785	35380
1981/82	25900	1243	6959	34102
1982/83	32100	1557	7357	41014
1983/84	29400	1551	10166	41117
1984/85	31700	1687	10545	43932
1985/86	25100	1150	11684	37934
1986/87	20950	1155	10592	32697
1987/88	21676	1663	13599	36938

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGyP, JNG y Bolsa de Cereales.

Nota: Cereales Ppales: Trigo, Maíz y Sorgo Granífero.
Oleaginosas: Girasol, Lino, Mani y Soja.
Cereales menores: Avena, Cebada, Centeno, Mijo, Alpiste y Arroz.

CUADRO 9

EVOLUCION DE LOS PRECIOS FOB Bs. As., DE LOS NIVELES DE DERECHOS A LA EXPORTACION, DEL TIPO DE CAMBIO Y DEL PRECIO AL EXPORTADOR PARA LOS PRINCIPALES CULTIVOS.

	Campaña	P.FOB (US\$/Ton)	TCR (A/US\$)	Der. Exp. (%)	TCE (A/US\$)	P. Exp. (A/Ton)
TRIGO	1982/83	148.00	0.747	25.0	0.560	82.92
	1983/84	129.00	0.727	18.0	0.596	76.90
	1984/85	113.00	0.772	18.0	0.633	71.56
	1985/86	105.00	0.740	15.0	0.629	66.05
	1986/87	84.00	0.733	5.0	0.696	58.49
	1987/88	96.00	0.761	0.0	0.761	73.09
MAIZ	1982/83	128.00	0.745	25.0	0.559	71.49
	1983/84	138.00	0.656	25.0	0.492	67.86
	1984/85	109.00	0.794	21.0	0.627	68.37
	1985/86	86.00	0.712	21.0	0.562	48.37
	1986/87	74.00	0.719	15.0	0.611	45.25
	1987/88	88.00	0.785	0.0	0.785	69.08
SOJA	1982/83	227.00	0.740	10.0	0.666	151.11
	1983/84	284.00	0.645	28.0	0.465	131.96
	1984/85	201.00	0.800	27.5	0.580	116.63
	1985/86	188.00	0.713	27.0	0.520	97.81
	1986/87	199.00	0.727	15.0	0.618	123.03
	1987/88	220.00	0.785	11.0	0.699	153.70

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SAGyP, JNG, INDEC y BCRA.

Nota: Para el cálculo del Tipo de Cambio Real (TCR), la deflación se realizó con un índice combinado IPC-IPMNA en el caso del Austral y del IPC al consumidor en EE.UU en el caso del dólar. En ambos casos, los valores están expresados en moneda de junio '85. El precio FOB, está expresado en valores corrientes corresponde promedio del período de comercialización. Para cada uno de los cultivos, los períodos considerados son:

Trigo: Diciembre-Enero-Febrero.

Maíz: Marzo-Abril-Mayo.

Soja: Abril-Mayo-Junio.

CUADRO 10

GANADO VACUNO: PRECIO, FAENA, EXPORTACION Y CONSUMO

A. En el Bimestre Mayo/Junio (promedio)

Año	Precio del ganado	Faena (000 de Cabezas)	Exportación (000 de tn de carne)	Consumo per cápita (Kgs)
1985	52	233	27	83
1986	98	223	19	80
1987	124	235	28	80
1988	78	222	29	74
Promedio	88.0	228.0	25.6	79.2
Desvío Standard	30.6	6.7	4.6	3.8
Coef. Variab (%)	34.7	3.0	18.0	4.8

B. Valores anuales

1985	66	13577	258	82
1986	93	13839	252	84
1987	105	12782	288	75
1988 (*)	90	12314	312	72
Promedio	88.5	131128.0	277.5	78.2
Desvío Standard	16.3	704.6	27.8	5.7
Coef. Variab (%)	18.5	5.4	10.0	7.2

Fuente: Informe ganadero en base a estadísticas de la Junta Nacional de Carnes.

(*) Proyectado en base a información de los cuatro primeros meses de 1988.

CUADRO 11

PRODUCCION DE FRUTAS Y HORTALIZAS
(000 tn)

A. Frutas

Período	Manzana	Pera	Uva(*)	Durazno	Naranja	Limón	Mandarina	Pomelo
1973/75	657	110	3430	268	768	297	229	181
1976/78	867	157	3233	278	705	300	243	150
1979/81	890	139	3253	214	659	396	235	154
1892/84	877	163	2857	260	610	395	250	152
1985	593	164	2411	209	620	481	243	178

Nota: 1973 comenzaba el año agrícola 1973/74, así sucesivamente

Fuente: SAGyP

(*) Incluye uva destinada a consumo fresco y a vinificación.

B. Frutas

Período	Papa	Ajo	Melón	Espárrago	Pimiento
1975/77	1629	73	68	3.6	61
1978/80	1836	82	64	3.4	85
1981/83	1978	45	61	3.8	80
1984/86	2054	34	68	6.5	78

CUADRO 12

PRECIOS DE LECHE, CARNE FRESCA,
HORTALIZAS, FRUTAS Y LEGUMBRES

	Leche	Hortalizas	Carne	
1985	I	111.6	96.0	84.6
	II	116.9	65.2	66.4
	III	90.6	74.4	78.8
	IV	84.0	107.9	83.0
1986	I	83.4	137.1	84.3
	II	96.0	120.7	87.3
	III	86.1	116.6	96.4
	IV	77.2	130.0	92.5
1987	I	75.6	119.5	94.7
	II	82.5	103.6	99.3
	III	79.3	85.2	112.9
	IV	76.4	81.3	87.9

Fuente: INDEC.

Nota: Precios al consumidor deflacionados por el IPC y exportador en base 11981 = 100.

CUADRO 13

OCUPACION, PODER ADQUISITIVO Y CONSUMO AGREGADO

	Precio de FHL (1981 = 100) (1)	Poder adquisitivo (1981 = 100) (2)	Consumo agregado (%variación) (3)	Tasa de desempleo (tasa %) (4)
1985 I	95.9	146.2	---	
II	65.2	131.8	-8.5	6.3
III	74.5	144.0	-18.1	
IV	108.0	138.1	-2.8	5.9
1986 I	137.1	140.9	-0.5	
II	120.8	137.9	11.1	N.D.
III	116.5	136.6	16.3	
IV	130.0	136.5	5.1	5.2
1987				
I	119.4	131.0	7.0	
II	103.6	128.7	0.2	6.0*
III	85.2	119.4	0.7	
IV	81.3	120.1	0.4	5.7*

Fuente: Elaborado en base a información del INDEC y el BCRA.

Notas: (1) Precio relativo de FHL en el IPC

(2) $PA_t = (0.75 W_t - 1 + 0.25 W_t) / Pt$

donde:

PA_t = Poder Adquisitivo en el mes "t"

$W_t - 1$ = Salario Normal en el mes ("t-1")

W_t = Salario Nominal en el mes "t"

P_t = Índice de Precios al Consumidor en el mes "t"

(3) Cuentas nacionales, variación en relación a igual período del año anterior

(4) INDEC, los datos corresponden a abril y octubre

Fuente: BCRA: Informe Económico Trimestral y Cepal

CUADRO RESUMEN
INDICADORES MACROECONOMICOS 1978-1987

PERIODO	Otros indicadores										Tipo de Cambio Real (11)
	Tasas de crecimiento	Inflación	Déficit Público	Export. Totales	Export. Agríc.	Import. Totales	Saldo Comercial	Deuda Externa	Salario Normal		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
1978	-3.40	8.8	6.5	6.4	3.1	3.8	2.6	12.5		74.1	
1979	7.00	8.1	6.5	7.8	3.8	6.7	1.1	19.0		52.8	
1980	1.50	5.4	7.5	8.0	3.7	10.5	-2.5	27.2	103.7	43.6	
1981	-6.70	7.2	13.3	9.1	4.7	9.4	-0.3	35.7	96.2	52.8	
1982	-5.00	9.9	15.1	7.6	3.6	5.4	2.2	43.6	82.4	90.8	
1983	2.90	15.0	15.2	7.8	4.8	4.5	3.3	46.0	100.0	107.3	
1984	2.50	18.8	11.9	8.1	5.2	4.6	3.5	47.8	124.2	100.0	
1985	-4.40	14.1	6.0	8.4	4.9	3.8	4.4	49.3	112.6	116.5	
1986	5.40	5.1	4.7	6.8	3.8	4.7	2.1	51.7	105.2	110.2	
1987	1.60	8.8		6.1	3.0	5.6	0.5	s.d	97.2	113.5	

NOTAS:

- (1) Elaborado en base a BCRA
 (2) Elaborado en base a BCRA e INDEC
 (3) CEPAL. Tasa equivalente mensual.
 (4) SEM. Sector Público consolidado. Adm.Central, Org.Desc., Prov. y MCBA, deficit empresas públicas y entes binacionales y Sistema de Seguridad Social.
 (5) a (9) BCRA e INDEC
 (10) CEPAL
 (11) Elaborado en base a BCRA. Deflacionado por precios combinados corregidos por la inflación de USA.

Resumen:

Los problemas estructurales de crecimiento de la Argentina, que se manifiestan desde mediados de la década del setenta, se profundizaron en ocasión de la crisis de la deuda y aumentaron su magnitud con su nacionalización, que creó ingentes obligaciones al sector público, sin generar recurso alguno. El cierre de la brecha permanece como una de las cuestiones críticas aún no resuelta de política económica, que se manifiesta, entre otras cosas, en la caída de la inversión por falta de recursos disponibles y en el deterioro del potencial de crecimiento.

El Plan Austral quebró inicialmente la inercia inflacionaria evitando los riesgos de una hiperinflación. Luego de los primeros meses la inflación fue reapareciendo implacablemente. En algunos momentos, especialmente al inicio del Plan, el incremento de precios estuvo motorizado por los alimentos frescos, como respuesta a un aumento en el consumo agregado originado por el incremento en el poder de compra de los salarios y el aumento de la riqueza que significó la abrupta caída en la inflación.

Parecería ser que dicha mejora del poder de compra de los salarios, sumado al efecto de incremento de la riqueza que implicó la caída inicial de la inflación, tonificó el consumo de todo tipo de bienes y en nuestro caso de productos alimenticios, lo cual ante una oferta estable implicó cambios ascendentes de sus precios relativos. Luego, la aceleración inflacionaria y la caída del poder de compra de los salarios, disminuyó el consumo agregado y retornó los precios relativos de frutas, verduras y legumbres a niveles más bajos.

La mayor parte de los productos agropecuarios exportables son también importantes integrantes de la canasta familiar. Existe entonces una significativa interdependencia entre el precio internacional, el precio interno y la incidencia de éste en el costo de la canasta familiar y en consecuencia sobre la evolución del IPC y en el nivel del salario real.

Esta interdependencia, producto del doble rol del sector agropecuario como principal generador de alimentos y divisas, se manifiesta a pesar de los reiterados esfuerzos gubernamentales por aislar el precio internacional del precio interno a través del manejo de la tasa de cambio y el nivel de los derechos a la exportación.

La historia del sector agropecuario durante las dos últimas décadas se caracteriza por una expansión sostenida de la producción y exportación de granos, hasta la cosecha 1984/85 y una abrupta contracción a partir de 1985/86.

Desde el punto de vista del ajuste externo, la caída de los precios internacionales y la falta de oportunas medidas anticíclicas -vía, la eliminación o disminución de los derechos a la exportación desde el inicio mismo del Plan Austral- crearon bajas expectativas de rentabilidad, que se tradujeron posteriormente en una importante disminución de la superficie sembrada y de la producción durante la campaña 1985/86 y particularmente en la campaña 1986/87. Esta menor producción y los menores precios, se reflejaron en una caída en el valor y volumen de las exportaciones, que en 1987 alcanzó 1000 millones de dólares.

Se podría concluir que en términos de política agrícola, existió una inconsistencia entre los objetivos de estabilización de precios y ajuste externo del Plan Austral.

La experiencia del Plan Austral ilustra la dificultad de lograr ajuste con estabilidad, si no se introducen reformas del tipo estructural. En el caso del sector agropecuario, las mismas deberían centrarse fundamentalmente en dos áreas: la reforma impositiva y la modernización del sistema de comercialización interna y externa de granos y carnes. Ambas reformas hubieran contribuido a disminuir el diferencial existente entre los precios FOB y chacra para los productos agrícolas exportables, compensando de esta forma el impacto sobre la rentabilidad, seriamente comprometida por la crisis en el mercado internacional.

En la estrategia agropecuaria del Plan Austral hubo una apreciación errónea sobre la respuesta de corto plazo de la producción agropecuaria, frente a un cambio abrupto de precios. Las decisiones de política macroeconómica, se tomaron asumiendo, erróneamente, una oferta global agropecuaria inelástica. Esto no fue así y la consecuencia fue una sensible caída en la producción. La falta de apreciación sobre la respuesta de la oferta agropecuaria a las variaciones en los precios ha sido una lección cara pero invalorable en la futura toma de decisiones en materia de política macroeconómica, dados los objetivos de estabilización y ajuste del Plan Austral.

BRASIL

**Impacto macroeconómico del programa
de ajuste sobre el sector agrícola en el
Brasil 1979-1984**

Fernando Maida Dell'Acqua

BRASIL

Impacto macroeconómico del programa de ajuste sobre el sector agrícola en el Brasil 1979-1984.

Fernando Maida Dell'Acqua

I. Introducción	1
II. Background histórico y condiciones iniciales	2
III. El programa de ajuste	4
A. Estabilización con crecimiento: 1979-80	5
B. La revisión del plan de ajuste: 1981-82	7
C. El ajuste recesivo: 1983-84	8
IV. Política agrícola en el período 1979-84	9
A. Política de crédito rural	10
B. Política de precios mínimos	12
C. Política comercial	14
D. Investigación y extensión rural	16
E. Política cambiaria	17
F. Política tributaria	19
V. El impacto del programa de ajuste sobre el sector agrícola	20
A. El cambio en las relaciones de intercambio agricultura-industria	22
B. El impacto sobre la producción agrícola	23
C. Empleos y salarios agrícolas	25
D. Bienes transables versus no transables	26
E. El impacto sobre la inversión y modernización agrícola	27
Bibliografía	29
Cuadros y gráficos	31

IMPACTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMA DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGRICOLA EN EL BRASIL 1979 - 1984.

Fernando Maida Dall'Acqua

I. INTRODUCCION

En los últimos diez años la economía brasileña fue sometida a dos programas alternativos de ajuste económico. El primero entre 1979-84 tuvo carácter ortodoxo. El segundo entre 1986-87 trató de implementar una estrategia no recesiva de estabilización conocida como de choque heterodoxo.

Este artículo trata sobre el plan de estabilización adoptado en el Brasil en el período 1979-84, sobre su impacto en la política agrícola y sobre el costo que tuvo en términos de producción, renta, empleo y precios del sector agrícola. El lector debe ser informado que este artículo forma parte de un proyecto más amplio que tiene como objetivo analizar y comparar el impacto que esas dos estrategias diferentes de estabilización produjeron sobre la agricultura brasileña.

En la literatura, el plan de ajuste 1979-84 ha sido considerado como una estrategia ortodoxa de ajuste económico. El principal argumento desarrollado en este artículo es el que no se debe exagerar la coherencia y firmeza de esta ortodoxia. Como ocurrió en otros países de América Latina sólo gradualmente el plan fue asumiendo el carácter de ortodoxo y moldeando la política agrícola en este sentido. De este modo el impacto recesivo sobre la agricultura fue parcialmente atenuado debido a las marchas y contramarchas de la política macroeconómica. En rigor a la verdad, la recesión alcanza al sector agrícola por un período relativamente corto siendo seguida por un rápido crecimiento.

En la primera parte el artículo subraya las condiciones iniciales y el background histórico para la adopción del plan de estabilización. La segunda parte describe el paquete de medidas adoptadas y sus consecuencias macroeconómicas. En la tercera se discute de qué modo el plan de estabiliza-

ción modificó la política agrícola del período 1979-84. Finalmente, se concluye con el análisis del impacto que el plan tuvo sobre el sector agrícola.

II. BACKGROUND HISTORICO Y CONDICIONES INICIALES

A mediados de la década de los sesenta, la economía brasileña presentó un exitoso proceso de ajuste ortodoxo. El gobierno militar recién instalado llevó a cabo un conjunto de reformas -tributaria, financiera y cambiaria- que crearon las condiciones para un rápido proceso de crecimiento económico entre 1968-73. Fue el período conocido como "Milagro Brasileño". El buen desempeño económico continuó aún después del primer choque del petróleo en 1974, a pesar de que la inflación había dado un salto desde un promedio del 20% entre 1968-70 a un 40% en 1977. La aceleración de la inflación no era, sin embargo, considerada un problema serio en función de la creciente indexación de los activos financieros, del aumento de los salarios reales y del mecanismo de minidevaluación cambiaria.

La buena performance de la economía brasileña en la década de los sesenta está fuertemente asociada a la política económica del período. El gobierno estimulaba las inversiones privadas a través de crecientes subsidios, exenciones fiscales y reducción de tarifas públicas. Paralelamente aumentaba las inversiones públicas, principalmente en infraestructura (transportes, comunicaciones, etc) y en programas de substituciones de importaciones de insumos industriales básicos (acero, aluminio, fertilizantes y petroquímicos) (Bresser Pereira, 1987; Werneck, 1986). De ese modo fue posible mantener la inversión bruta alrededor del 24% del PBI, lo que aseguró una tasa media de crecimiento del 8,5% entre 1970-79.

Este patrón de crecimiento económico generaba, sin embargo, un creciente desequilibrio de las finanzas públicas (Alves, 1987). Las transferencias al sector privado reducían el ahorro corriente del gobierno. El sustancial impacto que la exención de impuestos y el aumento de subsidios e incentivos fiscales causaron sobre la capacidad de ahorrar del sector público queda registrado en la reducción del ahorro corriente del gobierno del 6,1 del PBI en 1970, al 2,4% en 1980. Como muestra el cuadro 1, esta reducción se produjo

básicamente, como consecuencia de una reducción de la carga tributaria bruta del 26%, en 1970, al 24,2%, en 1980, y de un aumento de los subsidios al sector privado del 0,8% del PBI al 3,6%.

La caída del ahorro corriente hacía que el aumento de las inversiones del gobierno diesen como resultado crecientes déficits públicos. Las dificultades asociadas a déficits públicos precisan ser financiados. Hasta el comienzo de los años ochenta esa dificultad era paliada por la disponibilidad de líneas de crédito externo. Préstamos externos y bajas tasas de interés eran fácilmente obtenidos en el mercado financiero internacional inundados por los petrodólares. Esos préstamos suplían de modo no inflacionario, buena parte de las necesidades de financiación del sector público. La reducción del ahorro público era, así, ampliamente compensada por el ahorro externo canalizado a través de préstamos externos, especialmente para el sector público. El gobierno se endeudaba externamente para financiar las crecientes transferencias que realizaba para el sector privado, así como para sustentar un alto nivel de inversión pública.

Entre 1970-80 mientras el ahorro público caía del 6.1% del PBI al 2.4%, el ahorro externo aumentaba del 1.3% del PBI al 5.3% (gráfico 2). Por consiguiente, la deuda externa brasileña pasa de los US\$ 5.300 millones, en 1970 a US\$ 53.800 millones en 1980, siendo el sector público responsable de los tres cuartos de ese aumento. En síntesis, la estrategia de crecimiento económico brasileño en la década del setenta se sustentaba en un creciente endeudamiento del sector público que era financiado de modo no inflacionario por préstamos externos.

A fines de la década de los setenta la economía brasileña fue sometida a un creciente deterioro de la situación externa que quebró el equilibrio de esta estrategia de crecimiento económico. El segundo choque del petróleo, la suba de las tasas de interés internacional, la recesión mundial y el desarrollo desfavorable de los términos de intercambio impusieron pesada carga sobre la balanza de pagos exigiendo enorme esfuerzo para continuar pagando los servicios de la deuda. El déficit en transacciones corrientes saltó de US\$ 7.000 millones en 1978 a US\$ 16.300 en 1982.

Hasta 1982, el impacto de este deterioro externo fue atenuado por la pérdida de reservas, así como por la disponibilidad de líneas internacionales de crédito que financiaban parcialmente los déficits en transacciones corrientes. De ese modo el aumento de los servicios de deuda, de los gastos con petró-

leo y la pérdida de divisas debido a las relaciones de intercambio era contrabalanceado con un mayor volumen del financiamiento externo.

La verdadera dimensión de la crisis se da después de la moratoria de México en setiembre de 1982. A partir de allí se interrumpió el flujo de financiamiento internacional, quedando la economía brasileña casi en la insolvencia externa. La balanza de pagos, después de presentar un pequeño superávit en 1981, presenta un déficit de US\$ 8.800 millones en 1982, lo que provocó una vertiginosa caída en el volumen de reservas que alcanzó el nivel más bajo desde el comienzo de la década del setenta.

Al desequilibrio externo se sumaba un desequilibrio interno de igual gravedad. El esquema de financiamiento del déficit público estaba, en gran medida, basado en el ahorro externo. La interrupción de los préstamos externos extinguió por consiguiente, una de las principales fuentes de financiación no inflacionaria que permitía viabilizar un alto nivel de inversión en la economía brasileña. Como consecuencia de la interrupción del ahorro externo, el gobierno queda forzado a cortar, tanto las transferencias al sector privado como el nivel de las inversiones públicas, además de tener que recurrir a mecanismos inflacionarios, como la emisión de moneda y al mercado interno de crédito para financiar el déficit público. La crisis externa amenaza la economía brasileña, no sólo con el riesgo de la insolvencia cambiaria, sino también provoca la aparición de una grave crisis fiscal. En síntesis, la interrupción del flujo de financiamiento externo expone a la economía brasileña simultáneamente a un desequilibrio externo e interno.

III. EL PROGRAMA DE AJUSTE.

A fines de 1979, las autoridades económicas respondieron al agravamiento del desequilibrio externo de la economía brasileña con un programa de ajuste macroeconómico. Aún cuando no haya sido claramente dicho, este programa fue tomando el carácter de ortodoxo, en forma gradual. Inicialmente, como ocurrió en otros países del Cono Sur, se intentó una estrategia de "estabilización con crecimiento" con fuerte cuño populista. El fracaso de esta tentativa forzó a las autoridades económicas a una gradual revisión en la dirección

de un "ajuste recesivo" durante 1981-82. Finalmente, en 1983-84, el gobierno brasileño adopta un programa de estabilización nítidamente ortodoxo bajo la imposición de un acuerdo negociado con el FMI. Esta periodización es fundamental para entender correctamente el impacto del programa de ajuste realizado entre 1979-84 sobre la economía brasileña, particularmente sobre el sector agrícola.

A. Estabilización con crecimiento: 1979 - 80.

La tradición de los programas de ajuste ortodoxo enfatiza, en general, la disciplina financiera y cambiaria, en conjunción con una cierta liberación del comercio. Primero, es necesario transformar la producción doméstica en superávit comercial para el pago de los intereses externos. Esto requiere una substancial depreciación real de las tasas de cambio, corte en los salarios reales y una política restrictiva de crédito que comprima la demanda doméstica, liberando recursos para la exportación. Segundo, es necesario un ajuste fiscal fuerte que reduzca la demanda agregada y permita contener la expansión monetaria, considerada la principal causa de la inflación.

La tentativa de ajuste entre 1979-80 ni de lejos se aproxima a esta receta. Al contrario, sigue el camino opuesto. Los objetivos básicos del programa eran re-equilibrar las cuentas externas y reducir la inflación que había duplicado el piso en 1979. Para aumentar el superávit comercial las autoridades económicas promovieron una maxidevaluación (30%) de la tasa de cambio y permitieron una mayor liberación del comercio externo. En este estadio los salarios reales no fueron contenidos ni se adoptaron medidas fiscales o monetarias restrictivas. Para contener la aceleración de la inflación, las autoridades económicas procuraron influenciar las expectativas inflacionarias preanunciando la tasa de corrección cambiaria y monetaria como otros países del Cono Sur en la década del setenta (Díaz Alejandro, 1981). Las correcciones monetaria y cambiaria fueron prefijadas de modo consistente con una inflación anual esperada del 50%. Las autoridades, en una visión distorsionada de los avances teóricos recientes, parecían creer que el simple prefijado de las correcciones cambiaria y monetaria les aseguraba credibilidad necesaria para alterar las expectativas inflacionarias de los agentes económicos y por consiguiente, revertir la tendencia ascendente de la inflación que había alcanzado el 77,2% en 1979.

Esta estrategia de "ajuste con crecimiento" falló. Inicialmente la economía continuó presentando un rápido crecimiento, lo que parecía reforzar el acierto de esta política económica populista. El PBI creció el 7,2% en 1980. Inmediatamente después, la crisis de la balanza de pagos se agravó y la inflación se aceleró. El déficit en transacciones corrientes aumentó del 4,5% del PBI en 1979 a 5,1% en 1980 mientras la inflación pega un salto del 77,2% al 110% en el mismo período.

Factores externos e internos contribuyeron para este fracaso. En el frente externo, el prefijado de la corrección cambiaria y monetaria llevó a una apreciación de la tasa de cambio e hizo la tasa real de intereses negativa en la medida en que la inflación efectiva (110%) superó mucho a la inflación proyectada (50%). Gran parte de la devaluación real del cambio ganada con la "maxi" de 1979 fue perdida a lo largo de 1980, disminuyendo la competitividad externa de las exportaciones brasileñas. Por otro lado, tasas de intereses negativas mantuvieron la demanda doméstica activa debilitando el esfuerzo por reducir la absorción doméstica y estimulando las importaciones. Estos hechos sumados al aumento de la tasa de intereses externa, dieron como resultado el aumento del déficit en transacciones corrientes.

En el frente interno, además de tasas de intereses reales negativas, fallaron los esfuerzos para la adopción de una política fiscal restrictiva. El déficit público (PSBR-concepto operacional), según estimaciones del FMI, aumentó del 3,0% del PBI en 1979 al 3,6% en 1980. La política salarial y el comportamiento de los precios agrícolas también contribuyeron en la aceleración inflacionaria. En 1979 se registró una aceleración del crecimiento de los precios de alimentos y materias primas como consecuencia de la quiebra de la zafra agrícola. Como agregado, se introdujo una nueva ley salarial, que acortaba el período de reajuste (indexation lag) de 12 meses a 6 meses, así como aseguraba ganancias reales para los salarios más bajos. Esos hechos sumados a las ganancias de productividad obtenidos en las convenciones colectivas aseguraron un firme aumento de los salarios reales que presionó los costos y precios industriales.

B. La revisión del plan de ajuste: 1981 - 82.

El fracaso de la estrategia "Estabilización con crecimiento" llevó a una revisión del programa de ajuste a través de políticas contraccionistas. Esta revisión fue, sin embargo, sujeta a marchas y contramarchas. El período 1981 - 82 puede ser visto como una fase de transición de una política expansionista hacia una recesiva.

En 1981 la política de prefijado de la corrección monetaria y cambiaria fue abandonada. Se retomaron las mini-devaluaciones del cambio y se volvieron a introducir los incentivos para las exportaciones. Al mismo tiempo, se trató de adoptar políticas monetarias y fiscales más rígidas. El crédito al sector privado fue reducido y disminuyeron los subsidios a las tasas de intereses relacionadas principalmente con el crédito rural.

Como resultado de esa reorientación de la política de estabilización, la economía entró en recesión. En 1981, el crecimiento del PBI se volvió negativo con una caída del 5,5% en la producción industrial. El impacto sobre el sector agrícola quedó registrado con una reducción de la zafra 1980/81. El sector externo reaccionó favorablemente al cambio de rumbo de la política económica. La balanza comercial registró el primer superávit desde el comienzo de los años setenta y el déficit en transacciones corrientes cayó al 4,3% del PBI.

Esta política de retracción fue flexibilizada en 1982. El déficit público aumentó el 25% al mismo tiempo que el crédito al sector privado registraba un crecimiento real del 10%. Como consecuencia, la economía inició una recuperación. El sector industrial revirtió la tendencia descendente, cerrando el año con un crecimiento positivo del 0,5%. La zafra agrícola 1981/82 volvió a presentar un crecimiento positivo. Esta leve recuperación económica significó un agravamiento del desequilibrio externo. El déficit en transacciones corrientes aumentó drásticamente alcanzando el pico de 5,8% del PBI.

Con la crisis mundial de la deuda en el segundo semestre de 1982 y la consiguiente paralización del flujo de capital internacional aumentaron las dificultades para el pago de los servicios de la deuda externa brasileña. El déficit en transacciones corrientes tuvo que ser financiado parcialmente con las

reservas, que cayeron vertiginosamente de US\$ 7.500 millones en 1981 a US\$ 2.600 millones en 1982, dejando al país próximo a la insolvencia externa.

El dramático deterioro de la posición externa brasileña forzó a las autoridades económicas a una drástica revisión de la estrategia económica. En particular, quedó claro que el país no podría recurrir más al ahorro externo para financiar su crecimiento económico. El resultado fue la adopción de un programa de ajuste nítidamente ortodoxo elaborado bajo la imposición de un acuerdo negociado con el FMI.

C. El ajuste recesivo: 1983 - 84.

El objetivo central del programa económico negociado con el FMI era restablecer el equilibrio externo de la economía brasileña. Para esto fueron adoptadas las reglas clásicas que caracterizan una estrategia de estabilización recesiva: 1. maxidevaluación del 30% de la tasa de cambio; 2. corte drástico del déficit público que fue reducido del 7,7% del PBI en 1982 al 4,4% en el 83 y 2,7% en el 84; 3. corte de los salarios reales; 4. reducción monetaria que significó una reducción real de casi el 30% en el crédito al sector privado entre 1983-84 y 5. liberación de la política comercial.

Este conjunto de medidas provocó la mayor recesión de la historia moderna brasileña. En 1983, el producto bruto interno cayó el 3,2%, lo cual significó una reducción del 5,3% en la renta per cápita.

El plan de estabilización presentó su resultado más claro en el sector externo que tuvo un desempeño extraordinario. La cuenta corriente externa salió de un déficit del 5,8% del PBI en 1982, para un leve superavit del 0,02% en 1984, mientras las reservas aumentaban de US\$ 2.600 millones a 10.200 millones. Volvieron los créditos del FMI y los bancos acreedores se tranquilizaron renegociando la deuda externa.

El ajuste externo fue alcanzado a través de un sustancial cambio de los precios relativos en la dirección de los bienes transables y de una drástica reducción de la demanda doméstica. El cambio de los precios relativos fue la consecuencia de una depreciación de la tasa de cambio real efectiva en relación al dólar arriba de un 20% en 1983 y de condiciones favorables en los mer-

cados externos. La reducción de la absorción doméstica se dio básicamente debido a la contracción del nivel de inversión que cayó del 20,6% del PBI en 1982, al 17,1% en 1983. Esto debido a que la reducción del déficit público fue el resultado principalmente de un corte del 26% en la inversión gubernamental. Esta reducción en la formación bruta de capital del sector público, combinada con la declinación de los salarios reales y el racionamiento del crédito al sector privado desencadenaron una contracción de la demanda doméstica, que llevó también a una caída de las inversiones privadas industriales y agrícolas (Dall'Acqua y Bresser Pereira, 1987).

En síntesis, la interrupción de los préstamos externos forzó a un brusco reajuste de la economía brasileña, buscando generar divisas para servir a la deuda externa. Con la implementación del programa de estabilización ortodoxa, el Brasil pasó a tener enormes superávits comerciales transformándose en exportador líquido de capitales. La transferencia de recursos reales al exterior, que hasta ese momento era negativa, alcanzó el 2.4% del PBI en 1983 y el 5.4% en 1984. Para viabilizar esa substancial transferencia de recursos al exterior, fue necesario reducir la parcela de la producción absorbida internamente en consumo e inversión. Como esta última tiende a caer más rápido que el consumo, esa estrategia de ajuste terminó provocando una drástica reducción en la formación bruta de capital, lo que afectó tanto al sector urbano como agrícola de la economía brasileña.

IV. POLITICA AGRICOLA EN EL PERIODO 1979 - 84.

La tentativa de ajuste realizada entre 1979-84 moldeó no sólo la política macroeconómica sino también las políticas sectoriales. En este sentido las autoridades económicas trataron de reorientar la política agrícola para atender a los objetivos de reequilibrio externo e interno de la economía brasileña. La firmeza y la coherencia con que esto fue realizado no debe, sin embargo, ser exagerada. Las circunstancias en las cuales las decisiones de política agrícola eran tomadas no permitían el "afinamiento" de instrumentos tales como el crédito rural, precios mínimos ni un cuidadoso planeamiento de las medidas a lo largo del tiempo. De ese modo los avances y retrocesos en la política de es-

tabilización, en el sentido de una estrategia de ajuste ortodoxo, generaban una cierta indefinición en la política agrícola.

Recién en 1983 con el programa de ajuste negociado con el FMI, la política agrícola gana homogeneidad asumiendo carácter nítidamente recesivo. Lo que sigue, a partir de allí, es una firme contracción de la liquidez agrícola, corte en los subsidios y en los gastos gubernamentales destinados a la agricultura y un cambio de precios relativos en el sentido de los "bienes comerciables". Este argumento es desarrollado a continuación a través de un análisis detallado de las políticas de crédito rural, comercial, precios mínimos, investigación y extensión, cambio y tributaria.

A. Política de crédito rural.

En el Brasil, el crédito rural es, en gran parte, reemplazado por fuentes oficiales de crédito. El Banco del Brasil y otras instituciones oficiales responden por más del 70% del total de crédito destinado al sector agrícola. Esta alta dependencia del financiamiento oficial es consecuencia de la estructura del sistema financiero gubernamental que aún siendo bastante sofisticado (por lo menos para un país con las características del Brasil) es esencialmente urbano. La firme expansión del crédito rural en los últimos veinte años ha sido liderada por el Banco del Brasil y sólo secundada por los bancos comerciales privados de aplicaciones compulsivas. La reforma bancaria de 1964, que creó las bases para el actual sistema financiero, no aseguró el desarrollo de instituciones especializadas en la atención preferencial de los agricultores, operando para ello con instrumentos financieros con características de riesgo, vencimiento, liquidez y rentabilidad adecuados a las especificidades del financiamiento agrícola.

La alta dependencia de las fuentes oficiales de crédito hace que el crédito agrícola sea fuertemente afectado por las medidas de la política monetaria. Esto debido a que no existe un fondo especial de recursos para el crédito rural. Los recursos necesarios para atender la demanda por financiamientos agrícolas, particularmente hasta 1985, eran sugeridos en gran parte por la colocación de títulos y emisión monetaria, a través de un mecanismo ("cuenta movimiento") mediante el cual el Banco del Brasil tenía acceso automático a los recursos del Banco Central.

Esta modalidad hace que la habilidad del Banco del Brasil para atender la demanda por préstamos agrícolas, dependa sensiblemente de las metas de política monetaria ejecutada por el Banco Central. Las autoridades monetarias al intentar, por ejemplo, limitar la expansión de los medios de pago, pasan a controlar principalmente la oferta de crédito rural del Banco del Brasil. Este sistema de crédito rural fuertemente centralizado en fuentes oficiales vuelve entonces, la disponibilidad de recursos para el sector agrícola altamente elástica, o sea, fuertemente vulnerable a la ejecución de las metas monetarias de corto plazo.

En la zafra 1979/80, en concordancia con la estrategia de "ajuste con crecimiento", el gobierno promovió una firme expansión del crédito rural subsidiado. El objetivo de esta política era eliminar el cuadro de escasez de alimentos y materias primas producto, principalmente, de condiciones climáticas adversas que se verificaron en dos zafas anteriores. De este modo, el volumen de crédito rural encabezado por los financiamientos oficiales del Banco del Brasil tuvo un aumento real de 29% (Gráfico 3).

Esa firme expansión de la liquidez agrícola significó fuertes presiones sobre la expansión monetaria. Esto ocurrió por dos razones. Primero, la expansión del crédito rural exigía un mayor volumen de financiamiento oficial para los cuales no había fuente definida de recursos. Segundo, con aceleración inflacionaria a partir de 1979 aumentaron las transferencias para el sector rural a través de los subsidios a tasa de intereses (Cuadro 4).

El aumento de los recursos aplicados en el crédito rural presionaba el déficit público y reducía el control sobre la base monetaria. Por eso era considerado como importante mecanismo alimentador de la inflación. En base a este diagnóstico, las autoridades económicas pasaron a promover cortes en la expansión del crédito cuando el fracaso de la estrategia "estabilización con crecimiento" llevó a una revisión del programa de ajuste mediante la adopción de una política de contracción. Esta revisión fue, sin embargo, gradual. En la zafra 1980/81, a pesar de una reducción real del 4% en el volumen total de crédito (costo, inversión y comercialización) se registró un aumento de casi el 8% en el crédito de costo. Del mismo modo, las tasas de intereses reales asociadas al crédito rural continuaban bajas, de tal forma que los subsidios permanecían altos, a pesar de la intención de las autoridades económicas de practicar una política fiscal rígida.

El carácter contraccionista de la política de crédito rural se hizo más ní-

tido a partir de la zafra 1981/82 cuando se registró una caída real del 13% en el volumen de préstamos destinados al sector agrícola. Esta tendencia se mantuvo en las zafras siguientes. Además de este aprieto en la liquidez agrícola, los cambios en la política del crédito rural llevaron también a un aumento de las tasas de interés reales. Se redujeron así los gastos del gobierno con subsidios al crédito rural, aumentándose los encargos financieros pagados por los agricultores. Esto es puesto en evidencia en el cuadro 5, que muestra que los costos financieros de los principales cultivos agrícolas, prácticamente se vieron duplicados a partir de la zafra 1981/82.

B. Política de precios mínimos.

El Programa de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) opera a través de la fijación de precios que el gobierno garantiza a los agricultores en el momento de la cosecha. Presiones políticas han provocado una gradual ampliación del programa que actualmente beneficia a cerca de cuarenta productos.

Los stocks oficiales formados a través de ese programa son colocados en el mercado doméstico entre zafra y zafra, principalmente a través de remates en bolsas de mercaderías. Hasta hace muy poco, no existían reglas definidas para la intervención del gobierno en los mercados agrícolas. Esta indefinición de reglas permitía que los stocks oficiales fueran constantemente utilizados con el objetivo básico de controlar la inflación. El gobierno subsidiaba la venta de sus stocks para atenuar las presiones zonales de los precios agrícolas sobre la inflación. En otras palabras, los stocks oficiales eran, generalmente, vendidos a un precio inferior a su costo de adquisición y carga (almacenamiento, financiero y transporte). El programa abarcaba así, gastos con adquisición como también, un gran volumen de subsidios cubierto con recursos del Tesoro Nacional. En 1987, por ejemplo, el déficit presupuestario asociado a los programas de stock oficiales de productos agrícolas contribuyeron en casi el 10% para el déficit global del sector público (PSBR) del 5,5%. Ese gran impacto sobre el déficit público hace que el Programa de Garantía de los Precios Mínimos esté fuertemente vinculado a los objetivos de la política fiscal. Cuando las autoridades económicas deciden practicar una política fiscal más dura, el PGPM es uno de los programas más afectados por los recortes de los gastos públicos.

Durante la mayor parte del período de ajuste entre 1979-84 la política de precios mínimos tuvo carácter expansionista. Precios mínimos más compensadores eran la contrapartida para la estrechez de la liquidez agrícola, a través de la contención del crédito rural. Las autoridades económicas utilizaron deliberadamente el PGPM para estimular la producción, tanto de los cultivos de exportación, como los de mercado interno. Como muestra el cuadro 6 los precios mínimos de los principales productos agrícolas, con excepción de la soja, acumularon un aumento real superior al período entre las zafra 1979/80 y 1981/82.

La disposición de utilizar la política de precios mínimos para estimular la producción agrícola se registró principalmente en la zafra 1981/82. Hasta entonces los precios mínimos eran fijados antes de la plantación para regir durante el período de la cosecha. Por consiguiente, los precios mínimos eran definidos cerca de ocho meses antes de ser efectivos para los agricultores. En un contexto de estabilidad inflacionaria este sistema no causa grandes distorsiones, ya que es siempre posible prever con razonable seguridad la inflación futura. Con la aceleración de la inflación se aumenta el riesgo de que los precios mínimos sufran un desfase con relación a la evolución de los costos de producción, reduciendo la efectividad de esta política como instrumento de fomento agrícola. Para evitar este riesgo, las autoridades económicas indexaron el precio de garantía definiendo antes de la plantación el llamado "precio base", que es corregido mensualmente por la tasa de inflación hasta la cosecha, momento en que entra en operación el precio mínimo.

El carácter expansionista de la política de precios mínimos sólo fue revertido en la zafra 1982/83, cuando las autoridades económicas comenzaron a practicar una política de ajuste fuertemente recesiva. La necesidad de reducir el déficit público acabó forzando la reversión de la política de precios mínimos. Menores precios de garantía significaban menor participación del gobierno en la comercialización agrícola y consecuentemente menor volumen de recursos inmovilizados con stocks agrícola. De ese modo, en concordancia con la presión en la política fiscal, el reajuste de los precios base para la zafra 1982/83 quedó por debajo de la inflación del período, lo que provocó una reducción real en relación a la zafra anterior. Como muestra el cuadro 6, el precio mínimo real para los principales productos agrícolas fue reducido en cerca del 10%. Esto permitió una menor participación del gobierno en la adquisición de la zafra. Consecuentemente, se redujo el volumen de recursos inmovilizados con stocks oficiales (Cuadro 7) lo que contribuyó para el recorte del déficit público de 7.7% en 1982 a 4.4% en 1983 y 2.7% en 1984.

C. Política comercial.

En el Brasil la formación de los precios en los mercados agrícolas ha sido fuertemente influenciada por intervenciones gubernamentales. Las autoridades económicas, independientemente de sus ideas políticas, con frecuencia recurren a instrumentos tales como regulación, subsidio, importaciones, para influir en el comportamiento de los precios agrícolas. Históricamente esas intervenciones gubernamentales han discriminado en contra de la agricultura para beneficiar un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones (Dall'Acqua, 1985).

Durante el período de ajuste económico 1979-84, esta política comercial no parece haber sufrido cambios significativos. La formación de los precios en los mercados agrícolas continuó marcada por una fuerte intervención gubernamental que discriminaba contra la agricultura. Tyler y Suzigan (1981) estiman que entre 1980-81 era impuesto al sector agropecuario un elevado grado de protección negativa (-22.8%), mientras el sector industrial presentaba una tasa de protección efectiva del 24.7%.

Desde 1979, para atenuar el impacto de la quiebra de dos zafas consecutivas sobre la inflación, las autoridades económicas recurrieron a diferentes instrumentos de control de precios, que continuaron siendo utilizados durante todo el período analizado. Primero, el gobierno estatizó las importaciones de productos agrícolas y pasó a subsidiar la venta del producto importado (maíz y arroz) en el mercado doméstico. Segundo, los stocks oficiales formados por el programa de garantía de precios mínimos pasaron a ser colocados en el mercado sin reglas predefinidas, con el único objetivo de contener la aceleración de los precios. Frecuentemente esos stocks eran rematados en las bolsas de mercaderías a precios inferiores al precio mínimo. (Días y López, 1984). Tercero, se recurrió, con frecuencia, a la regulación de precios minoristas (leche y carne) y a los "acuerdos de caballeros" (arroz y porotos) con las grandes redes de supermercados. En esos acuerdos los supermercados se comprometían a reajustar los precios por debajo de la inflación, mediante la recepción de cuotas de los stocks oficiales a precios subsidiados.

Esta discriminación se registró también para los cultivos de exportación. El complejo soja (grano, salvado y aceite) sufrió restricciones a la exportación

de granos y la regulación del precio del aceite y salvado en el mercado doméstico. El control de las exportaciones a través de cuotas procuraba asegurar el abastecimiento de materia prima para la aplastante industria nacional. La regulación de los precios del aceite y salvado en el mercado doméstico tenía como objetivo contener la aceleración inflacionaria, garantizando al consumidor precios por debajo de la paridad internacional.

La excepción de esa política comercial fue el trigo. Este producto representa un caso extremo de intervención gubernamental en los mercados agrícolas en el Brasil. Las adquisiciones y venta de la producción nacional y la totalidad de las importaciones son realizadas exclusivamente por el gobierno, que también fija el precio de todas las etapas de comercialización. En la última década, intentando contener el alza de los precios internacionales sobre la inflación doméstica, el gobierno comenzó a subsidiar el consumo. Los gastos gubernamentales con el trigo aumentaron rápidamente alcanzando cerca del 0.7% del PBI. Este enorme impacto sobre las finanzas públicas volvió a la "Cuenta Trigo" uno de los ítems más estudiados siempre que el gobierno pretende cortar el déficit público. En 1980 no fue diferente. El aprieto de la política fiscal llevó a las autoridades económicas a reducir los subsidios al trigo. Entre 1980 - 81, el precio al consumidor aumentó el 35%, casi tres veces más que la inflación del período, permitiendo una reducción del subsidio implícito en el precio del 82% al 58% (Dall'Acqua, 1988). En 1982 el gobierno continuó aumentando el precio al consumidor más rápido que la inflación, reduciendo el subsidio al 38% del precio.

Excluido el caso del trigo, la política comercial practicada durante el programa de ajuste económico discriminó contra el sector agrícola teniendo como principal objetivo contener la aceleración inflacionaria que, impulsada por los precios agrícolas casi se triplicó entre 1978-80. Esa política comercial significó importantes transferencias sectoriales de rentas. Las intervenciones gubernamentales sobre los mercados agrícolas protegían al sector urbano de las elevaciones de los precios agrícolas. Esa protección significaba, sin embargo, un impuesto para el productor agrícola en la medida que impedía un aumento en precio relativo agricultura-industria que compensase la pérdida de rentabilidad como consecuencia de una menor producción.

D. Investigación y extensión rural.

La investigación agrícola y la extensión rural en el Brasil han sido básicamente realizadas por el sector público. El papel desempeñado por el sector privado es bastante limitado con excepción del caso del maíz (simientes híbridas).

Hasta fines de la década del sesenta la investigación y extensión rural no eran consideradas actividades prioritarias en la asignación de los recursos públicos. Esta situación se modificó en la década del setenta con el esfuerzo gubernamental para la modernización del sector agrícola. El bajo empleo de insumos modernos, la evidente ineficiencia en el empleo de fertilizantes y máquinas, la baja productividad de amplias zonas agrícolas, combinados con la necesidad de reducir los precios de los alimentos básicos y aumentar la competitividad externa fueron las fuerzas básicas que determinaron la reformulación del sistema brasileño de investigación y extensión rural.

En 1972, el gobierno federal promovió una profunda reforma en el sistema de investigación y extensión rural. Fueron creadas la Empresa Brasileña de Pesquisas Agropecuarias (EMBRAPA) y la Empresa Brasileña de Asistencia Técnica (EMBRATER). Esas agencias fueron establecidas como empresas públicas para realizar actividades de investigación y extensión a nivel federal y coordinar y supervisar a las agencias estatales que también, fueron reorganizadas para adecuarse al nuevo modelo institucional de investigación y extensión.

Esas empresas tuvieron un tratamiento prioritario en la adjudicación de recursos presupuestarios del gobierno federal. En esta fase, los recursos públicos eran abundantes. Los ingresos líquidos del gobierno alcanzaban el pico del 17% del PBI. Entre 1974-78 los gastos del Tesoro Nacional con investigación y extensión rural aumentaron un promedio real del 40% al año. En 1979 los gastos en esas actividades alcanzaron el 1% del PBI agrícola contra el 0.2% en 1970. Entusiasmada por el rápido crecimiento de las actividades de fomento y por el crédito rural abundante y barato, la modernización agrícola se extendió rápidamente, principalmente en el Centro-Sur del país. En consecuencia, el empleo de insumos modernos y máquinas presentó una expansión acelerada. Entre 1970-80, el consumo aparente de fungicida aumen-

tó el 200%, y el de fertilizante más de diez veces, mientras el área cultivada por tractor se reducía de 204 ha a 92 ha.

A comienzos de los años ochenta este énfasis en investigación y extensión rural fue reconsiderado en concordancia con la revisión en la estrategia de ajuste económico. Los recursos públicos se hacían escasos con la caída de los ingresos por tributos líquidos en el orden del 11% del PBI. Inicialmente, los cambios fueron tímidos. En 1981, la tentativa de las autoridades económicas de contener el déficit público provocó un corte del 5% en los recursos presupuestarios transferidos para EMBRAPA y EMBRATER (Cuadro 8). Al año siguiente, con la flexibilización de la política macroeconómica, este esfuerzo contraccionista fue abandonado. El déficit público aumentó de 6% a 7.7%, lo que facilita un aumento real del 19% de los gastos con investigación y extensión. En 1983, la situación cambió completamente con la interrupción del flujo de ahorro externo que ayudaba a financiar el déficit público. Las autoridades económicas son forzadas a apretar la política fiscal cortando los gastos públicos. El déficit público fué reducido al 4.4% del PBI a través de un esfuerzo que significó una reducción real de casi el 30% de los recursos asignados para investigación y extensión rural.

E. Política cambiaria.

Como toda política de estabilización, la política cambiaria sufrió sucesivas modificaciones en el período 1979-84 reflejando marchas y contramarchas en el esfuerzo de ajuste de la economía brasileña. En ciertos momentos se adoptaron medidas que promovieron una substancial devaluación de la tasa de cambio efectivo. Sin embargo, después de algún tiempo las autoridades económicas, preocupadas con la escalada de la inflación, permitieron que este efecto fuese erosionado a través de una desaceleración de la devaluación cambiaria. Solamente en el período 1983-84 es posible argumentar que la política cambiaria mantuvo una firme tendencia de desvalorización de la tasa efectiva de cambio, sufriendo un fuerte aumento en la competitividad internacional de las exportaciones agrícolas brasileñas (Gráfico 4).

En 1979 las autoridades económicas, presionadas por la crisis de la balanza de pagos, reorientaron la política cambiaria intentando reducir la sobrevaloración del cruzeiro estimada en un 16%. Durante la zafra 1979/80 el ritmo

de las devaluaciones fue acelerado y en diciembre de 1979 el gobierno decretó una maxidevaluación del 30%. Comparada con 1979, la tasa efectiva de cambio en relación al dólar depreció casi un 10% en 1980. Esta medida fue acompañada por un impuesto de exportación sobre algunos productos agrícolas, inclusive soja. Debido a la presión de los agricultores, este impuesto fue gradualmente retirado durante 1980.

El efecto de esas políticas fue, sin embargo, rápidamente corroído por medidas posteriores. A fines de 1980 la corrección cambiaria fue prefijada en un 50% por debajo de la inflación del período, que estuvo cerca del 100%. El objetivo de las autoridades económicas era contener la aceleración inflacionaria así como estimular a las empresas instaladas en el país para captar recursos externos. Esto debido a que la prefijación del cambio garantizaba un menor costo a los préstamos externos con relación a los préstamos domésticos. El resultado de esta medida fue una rápida valorización del cruzeiro, que llevó a una substancial pérdida de competitividad externa de los productos agrícolas brasileños. En la zafra 1980/81, la reducción de la competitividad externa, como consecuencia de la sobrevaloración cambiaria, alcanzó un 25% para la soja y el algodón y cerca del 30% para el maíz. Como muestra el cuadro 9 esta situación permaneció prácticamente sin alteraciones en la zafra 1981-82, cuando el grado de competitividad externa, medido por la relación precio límite en el interior del país (costo de producción + impuestos), alcanzó el nivel más bajo de la década.

Durante 1983-84 las autoridades económicas volvieron a practicar una política cambiaria agresiva bajo la imposición del nuevo programa de ajuste. En febrero de 1983 fue decretada una nueva maxidevaluación del 30% y a continuación se mantuvo el ritmo de las minidevaluaciones cercanas a la tasa de inflación. Tal como ocurrió en 1979 la maxidevaluación fue acompañada por un impuesto de exportación sobre algunos productos agrícolas, que fue retirado al poco tiempo por presión de los agricultores (Dall'Acqua y Blumenschein, 1983). Comparada con la de 1982, la tasa de cambio efectiva en relación al dólar fue depreciada en casi un 30% en 1983 (Gráfico 4). Esto permitió que en la zafra 1982/83 los coeficientes de competitividad externa de la soja y del algodón superasen levemente a aquéllos que se observarían con la ausencia de la sobrevaloración del cruzeiro.

F. Política tributaria.

En la tentativa por reducir el déficit público las autoridades económicas, además de realizar cortes en los gastos presupuestarios, intentaron también aumentar los ingresos tributarios brutos. Los impuestos directos e indirectos fueron elevados a través de modificaciones de la Ley de Impuesto a la Renta (IR) de las empresas, así como de la legislación que regula el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías (ICM). Esas modificaciones contribuyeron al aumento en la carga tributaria bruta de 24.5% del PBI en 1981 a 26.5% en 1982.

El sector agrícola no fue, sin embargo, castigado por este aumento en los tributos. Los impuestos que inciden sobre las actividades agrícolas son el Impuesto a la Renta (IR), el Impuesto Territorial Rural (ITR) y el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías (ICM).

La legislación referente al Impuesto sobre la Renta (IR) de las actividades agrícolas incluye un complejo sistema de incentivos fiscales que tienden a estimular la modernización de las propiedades rurales. Esos incentivos reducen substancialmente la tasación sobre los rendimientos de la explotación agropecuaria. Por ejemplo, mientras un trabajador asalariado de una franja media de renta es gravado en un 34% de su rendimiento bruto, un agricultor con el mismo nivel de renta es gravado en sólo un 2% (Silva, 1985). Ese sistema, que asegura un rendimiento altamente privilegiado a los rendimientos agrícolas, no fue modificado en el período 1979-84 a pesar del aumento decretado para el IR pagado por las empresas industriales, de servicios y financieras.

El Impuesto Territorial Rural (ITR) es un tributo sobre la propiedad de la tierra. En 1979 la legislación del ITR fue modificada, introduciéndose la progresividad del impuesto para tierras improductivas. Ese cambio no tuvo por objetivo aumentar la recaudación tributaria sobre el sector agrícola sino simplemente incentivar la producción en tierras no utilizadas. Las propiedades que presentasen condiciones "óptimas" de explotación pasarían a ser beneficiadas con una reducción fiscal que puede llegar hasta el 90% (Longo, 1987). Las modificaciones en el ITR intentaron utilizar ese instrumento fiscal para estimular la expansión de la producción agrícola.

El Impuesto sobre Circulación de Mercaderías (ICM) incide sobre la mayoría de los productos en las diferentes etapas de producción. La producción agrícola destinada al mercado interno es gravado en un 17%. Frutas, verduras y productos lácteos están exentos. Los productos agrícolas destinados a la exportación reciben un tratamiento privilegiado siendo gravados con un 13%. Para evitar la doble tributación, la comercialización de los insumos agrícolas (fertilizantes, raciones y simientes) está exenta del ICM.

En términos proporcionales la agricultura recibe un tratamiento diferenciado en relación al sector industrial. Este último responde por el 66% de la recaudación del ICM contra el 6% del sector agrícola, aún cuando la participación de esos dos sectores en la renta total sea de 33% y 11% respectivamente. Este tratamiento privilegiado no fue modificado durante el período 1979-84 cuando las autoridades económicas trataron de aumentar la carga impositiva bruta con el objetivo de reducir el déficit público. Por el contrario, los cambios en el ICM para el sector agrícola también tuvieron carácter nítidamente expansionista. Esto ocurrió especialmente para el algodón a partir de la zafra 81/82. Dado el bajo grado de competitividad externa de ese cultivo, las autoridades económicas eximieron a la exportación de algodón del ICM.

En síntesis, el sector agrícola recibió un tratamiento preferencial en relación a los cambios tributarios realizados en el período 1979-84. Mientras las autoridades económicas aumentaron el gravamen sobre las empresas industriales y financieras, la política tributaria era modificada con el objeto de estimular la expansión de la producción agrícola.

V. EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGRICOLA

En el Brasil existe una tradición por la que los gobernantes enfatizan la prioridad agrícola en los discursos oficiales y en los planes plurianuales de desarrollo económico. En 1979, con el recién instalado gobierno militar, no fue diferente. Dentro de la estrategia "estabilización con crecimiento" las autoridades económicas enfatizaron como meta prioritaria de la política económica el aumento de la producción agrícola. En aquel momento había, sin embargo,

fuerzas razones que encuadraban perfectamente esta directiva en el discurso populista del gobierno recién formado.

Las dos zafas anteriores habían sido perjudicadas por condiciones climáticas adversas. Así, a pesar de las intervenciones gubernamentales, los precios agrícolas aumentaron rápidamente, presionados por la escasez en la oferta de alimentos y materias primas. La aceleración del crecimiento de los precios ejercía, a su vez, una fuerte presión inflacionaria sobre los costos industriales, no sólo a través de los precios de las materias primas, sino también por el impacto de los precios sobre los salarios. En 1979, los trabajadores recuperaban su poder de reivindicación dentro del cuadro institucional brasileño, lo que culminó con un cambio en la política salarial. La indexación que era anual, se hizo semestral ampliando la velocidad con que los precios de los alimentos eran transportados a los salarios, y por consiguiente, a los costos industriales. De ese modo el alza de los precios agrícolas presionaba a los precios industriales, contribuyendo para que el piso de la inflación prácticamente se duplicase en 1979.

La aceleración del crecimiento de los precios de los alimentos y materias primas, combinada con el desequilibrio de la balanza de pagos, llevó a las autoridades económicas a practicar una política agrícola expansionista. Básicamente, el objetivo era alcanzar un gran aumento de la producción agrícola que permitiese simultáneamente estabilizar los mercados domésticos y generar excedentes exportables. Esta fue la racionalidad de la expansión del crédito rural subsidiado y del aumento de los precios mínimos para la zafa de 1979/80. Es verdad que esta política presionaba los gastos públicos debido al aumento del volumen de subsidios asociado al crédito rural. Como muestra el cuadro 10, en 1979 esos subsidios prácticamente se duplicaron con relación a la zafa anterior. El déficit público era, mientras tanto, financiado por préstamos externos, lo que no era motivo de especial preocupación para las autoridades económicas.

El sector agrícola respondió favorablemente a esta política. El aumento en la oferta de alimentos y materias primas, combinado con la política comercial del gobierno, enfriaron los precios agrícolas, que pasaron a crecer por debajo de la inflación. Del mismo modo aumentaron los excedentes exportables. Como muestra el cuadro 10, en 1980 las exportaciones agrícolas crecieron US\$ 2.4, ó sea cerca del 30%, con relación al año anterior.

La desaceleración de la inflación agrícola no consiguió contener la es-

calada inflacionaria impulsada por el aumento de los precios de las materias primas importadas (en particular petróleo), de los salarios reales y de la maxi-devaluación del cambio. De igual forma, el aumento de las exportaciones agrícolas fue insuficiente para evitar el agravamiento del desequilibrio externo. La política macroeconómica expansionista estimulaba un rápido aumento de las importaciones, neutralizando el impacto positivo de un crecimiento anual de las exportaciones del 32%, sobre la balanza de pagos. En síntesis, el aumento de la oferta agrícola fue insuficiente para evitar que la inflación saltase del 4,5% del PBI, en 1979 al 5,3% en 1980.

A. El cambio en las relaciones de intercambio agricultura-industria

La aceleración de la inflación y el agravamiento del desequilibrio externo condujo a una revisión de la política macroeconómica. La política monetaria se volvió fuertemente contraccionista, llevando a una reducción del crédito al sector privado. El crédito destinado al sector agrícola sufrió una reducción real del 4%. La economía entró en recesión mientras la inflación caía levemente al 95% y el déficit, en transacciones corrientes, era reducido al 4,3% del PBI.

La victoria de la lucha contra la inflación se dio básicamente sobre los precios competitivos de la economía, particularmente de los precios agrícolas (al por mayor), que crecieron un 71%, mientras los precios industriales aumentaban el 100%. En 1982 ese cambio en los precios relativos a favor del sector industrial fue reforzado con los precios industriales que crecieron el 100%, mientras los precios agrícolas aumentaban el 90%.

Esa tendencia de los precios relativos tiene una estrecha relación con la política comercial y con la profundización de la recesión. La política comercial era claramente discriminatoria contra el sector agrícola: las autoridades recurren a las importaciones subsidiadas, regulación de las exportaciones, a pautas para contener el aumento de los precios agrícolas. Recesión, a su vez, significa reducción en el crecimiento de la demanda global. En los mercados agrícolas competitivos, donde los precios son determinados por las fuerzas de oferta y demanda, la tendencia decreciente de la demanda presionaba hacia abajo el crecimiento de los precios agrícolas. En los sectores industriales, en particular en aquellos oligopolizados, donde los precios son administrados, el aumento de las tasas de interés, de los salarios y de los precios de las mate-

rias primas, elevaban los costos de producción, presionando el crecimiento de los precios.

El crecimiento más rápido de los precios industriales en relación a los precios agrícolas, llevó a un deterioro en términos de intercambio para los productores rurales, que en términos agregados sumó el 18% entre 1980 y 1982 (Gráfico 5). Se inició, por consiguiente, en ese período, un proceso gradual de transferencia de renta para el sector industrial, en detrimento de la rentabilidad y liquidez en el sector primario (Dall'Acqua y Blumenschein, 1985).

Ese deterioro de las relaciones de intercambio solamente fue revertido a partir de 1983 en el momento de la drástica reducción de la oferta agrícola, la recuperación de las cotizaciones internacionales de la materia prima y la maxidevaluación del cambio crearon las condiciones básicas para una explosión de los precios de los productos primarios. La tasa de crecimiento de esos precios trepa del 98% al 120%, del primero al segundo semestre de 1983. Esa aceleración en el crecimiento de los precios agrícolas revirtió la tendencia del precio relativo agricultura-industria, al mismo tiempo que contribuía para que el piso inflacionario se duplicase a 200%. Cuando fue medido en el nivel mayorista, el precio relativo agricultura-industria aumentó el 45% en 1983 sugiriendo una substancial mejora en las condiciones de rentabilidad y liquidez de la agricultura, lo que contribuiría decisivamente para retomar el crecimiento agrícola a partir de la zafra 1983/84.

B. El impacto sobre la producción agrícola.

La revisión en la estrategia de ajuste a partir de 1981 tuvo un efecto bastante inestable sobre las decisiones de plantaciones de los agricultores y por consiguiente, sobre la producción agrícola. Entre 1981-82 la política agrícola no puntualizaba correctamente los objetivos pretendidos por el programa de estabilización. Les faltaba unidad y coherencia a las políticas de crédito rural, comercial, precio mínimo, cambio y tributación. Mientras algunos de esos instrumentos eran practicados en forma expansionista otros mostraban la dirección opuesta. Esta indefinición se refleja sobre el comportamiento de la producción agrícola que se mantiene oscilante y presenta, por un lado, las señales de una profunda recesión y por otro, los resultados de un exitoso proceso de ajuste.

Como se vio, la desaceleración de la economía a partir de 1981 está asociada a un proceso de transferencia sectorial de rentas que deprime las ganancias, los ahorros reales y por consiguiente, la liquidez del sector agrícola en beneficio del sector industrial. Esta declinación en la liquidez agrícola podría ser compensada por la política de crédito rural subsidiada que se constituía en el mecanismo básico de apoyo a la expansión de la producción agrícola. Esto no sucedió. Además de las restricciones a la expansión del volumen de los financiamientos, la política de crédito rural insidía también en el aumento de los encargos financieros a raíz del retiro de los subsidios implícitos asociados a la tasa de interés.

A esta política de crédito contraccionista, se contraponía, mientras tanto, una política de precios mínimos claramente expansionista. Precios mínimos más altos mejoraban las expectativas de rentabilidad de los agricultores, estimulándolos para expandir la producción. La política de precios mínimos era usada como compensación al retiro de los subsidios al crédito rural. Esta también era la dirección de los cambios tributarios, especialmente el retiro del ICM para el algodón.

Esta indefinición de la política agrícola se refleja en las decisiones de plantación de los agricultores. Como lo muestra la Cuadro 11 el área cosechada, después de aumentar en la zafra 1979/80, cae en la cosecha siguiente para nuevamente crecer en la zafra 1981/82. En términos de producción, la situación no es diferente. Aún cuando el gobierno estuviese anunciando la disposición de practicar una política contraccionista, se nota que la producción de la mayoría de los principales cultivos temporales aumentó levemente. Este es, por consiguiente, un período de relativo estancamiento en la agricultura en el que, por un lado, los sacrificios del ajuste recesivo son minimizados pero, por el otro, los beneficios de la política agrícola practicada no son aparentes.

La situación se altera drásticamente en 1983, cuando las autoridades económicas negocian un programa de ajuste ortodoxo de acuerdo con el FMI. Bajo la imposición de este programa, la política agrícola finalmente gana unidad con relación a los objetivos propuestos. Se reducen los subsidios al sector agrícola, se ajusta aún más el crédito rural y se promueve una reducción generalizada de los precios mínimos. Estas medidas asociadas a la incertidumbre, producto del agravamiento de la situación económica del país y a condiciones climáticas adversas, provocan una reducción inmediata en el área cosechada del 13%. Lo mismo ocurre con la oferta de la mayoría de los pro:

ductos agrícolas. Las principales excepciones son los cultivos de exportación -algodón, naranja- y de sustitución de importaciones -caña de azúcar y trigo.

El impacto recesivo sobre la producción agrícola fue profundo pero no prolongado. La reducción en la zafra agrícola, combinada con pequeños stocks, recuperación de las cotizaciones internacionales de la materia prima y la maxidevaluación del cambio presentaron las condiciones básicas para una explosión de los precios agrícolas en 1983. La aceleración de la inflación agrícola invirtió rápidamente la tendencia de las relaciones de intercambio. En 1983, el precio agricultura-industria aumentó en un 45%, mejorando las expectativas de rentabilidad y liquidez del sector a punto de estimular a los agricultores, para expandir el área cultivada y aumentar nuevamente las inversiones que estaban disminuyendo desde comienzos de la década.

C. Empleos y salarios agrícolas.

Durante el período de ajuste, el sector agrícola presentó un aumento del empleo acompañado de una reducción de los salarios reales. El crecimiento del empleo agrícola revierte la tendencia de la década anterior cuando el rápido crecimiento de la agricultura brasileña estaba asociado a un proceso de modernización liberador de mano de obra. Entre 1970-80, la fuerza de trabajo empleada en la agricultura permaneció prácticamente sin alteración, al tiempo que el empleo en la industria y en el comercio se duplicaba (Cuadro 12). Esta situación se ve modificada durante el comienzo de los años ochenta. El esfuerzo de ajuste de la economía brasileña afecta al sector industrial en forma más intensa que al sector agrícola. Entre 1980-85 el empleo agrícola aumentó el 16% mientras el empleo industrial crecía el 10%.

El crecimiento del empleo agrícola durante el período de ajuste económico puede ser explicado mediante una combinación de factores de empuje y arrastre. Por una parte, el proceso de ajuste redujo los incentivos que atraían a la migración rural urbana. La desaceleración de la actividad industrial provocó una firme reducción en los salarios reales y en las oportunidades de trabajo, principalmente en las actividades que emplean mano de obra poco calificada, tal como la construcción civil. Especialmente durante la fase más profunda de la recesión entre 1983-84, los salarios en este segmento industrial cayeron tan rápido como los salarios rurales.

Por otra parte, los factores de expulsión de la fuerza de trabajo rural presentes en la década del setenta eran debilitados durante el período de ajuste económico. El nivel de empleo agrícola pasó a ser sostenido no sólo por el comportamiento de la producción agrícola, sino también por la disminución de las inversiones en tecnología que ahorraron mano de obra. Entre 1980-85, la relación mano de obra ocupada/tractor se mantuvo sin alteraciones después de haberse reducido en 70% entre 1970-80. Del mismo modo, la relación área cultivada/tractor presentó una caída mucho menos acentuada que en la década anterior, sugiriendo la desaceleración en el empleo de técnicas capital-intensivas de ahorro de mano de obra.

D. Bienes transables versus no transables.

La revisión de la estrategia de ajuste a partir de 1981 no consiguió promover un cambio en la composición de la producción agrícola en el sentido de una mayor participación de los bienes transables. Las medidas recesivas procuraban, a través de una reducción en la absorción doméstica, ajustar la producción en el sentido de mejorar la posición de la balanza comercial. La eficacia de esa medida dependía de un cambio de precios relativos en favor de los bienes transables para incentivar la producción de esos productos. Como muestra el cuadro 15 no se consiguió un realineamiento de precios que beneficiase a los bienes transables.

Este fracaso que consistió en revertir las relaciones internas de intercambio en favor de los cultivos de exportación, refleja la propia indefinición de la política económica. A partir de 1981, la desaceleración de la economía reduce las presiones de demanda sobre la oferta de alimentos y materias primas destinados al mercado doméstico, provocando una caída en los precios reales de esos productos. El deterioro de la expectativa de rentabilidad de esos cultivos no era, sin embargo, suficiente para estimular la producción de los cultivos de exportación. Por una parte, las autoridades económicas aumentaban los precios mínimos, beneficiando principalmente a los bienes no transables (Cuadro 6). Por otra, la maxidevaluación cambiaria de 1979, que debería favorecer a los bienes transables fue neutralizada por la creación del impuesto de importación y después por el prefijado de las desvalorizaciones. La sobrevalorización cambiaria, sumada a la caída de las cotizaciones externas, (Cuadro 16) impidió un cambio de precios relativos en favor de los bienes transables.

Esos factores explican por qué el estancamiento de la agricultura entre 1980-82 no fue acompañado por la substitución de bienes no transables por bienes transables, que propiciase el aumento de las exportaciones brasileñas. Por el contrario, el estancamiento fue generalizado para todo el sector agrícola sugiriendo que los empresarios rurales, en vez de dirigir sus ahorros a los cultivos de exportación, los colocaran en alternativas de menor riesgo y mayor rentabilidad en el mercado financiero.

Esta situación se altera en 1983. La política fiscal y monetaria contractionista empuja a la economía a la recesión, reduciendo la absorción doméstica. La maxidevaluación cambiaria, combinada con la recuperación de las cotizaciones internacionales de los productos básicos y la reducción de los precios mínimos de los cultivos domésticos favorecen las expectativas de rentabilidad de los bienes transables. El resultado es un aumento de las exportaciones agrícolas (Cuadro 17) mostrando que, finalmente, el programa alcanzaba los objetivos pretendidos.

E. El impacto sobre la inversión y modernización agrícola.

El plan de estabilización afectó de modo más prolongado a las inversiones y modernización del sector agrícola. Además del corte en los recursos destinados a la investigación y extensión, la reducción de la liquidez y el cambio de los precios relativos contribuyeron a la firme reducción en la utilización de insumos modernos y en la formación bruta de capital en el sector.

En la década del setenta, la agricultura presentó un rápido proceso de modernización asociado principalmente a los cultivos de exportación en la región Centro-Sur. El dinamismo de este proceso fue, en gran parte, sostenido por una rápida ampliación del sistema de investigación y extensión, así como por la expansión del volumen del crédito rural subsidiado. En relación a este último aspecto, por ejemplo, durante 1979, cuando la política económica era fuertemente expansionista, el volumen de crédito destinado a inversiones agrícolas aumentó cerca del 50%.

Esta situación se modifica radicalmente a partir de 1980. La revisión del plan de estabilización llevó a un corte de los gastos con actividades de fomento en investigación y extensión. Además, se promovió una amplia reconside-

ración de la política de crédito rural que afectaría principalmente al volumen de recursos destinados al financiamiento de inversiones agrícolas. La contención del crédito al sector privado provoca una reducción real de casi el 30% en el volumen de crédito destinado a la inversión agrícola, reduciendo la disponibilidad de recursos para la formación bruta del capital.

Las decisiones de inversión dependen no sólo de la disponibilidad de financiamiento bancario, sino también del ahorro de los agricultores y de la expectativa de rentabilidad. El ahorro de los agricultores está directamente asociado a las ganancias obtenidas. Cuanto mayor la rentabilidad de la actividad agrícola en zafras pasadas, mayores serán los ahorros líquidos disponibles y en consecuencia, mayor la capacidad de autofinanciamiento del agricultor. La expectativa de rentabilidad, a su vez es influenciada, principalmente, por el precio relativo esperado en las próximas zafras, tasa de intereses asociada al crédito y al costo de oportunidad del capital.

La reducción en el crédito rural, a partir de 1980, se da en un momento en el que los ahorros disponibles eran reducidos y las expectativas de rentabilidad de las inversiones se hacían menos favorables con el creciente deterioro de las relaciones de intercambio y el aumento de las tasas de intereses. La caída de las financiaciones y la reducción del ahorro disponible limitaban la capacidad de financiación en el sector agrícola. La declinación de la rentabilidad esperada para las próximas zafras y el aumento del costo de oportunidad del capital desestimulaban a los empresarios para invertir. Estos factores, sumados a la incertidumbre generada por la drástica revisión del discurso expansionista y por el comienzo de la desaceleración de la economía, provocó una reducción inmediata en el nivel de inversión agrícola. Así, la revisión de la estrategia de ajuste en 1981 afectó más rápidamente y en forma más prolongada a la formación de capital en el sector agrícola que las decisiones de áreas cultivadas de los agricultores. Entre 1980-83 el consumo aparente de tractores cayó en más del 50% y el de fertilizantes en 42% (Cuadro 16).

Esta situación sólo pudo ser revertida en 1984 cuando la explosión de precios agrícolas revierte las relaciones de intercambio, estimulando nuevamente las colocaciones en la formación de capital del sector agrícola (Cuadro 19) y señalando el fin de la recesión.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, S.R. O desafio do déficit público. Brasília, Banco Central do Brasil, 1987 (mimeo).

BARROS, J.M. y MANOEL, A. Insumos agrícolas: evolução recente e perspectivas in Brandaô, A.S., Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões Rio de Janeiro, IPEA/INPES 1988.

BRESSER PEREIRA, L. "Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. Revista de Economia Política, 8(4), 1987.

DIAZ-ALEXANDRO, A. Southern Cone Stabilization Plans in W. Cline e S. Weintraub, Economic Stabilization in Developing Countries . Washington, Brookings Institution, 1981.

DIAS, G. y LOPES, I. Implicações de una abertura do comercio externo para a agricultura brasileira . Conferência Latino Americana de Economia Agrícola. Piracicaba, 1984.

DALL'ACQUA, F.M. O impacto dos subsídios agrícolas sobre o déficit público . Relatório preparado para o Banco Mundial. 1988. (mimeo).

DALL'ACQUA, F.M. y BRESSER PEREIRA, L. A composição financeira do déficit público . A Revista de Economia Política, 7(2), São Paulo, 1987.

DALL'ACQUA, F.M. y SANTANA, C.M. The GATT and the Agricultural Brazilian Policy in Brazil and the Uruguay Round, Fundação Instituto de Pesquisa Econômica, USP, 1987.

DALL'ACQUA, F.M. y BLUMENSCHNEIN, F. Agricultura, crédito e recessão . Estudos Econômicos, 1(1), 1985.

DALL'ACQUA, F.M. y SANTANA, C.M. A crise de rentabilidade da agricultura de exportação . Conjuntura Econômica vol. 39(12), Dez. 1985.

DALL'ACQUA, F.M. Relações entre agricultura e indústria no Brasil. *Revista de Economia Política*, 5(3), 1985.

FAGUNDES, M.H. Comentários sobre o crédito rural e sua evolução recente. Brasília, CFP, 1987.

GUIMARAES, C.V. Balanço mercantil de divisas do setor agrícola, 1965-1982". Brasília, IPEA/IPLAN, 1988 (mimeo).

GUIMARAES, C.V. Comércio agrícola, saldo comercial e dívida externa in dados conjunturais da agropecuária Nro 12. Brasília: IPEA/IPLAN, enero, 1987.

LONGO C.A. A tributação na agricultura . Carta mensal da SUPEC, Nro. 10, Brasília, CFP, 1987.

MELO, F.M. Prioridade agrícola: Sucesso ou fracasso. FIPE/PIONEIRA. São Paulo, 1985.

SILVA, L.S. Complexidade e eficiência; A tributação da renda da terra , Tesis de Maestría. Brasília, UnB, 1986.

REZENDE, G.C. External adjustment and agriculture . Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987. (mimeo).

TYLER, W. y SUZIGAM, W. Políticas comerciais e incentivos industriais no Brasil . Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1981.

WERNECK, R.F. Retomada do crescimento e esforço de poupança: Limitações e possibilidades . Rio de Janeiro, Pontifica Universidade Católica, Texto para discussão Nro. 133, 1986.

CUADROS

y

GRAFICOS

CUADRO 1

AHORRO DEL GOBIERNO EN CUENTA CORRIENTE (en porcentaje del PBI)

	70	80	81	83
A. INGRESOS TRIBUTARIOS BRUTOS	26.0	24.2	24.4	24.9
B. TRANSFERENCIAS	8.6	12.8	12.9	14.4
Interés de la deuda Interna (i)	0.7	0.7	1.1	1.9
Asistencia y Previsión	8.2	7.6	8.1	8.3
Subsidios	0.8	3.6	2.6	2.6
Otros	-1.1	0.9	1.1	1.4
C. INGRESOS LIQUIDOS (A-B)	17.4	11.4	11.5	10.5
D. GASTO CORRIENTE	11.3	9.0	9.2	9.6
E. AHORRO EN CUENTA CORRIENTE	6.1	2.4	2.3	0.9

Fuente: FBGE - Concepto Cuentas Nacionales

(i) excluye corrección monetaria

CUADRO 2

INDICADORES MACROECONOMICOS, 1978-84.

INDICADOR	78	79	80	81	82	83	84
TASA DE CRECIMIENTO							
PBI	5.0	6.4	7.2	-1.6	0.9	-3.2	4.5
PBI PER CAPITA	2.6	4.0	4.8	-3.7	-1.3	-5.3	2.2
INFLACION	40.8	77.2	110.2	95.1	99.7	210.9	223.8
MONEDA (MI)	41.1	69.7	71.4	81.2	84.0	93.1	200.4
EN % DEL PBI							
DEFICIT PUBLICO (1)							
Operacional		3.0	3.6	6.2	7.7	4.4	2.7
Nominal	6.1	8.1	7.1	11.5	16.7	19.9	22.2
TRANS. CORRIENTES	-3.3	-4.5	-5.1	-4.3	-5.8	-3.3	
EN US\$ MIL MILLONES							
EXPORTACIONES	12.7	15.2	20.1	23.3	20.2	21.9	27.0
IMPORTACIONES	13.7	18.1	23.0	22.1	19.4	15.4	13.9
SALDO COMERCIAL	-1.0	-2.9	-2.9	1.2	0.8	6.5	13.1
TRANS. CORRIENTES	-7.0	-10.7	-12.8	-11.7	-16.3	-6.8	0.0
RESERVA BRUTA	11.9	9.7	6.9	7.5	2.6	3.2	10.2
DEUDA EXTERNA	53.4	60.3	70.2	80.0	91.3	97.9	103.5
INDICE (1978 = 100)							
SALARIO MINIMO	100	101	107	110	116	107	106
Sal. Industr.(2)	100	105	110	122	135	126	131
PERS. OCUPADO(3)	100	103	107	100	95	87	84
T. DE CAMB. REAL (4)	100	93	87	97	95	77	78

Fuente: Banco Central; Banco Mundial; FMI y FIBGE.

(1) Serie y quebrada en 1980: Datos no son comparables.

(2) FIESP: Salario-hora; deflacionado por el ICV-FIPE.

(3) FIESP.

(4) Calculada por el Banco Central: Inflación americana y el WPI; aumento significa apreciación.

CUADRO 3

OFERTA Y DEMANDA AGREGADA

	81	82	83	84
1. Variación porcentual precios constantes				
Consumo	-4.6	3.0	-3.0	2.8
Inversión	-13.3	-5.4	-17.0	4.1
2. En porcentaje del PBI				
Consumo	78.2	80.1	80.5	77.9
Inversión	22.2	20.6	17.1	16.5
Pública	8.3	8.7	6.4	5.6
Privada	13.9	11.9	10.7	10.9
Ahorro (= Inversión)	22.2	20.6	17.1	16.5
Doméstica	17.7	14.5	13.7	16.4
Externa	4.5	6.1	3.4	0.1

Fuente: FGV; FMI.

CUADRO 4

TASAS DE INTERES Y SUBSIDIOS AL CREDITO RURAL.

	Inflación Anual	Tasa de interés		Subsidios en % del PBI Agropec. (1)
		Cred.Rural	Mercado	
1978	40.8 %	15.0 %	69.6 %	5.4
1979	77.2 %	15.0 %	95.4 %	12.3
1980	110.3 %	30.0 %	124.5 %	11.4
1981	95.1 %	45.0 %	136.6 %	7.0
1982	99.7 %	45.0 %	228.6 %	7.8
1983	211.0 %	100.0 %	256.4 %	7.5
1984	223.8 %	218.0 %	317.0 %	0.2

(1) Fuente: FAGUNDEZ (1987) calculado en base a la tasa nominal de intereses del crédito rural y a la tasa de inflación.

CUADRO 5

COSTO DE PRODUCCION (en Cr\$ de 1985)

CULTIVO	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
SOJA (Cr\$/60 Kg)					
Costo operacional	15.1	14.3	16.8	15.3	17.8
Costo financiero	4.2	4.4	8.1	8.1	16.5
Costo total	19.3	18.7	24.9	23.4	34.3
ALGODON (Cr\$/15 Kg)					
Costo operacional	9.5	9.7	12.4	10.9	8.5
Costo financiero	2.5	3.2	6.6	6.5	7.7
Costo total	12.0	12.9	19.0	17.4	16.2
MAIZ (Cr\$/60 Kg)					
Costo operacional	11.1	11.1	12.9	13.0	11.6
Costo financiero	3.2	3.5	7.1	8.2	10.6
Costo total	14.3	14.6	20.0	21.2	22.2

Fuente: Dall'Acqua y Santana (1987).

CUADRO 6

PRECIOS MINIMOS REALES-CENTRO SUR (en OTN)

PRODUCTO	UNIDAD	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
ALGODON	15 Kg	0.37	0.55	0.58	0.53	0.67
ARROZ						
Irrigado	50 Kg	0.77	0.92	1.00	0.90	1.13
Seco	60 Kg	0.71	1.02	1.02	0.94	1.17
POROTOS	60 Kg	1.30	2.40	2.53	2.31	2.65
MANDIOCA	1 Ton	1.18	1.67	2.74	1.99	1.87
MAIZ	60 Kg	0.33	0.53	0.60	0.52	0.59
SOJA	60 Kg	0.80	0.76	0.79	0.72	0.72

Fuente: Elaborado por la CFP/ DAEP/SUTEC/DIEST. Precios nominales ponderados por el porcentual de recolección de las zafras 82/83 y 83/84.

CUADRO 7

PARTICIPACION DEL GOBIERNO EN LOS MERCADOS AGRICOLAS, 79 - 84

	79	80	81	82	83	84
--	----	----	----	----	----	----

A. SALDO DE LOS STOCKS OFICIALES A FIN DE AÑO (en 1000 Tn)(1)

Algodón	na	na	14	58	3	
Arroz (cáscara)	na	na	701	611	140	248
Porotos	na	na	101	557	132	47
Maíz	na	na	60	1400	142	54
Soja	na	na		2		
Sorgo	na	na	1	8		

B. ADQUISICIONES DEL GOBIERNO EN RELACION
A LA PRODUCCION TOTAL (en %) (2)

Algodón			2.4	10.4	4.3	0.4
Arroz (cáscara)	1.4	2.3	9.7	7.5	6.5	7.4
Porotos	0.5		0.8	36.2	10.2	4.4
Maíz	0.4		0.3	16.2	7.4	2.2
Soja						

Fuente:

(1) CFP/IBGE.

(2) Resende (1987).

CUADRO 8

GASTOS PUBLICOS CON PESQUISA Y EXTENSION RURAL

(millones de Cr\$ de 1980)

Años	EMBRAPA (investigación)	EMBRATER (extensión)	TOTAL
1980	8003	5077	13080
1981	7807	4658	12465
1982	10169	4647	14816
1983	7179	3347	10526
1984	6398	3972	10370

Fuente: Secretaria Especial de Control de Empresas Estatales; Informes anuales de 1980 a 1984.

CUADRO 9

COEFICIENTES DE COMPETITIVIDAD EXTERNA

Coefficiente de competitividad externa (CCE)	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
CCE-I (efectivamente observado)						
Soja	2.30	1.81	1.31	1.81	1.73	1.33
Algodón	1.59	1.27	0.79	1.30	1.82	1.46
Maíz	0.99	1.07	0.56	1.10	1.26	1.09
CCE-II* (tasa de cambio de equilibrio)						
Soja	2.52	2.43	1.77	1.80	1.80	1.28
Algodón	1.69	1.71	1.02	1.25	1.89	1.40
Maíz	1.17	1.52	0.82	1.09	1.32	1.04

Fuente: Dall'Acqua y Santana (1985)

* El CCE-II fue calculado substituyendo la tasa de cambio oficial por la tasa de cambio de equilibrio.

CUADRO 10

BALANZA COMERCIAL, PERIODO 1978-84

(en miles de millones de US\$)

AÑO	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES		BALANZA COMERCIAL
	Total	Agrícolas (1)	Total	No-Petróleo	
1978	12.7	7.3	13.7	9.5	-1.0
1979	15.2	8.0	18.1	11.7	-2.8
1980	20.1	10.4	23.0	13.1	-2.8
1981	23.3	10.7	22.1	11.1	1.2
1982	20.2	9.0	19.4	9.3	0.8
1983	21.9	10.0	15.4	7.3	6.5
1984	27.0	11.7	13.9	7.0	13.1

Fuente: Banco Central, CACEX, Guimaraes, (1987, 1988).

(1) Incluye bienes agrícolas procesados y no procesados excepto aquellos altamente procesados como ropas y calzados.

CUADRO 11

AREA CULTIVADA Y PRODUCCION - PERIODO 78 - 84

	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
1-AREA CULTIVADA (millones de Ha)						
Cult. Temporales	40.2	41.5	40.6	43.6	38.0	42.6
Cult.Merc.Interno	23.3	24.5	24.8	26.8	22.1	24.8
2-PRODUCCION (millones de Tn)						
Mercado Interno						
Arróz	7.6	9.8	8.2	9.7	7.7	9.0
Poroto	2.2	2.0	2.3	2.9	1.6	2.2
Maíz	16.3	20.4	21.1	21.8	18.7	21.2
Mandioca	25.0	23.4	24.5	24.1	21.9	21.5
Papa	2.2	2.0	2.2	1.9	1.9	2.2
Mercado Externo						
Soja	10.2	15.2	15.0	12.8	14.6	15.6
Algodón	1.6	1.7	1.7	1.9	1.6	2.2
Naranja	42.2	54.5	57.0	58.0	58.6	64.7
Sustitución de Importaciones						
Caña de azúcar	138.9	148.7	155.9	186.0	216.0	22.3
Trigo	2.9	2.7	2.2	1.8	2.2	2.0

Fuente: FIBGE.

CUADRO 12

INDICADORES DE EMPLEO

SECTOR DE ACTIVIDAD	Personal ocupado (en mil)		
	1970	1980	1985
AGRICULTURA	13,088	12,661	15,190
INDUSTRIA	5,296	10,771	11,788
SERVICIOS	1,174	19,803	26,261
TOTAL	29,558	43,235	53,234

Fuente: FIBGE.

CUADRO 13

INDICES DE SALARIOS MEDIOS REALES

SECTOR DE ACTIVIDAD	INDICE DE SALARIO MEDIO REAL (1979 = 100)					
	79	80	81	82	83	84
AGRICULTURA (1)						
Mensual	100	95	94	101	86	78
Jornalero	100	95	91	93	78	71
INDUSTRIA (2)						
Construcción civil	100	95	94	104	83	68
Promedio Nacional	100	96	100	100	97	85

Fuente: Secretaria de Agricultura del Estado de San Pablo y FIBGE; Salario Agrícola y de la Construcción Civil se refiere al Estado de San Pablo Deflator IGP-DI.

CUADRO 14

USO DE FACTORES DE PRODUCCION

	1970	1980	1985
AREA DE CULTIVO/TRACTOR	204.0	90.0	80.0
AREA DE CULTIVO/MO	2.6	3.9	3.4
MO/TRACTOR	78.0	23.0	23.0

Fuente: FIBGE para los datos brutos.

CUADRO 15

INDICE DE PRECIOS "BIENES TRANSABLES V& BIENES NO TRANSABLES"

AÑO	No transables (1)	Transables (2)	Transables (s/café) (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1978	100	100	100	100	100
1979	101	97	100	95	99
1980	101	72	73	71	73
1981	88	63	69	72	78
1982	71	63	68	89	96
1983	93	77	88	83	95
1984	78	82	94	105	120

Fuente: Melo (1985).

CUADRO 16

INDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES DE COMMODITIES (1)

(1978 = 100)

AÑO	ALGODON	SOJA	BEEF	NARANJA	CAFE	CACAO	AZUCAR
1978	100	100	100	100	100	100	100
1979	121	96	150	86	97	81	104
1980	87	77	141	66	79	54	204
1981	82	77	106	74	42	40	152
1982	64	67	78	77	47	31	87
1983	60	64	68	77	49	38	87
1984	73	76	71	106	53	46	83

Fuente: CACEX, Rezende (1987).

(1) Calculado en base al precio promedio de las exportaciones brasileñas.

CUADRO 17

EXPORTACIONES AGRICOLAS BRASILEÑAS

	78	79	80	81	82	83	84
Nros. Indices							
VALOR	100	108	137	141	118	133	155
PRECIO	108	108	112	97	87	87	96
CANTIDAD	100	100	122	146	137	154	162

Fuente: GUIMÁRAES (1987 - 1988) para datos brutos.

CUADRO 18

INDICE DE PRECIOS PAGADOS POR LOS AGRICULTORES

(1978 = 100)

AÑO	MAQUINAS	FERTILIZANTES	COMBUSTIBLES	PESTICIDAS
1978	100	100	100	100
1979	100	104	105	97
1980	98	136	118	115
1981	105	124	123	107
1982	109	108	119	102
1983	97	107	125	107
1984	107	118	117	113

Fuente: Secretaria de Agricultura de San Pablo.

CUADRO 19

CONSUMO APARENTE DE INSUMOS AGRICOLAS, 78-84

AÑO	Tractores	Fertilizantes	Pesticidas
1978	100	100	100
1979	118	110	105
1980	122	130	118
1981	68	85	92
1982	60	84	69
1983	54	75	61
1984	100	107	86

Fuente: Barros y Manoel (1988) para los datos básicos

Gráfico 1- ingresos líquidos y gastos corrientes del Gobierno
Concepto Cuentas Nacionales

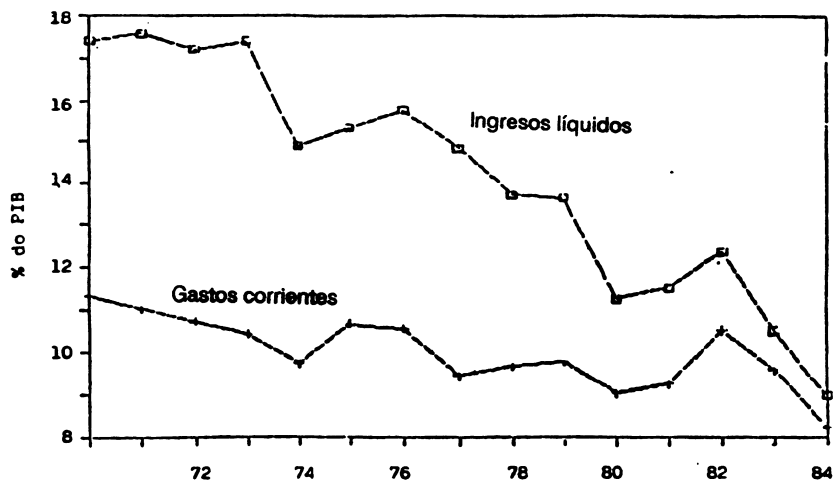


Gráfico 2 - Ahorro del Gobierno y ahorro externo
Concepto Cuentas Nacionales

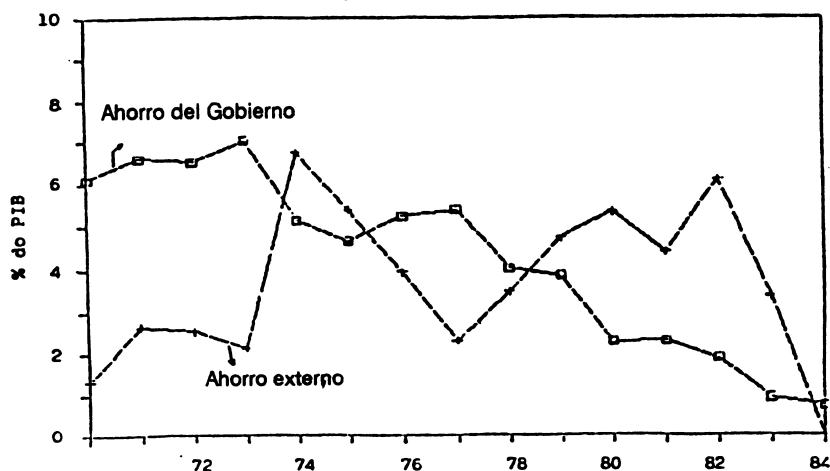


Gráfico 3
Gráfico. Crédito agrícola. En Cruzados billones de 1988
Período 1978-84

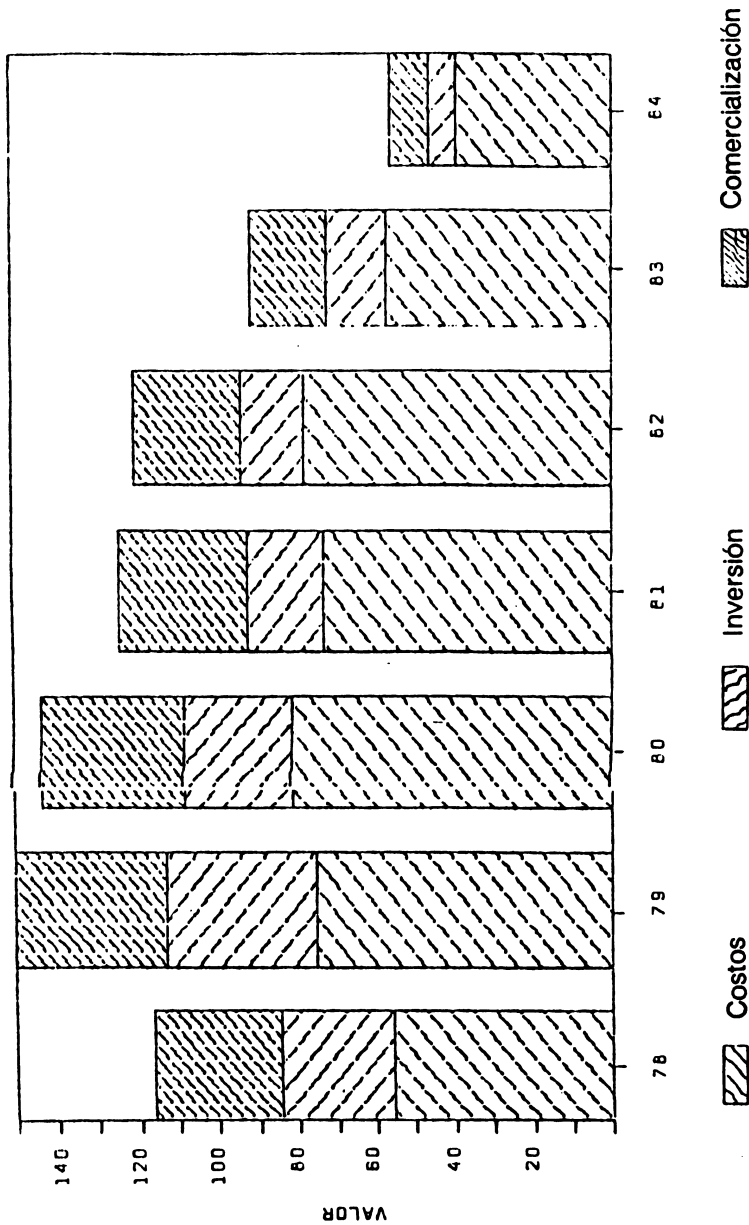
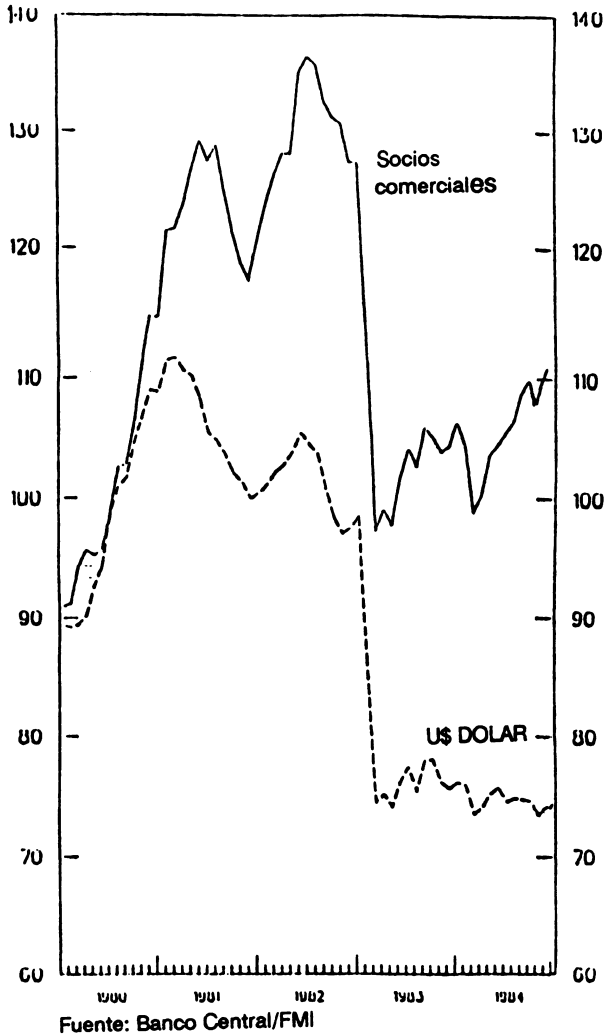


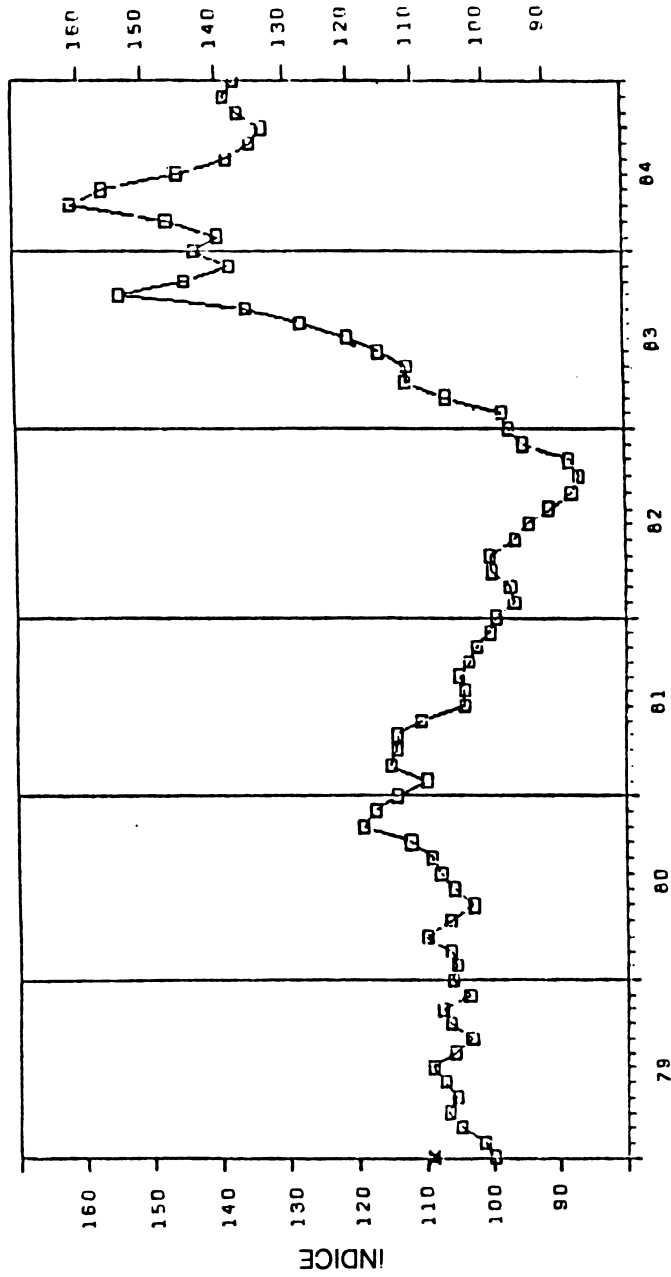
Gráfico 4 - Tasa de cambio efectivo ¹

(1980 = 100)



¹ Índice ponderado de la tasa de cambio nominal deflacionado por el índice de precios al consumidor ajustado periódicamente

Gráfico 5 Precios relativos agricultura - industria
En 1979 = 100



Fuente: Fundação Getúlio Vargas.

COLOMBIA

**Proceso de ajuste y política
agropecuaria y alimentaria:
Reflexiones sobre la
experiencia colombiana**

Alvaro Silva y Rodolfo Alvaro

COLOMBIA

Proceso de ajuste y política agropecuaria y alimentaria: reflexiones sobre la experiencia colombiana.

Alvaro Silva y Rodolfo Alvarado

I. Introducción	1
II. Descripción de la crisis	3
A. Desempeño reciente del producto nacional	3
B. Desequilibrio en el sector externo	4
1. Reservas internacionales	4
2. Magnitud de la deuda externa	5
C. Déficit fiscal	6
D. La crisis del sector financiero	7
III. Análisis de las políticas de ajuste (1984-1988)	8
A. Política comercial	9
1. Tarifas de importación	9
2. Régimen de licencias	10
3. Otras restricciones	10
B. Tasa de cambio	11
C. Finanzas públicas	12
D. Política monetaria y financiera	13
IV. Las políticas de ajuste en el sector agropecuario	15
A. Medidas de política fiscal para el sector agropecuario	16
1. Medidas de carácter impositivo	17
2. Gasto público en la agricultura	18
B. El crédito de fomento	19
C. Política de precios agrícolas y de alimentos	20
V. Conclusiones	22
Referencias	23
Lista de cuadros	25
Cuadros	27

PROCESO DE AJUSTE Y POLITICA AGROPECUARIA Y ALIMENTARIA: REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA.¹

Alvaro Silva - Rodolfo Alvarado

RESUMEN

Desde 1984, el Gobierno introdujo un proceso de ajuste para conjurar la crisis originada en los desequilibrios de los frentes fiscal y externo y por el desmoronamiento del sector financiero colombiano.

El ajuste tuvo una fase inicial (1984-1985) caracterizada por un drástico incremento en los impuestos, reducción de las importaciones y aceleración en la tasa de devaluación para evitar una crisis económica y apoyar los sectores público, financiero y externo.

En una segunda fase, se desaceleró la tasa de devaluación, se liberalizó parte sustancial del comercio exterior y se ofrecieron incentivos fiscales selectivos. La economía recobró el crecimiento desde 1986. No obstante, algunos de los desequilibrios aún subsisten, razón por la cual se continúan aplicando medidas de austeridad.

La reducción del rezago cambiario promovió el crecimiento de los productos exportables del sector. La canalización de recursos al sector financiero y a empresas de otros sectores significó cargas fiscales y debilitamiento del crédito de fomento agropecuario, aumentando los costos de producción y dificultando su proceso de capitalización. Como resultado, los precios reales de los alimentos se han elevado significativamente.

El Gobierno actual enfrenta el reto de conciliar el apoyo a la solución definitiva del sector financiero y de las empresas endeudadas mediante la canalización de cuantiosos recursos adicionales, con la realización de un programa de amplio contenido social orientado hacia los sectores más deprimidos de la población y hacia los sectores agropecuario y alimentario.

Puesto que las transferencias dentro del ajuste están atadas a fuentes inflacionarias, el reto del Gobierno se traduce en cómo lograr la estabilidad social mediante un programa de inversión pública y, al mismo tiempo, mantener la estabilidad económica.

1 Este documento fue preparado como parte del proyecto MSU-KIFP-FS-SAC y presentado en el Seminario sobre Ajuste Macroeconómico e Implicaciones para la Política Agropecuaria y Alimentaria realizado en Buenos Aires en agosto de 1988. Los conceptos emitidos en el documento comprometen solamente a sus autores.

I. INTRODUCCION

La economía colombiana siguió una ruta de crecimiento sostenido desde 1950. En la mayor parte del período se aplicó un modelo de desarrollo fundamentado en la sustitución de importaciones industriales y con dificultades en cuanto a la generación de empleo y de divisas, por lo cual, desde 1968, el país buscó un modelo de desarrollo más equilibrado promoviendo las exportaciones. A través de los años, en comparación con otros países de América Latina, no se han presentado cambios drásticos en la aplicación de ese modelo económico sino una reorientación en las prioridades.

Como ocurría en otros países de América Latina, a comienzos de la década del 80 Colombia entro en una etapa de recesión. Se estancó el crecimiento de los distintos sectores, se aumentó el desempleo, se redujo la capacidad exportadora, surgieron nuevas dificultades para la financiación del gasto público, se aumentó la deuda externa y el sector financiero cayó en una profunda crisis cuyo manejo ha requerido importantes recursos sociales.

El Gobierno se vio forzado a realizar un proceso de ajuste, que se profundizó hacia 1984-1985 pero que aún no ha terminado.

A pesar de la reciente recuperación del crecimiento económico y de la reducción del desempleo, actualmente subsisten factores como el déficit fiscal, el elevado compromiso de recursos para sustentar el sector financiero y los recursos también comprometidos con la creciente deuda externa, que limitan la capacidad de inversión social y de inversión en el sector agropecuario por parte del Estado.

Dentro de este contexto se presenta actualmente un amplio debate público en torno a las prioridades de la política económica. El Gobierno se ha comprometido a realizar un plan de amplio contenido social que contribuya a devolverle a la Nación la estabilidad social pero se encuentra ante la situación de crisis del sector financiero, el déficit fiscal y el endeudamiento externo que le demandan la canalización de cuantiosos recursos para lograr la estabilidad económica.

Por su parte, las medidas de ajuste han tenido efectos positivos y negativos sobre el sector agropecuario. En general, aquéllas que hacen más com-

petitivo el sector externo, como es la reducción del rezago cambiario, han sido favorables para el sector agropecuario pero, en contraste, aquéllas relacionadas con restricciones del gasto público, con aumento de las cargas impositivas y restricciones en el crédito, resultaron desmedidamente aplicadas al sector, reduciéndose la inversión pública y aumentando sus costos de producción.

Este documento presenta los aspectos más relevantes del proceso de ajuste que está experimentando la economía colombiana e intenta resaltar los efectos sobre el sector agropecuario.

La estructura del documento puede sintetizarse así: en la primera sección se describe la recesión en términos de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos; en la segunda parte se analizan las políticas de ajuste global tomadas a partir de 1984; la tercera sección analiza las políticas de ajuste en el sector agrícola y finalmente en la cuarta sección se presentan las conclusiones.

II. DESCRIPCION DE LA CRISIS

Al igual que otros países de América Latina, Colombia ha venido soportando una coyuntura de difícil manejo desde el punto de vista de la política macroeconómica. Las expresiones más evidentes de la crisis han sido los desequilibrios en el frente fiscal y en el sector externo y sus causas tienen que ver con la evolución de la economía mundial y la orientación de las políticas internas.

Con miras a lograr la estabilización de la economía, a partir de 1984 se adoptó un programa de ajuste macroeconómico cuyos principales instrumentos de política, en una primera fase (1984- 1985) consistieron en aumentar las cargas impositivas, reducir la inversión pública (especialmente en el sector agropecuario), aumentar el ritmo de devaluación, ajustar el incremento de los salarios al nivel de la inflación y reducir los subsidios en general. La fase más crítica del ajuste correspondió al año 1985 pero, distintos indicadores muestran que la crisis no se ha superado y, por consiguiente, el proceso de ajuste no ha concluido.

A. Desempeño reciente del producto nacional

La economía colombiana se caracterizó por un rápido crecimiento en el período 1976-1980. El Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa promedio anual superior al 5% y el Producto Interno Bruto Agropecuario creció a una tasa superior al 4%. En contraste, en el período 1981-1985 el comportamiento de la economía decayó sustancialmente. El PIB total y el sectorial crecieron a tasas apenas superiores al 1% anual (Cuadro I-1).

El sector agropecuario continuó perdiendo importancia relativa dentro del PIB total lo cual podría explicarse parcialmente como la tendencia de largo plazo en razón a las bajas elasticidades precio e ingreso de la demanda por alimentos y al menor crecimiento de la población colombiana, que también, hace más lento el crecimiento de la demanda por alimentos.

La recesión del mercado mundial por su efecto negativo sobre las exportaciones agropecuarias y las políticas macroeconómicas internas, que han dis-

criminado contra el sector, son otros factores fundamentales que han limitado las posibilidades de expansión del sector agropecuario.

Aunque la crisis en el sector se hizo evidente en la primera mitad de la década, es necesario anotar que sus orígenes son anteriores y sus manifestaciones simplemente se estaban ocultando por el comportamiento del sector cafetero cuya bonanza al final de la década del 70 fue factor importante en el crecimiento del sector (Cuadro I-2).

B. Desequilibrio en el sector externo

La evolución de la economía colombiana en buena medida ha estado asociada al sector externo. La crisis del comercio mundial al iniciarse la presente década tuvo un efecto depresivo sobre la economía al restringirse la demanda externa y como resultados inmediatos se presentaron el déficit comercial y el deterioro de las finanzas públicas.

1. Reservas internacionales

Las reservas internacionales ascendieron permanentemente como resultado del crecimiento de las exportaciones menores y de la bonanza cafetera, en el período comprendido entre 1970 y 1980. La situación comenzó a deteriorarse en 1981, al presentarse por primera vez en seis años, un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se reflejaban así los acontecimientos conexos con la crisis mundial y el rápido crecimiento de las importaciones desde 1976 (Cuadro I-3).

El desequilibrio en el sector externo se agudizó progresivamente. En 1982 las reservas internacionales comenzaron a decrecer y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ya superaba los 2.000 millones de dólares (Cuadro I-4). El déficit se manejó al comienzo acudiendo a fuentes externas de crédito pero posteriormente, la coyuntura adversa en los mercados internacionales de capitales cerró la posibilidad de obtener mayores recursos por esa vía, lo cual obligó a la utilización de las reservas internacionales.

Ante las distintas alternativas de política y en el marco de una controversia que se generó en los medios académicos, gremiales y económicos, el Gobierno optó por la búsqueda de reactivar la economía mediante medidas expansivas (1). Los hechos se encargaron de refutar este enfoque. La reactivación fue breve, los créditos externos no se pudieron obtener y pese a la aplicación de algunos instrumentos tendientes a fortalecer las exportaciones y a restringir las importaciones, el déficit comercial siguió ampliándose hasta mediados de 1984. Por aquel entonces, la pérdida mensual en las reservas internacionales del país fluctuaba alrededor de US\$250 millones y el nivel de reservas internacionales, en julio de 1984 llegó a un límite mínimo de US\$1.700 millones equivalentes a cuatro meses de importaciones. Era inminente la ocurrencia de una crisis cambiaria en pocos meses de no haberse implantado una reorientación de la política económica.

2. Magnitud de la deuda externa

En razón de un manejo prudente enmarcado dentro de las disposiciones que contempla el Estatuto de Crédito Externo, la magnitud de la deuda externa colombiana no ha alcanzado los niveles que registran otras naciones latinoamericanas (Cuadro I-5).

La generación de la deuda ha estado asociada a la necesidad de financiación del desarrollo y en buena parte su evolución se explica en virtud de la participación de empresas públicas en grandes proyectos intensivos en bienes importados.

Entre 1970 y 1978 la mayor parte de la deuda pública externa corrió a cargo del Gobierno Nacional (50%). Esta situación cambió a partir de la ejecución del Plan de Integración Nacional (PIN) entre 1979 y 1982, al aumentarse el ritmo de endeudamiento de los institutos descentralizados (Cuadro I-6).

Uno de los elementos esenciales del PIN lo constituyó la contratación de crédito externo para apoyar el desarrollo de grandes obras de infraestructura en los sectores eléctrico y de transportes principalmente. En consecuencia, en ese período se produjo el mayor endeudamiento, duplicándose las obligaciones del sector público.

La confluencia de factores, tales como una tasa de devaluación relativamente baja y una tasa de inflación alta, que superaba el 25% anual, se reflejó de una parte, en altas tasas de interés en el mercado interno y de otra, hizo atrayente la consecución de créditos externos cuyas tasas de interés equivalentes en pesos eran notoriamente inferiores. La abundancia relativa de capitales facilitó la consecución de los créditos y ello motivó un mayor endeudamiento del sector privado cuya cartera se triplicó.

El servicio de la deuda del país ascendió de un 13% en 1980 a un 36% de las exportaciones en 1983 (Cuadro I-7). Estimativos recientes del Departamento Nacional de Planeación (DNP) indican que el servicio de la deuda podría representar un 45% ó 50% de las exportaciones en 1989 (2). Esta evolución está ligada al incremento de la deuda, a la reducción de los períodos de gracia y a la aceleración de las amortizaciones, a la elevación en las tasas de interés y al lento crecimiento de las exportaciones. Este indicador muestra como el ajuste y la crisis que le dió origen no son una etapa ya superada por la economía colombiana.

C. Déficit fiscal

Hasta finales de la década del 70, las finanzas públicas reflejaban un comportamiento restrictivo en cuanto a su influjo sobre la base monetaria. El manejo del presupuesto como un instrumento contraccionista fue una política desarrollada durante la época de la bonanza cafetera (1975-1979) para contrarrestar los efectos expansivos de los ingresos externos². Por ello, durante algunos años en este período, se registraron superavits en el Presupuesto de Caja del Gobierno Nacional Central (Cuadro I-8).

A partir de 1980, la situación cambió rotundamente al crecer los gastos muy rápidamente como efecto, entre otros factores, del incremento que se pro-

2 Las disposiciones vigentes del Estatuto Cambiario obligan al Gobierno a adquirir las divisas de las exportaciones realizadas por el sector privado, razón por la cual un aumento en las reservas se convierte en emisión y, por consiguiente, en un factor de impulso a la inflación. Los rendimientos financieros y por ajuste de la tasa de cambio se contabilizaban en la "Cuenta Especial de Cambios", hasta 1983.

dujo en los salarios reales. Por otra parte, el gasto en inversión pública creció igualmente como resultado de la ejecución del PIN cuando ya los ingresos presentaban síntomas de deterioro y, en consecuencia, se fue generando un creciente déficit fiscal.

El aumento en la inversión pública fue un factor de mucho peso en la configuración del déficit fiscal por cuanto se había planeado que tal incremento se financiaría fundamentalmente con la reducción en los gastos de funcionamiento y con crédito externo (3). La dificultad política de reducir el gasto público de funcionamiento amplió la brecha entre ingresos y gastos, ante lo cual el Gobierno acudió a recursos (Cuenta Especial de Cambios), que en su origen eran inflacionarios.

Como resultado final se conformó un déficit fiscal que fue aumentando progresivamente hasta llegar a representar un 5% del PIB (en 1984) en el caso del Gobierno Nacional Central y del 6% del PIB considerando el Sector Público Consolidado. El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en 1987 era del 1.0% sobre el PIB (Cuadro I-9).

D. La crisis del sector financiero

El sector financiero viene soportando una situación crítica en general y de quiebra en algunas de sus instituciones. El colapso total se evitó con la intervención del Estado desde 1982 mediante la nacionalización de varios bancos y la liquidación de otras empresas financieras.

El impacto de la bonanza cafetera (1975-1979), que se manifestó en una sustancial contribución de las reservas internacionales a la base monetaria, tuvo como efecto un cambio radical en la orientación de la política monetaria, poniéndose en ejecución una serie de medidas tendientes a neutralizar el efecto expansivo de las reservas. Para algunos analistas aquí comienza a gestarse el problema del sector financiero, cuya crisis al estallar en 1982 requirió la intervención ya señalada del Gobierno (4).

Para contrarrestar las restricciones monetarias y crediticias surgieron grupos financieros que eran propiedad de algunos bancos y de empresas industriales y comerciales. Estos grupos captaron dineros a tasas superiores a

las autorizadas por la Junta Monetaria para atender la demanda de los intermediarios financieros tradicionales y/o para canalizar los fondos a sus industrias matrices, al financiamiento del comercio exterior y a actividades especulativas, sin requerir las garantías mínimas necesarias para el pago de los créditos dada la estructura de propiedad del grupo.

La recesión internacional, las restricciones a las importaciones y el estancamiento interno de la economía se volvieron en contra del sector financiero. Las empresas (y los bancos propietarios) no produjeron las utilidades esperadas, y en consecuencia, no se cancelaron los créditos, acumulándose en el sistema bancario un volumen de deudas morosas de alto costo que hizo vacilar a todo el sistema financiero del país.

La intervención del Gobierno en 1982-1983 mediante la nacionalización de varios bancos, (Decreto 2920 de 1983) y el apoyo que se dio posteriormente a empresas de distintos sectores mediante el otorgamiento de cupos específicos de crédito solucionó parcialmente la crisis del sector financiero a un alto costo social (5). La solución total exigirá nuevos sacrificios para la economía en su conjunto dados los compromisos creados al Gobierno mediante créditos del Banco Central a través del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que actualmente alcanzan cuantías que son equiparables al presupuesto anual de inversión de la Nación.

III. ANALISIS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE (1984-1988)

Dentro del contexto descrito en el aparte anterior, el proceso de ajuste de la economía colombiana era imprescindible. La controversia que ha generado el proceso gira en torno al período de ajuste, su velocidad balance y en relación con las estrategias e instrumentos para su ejecución. Ante la evidencia de que los créditos externos no se aprobaban y que la crisis cambiaria era inminente, el Gobierno decidió modificar su estrategia económica a mediados de 1984 dentro de un programa que denominó "Autodisciplina para el Desarrollo" y que en la práctica se convirtió en el proceso de ajuste macroeconómico orientado a reducir el desequilibrio externo, el déficit fiscal y a solucionar la crisis del sector financiero.

El Gobierno llegó a un acuerdo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) según el cual estas entidades ejercerían una monitoría trimestral respecto del cumplimiento de las metas propuestas en el programa macroeconómico del Gobierno.

Las metas propuestas para el final de la primera etapa (diciembre 31 de 1984), incluían entre otras, la reducción del déficit fiscal hasta llegar a un porcentaje del 4.9% del PIB, reduciendo igualmente su financiación monetaria; la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos hasta un 4.8% del PIB; la reducción de las pérdidas en las reservas internacionales a un monto de sólo US\$70 millones para finales de 1984 (6). Para lograr estas metas, el Gobierno modificó sus políticas cambiaria, comercial, monetaria y fiscal.

A. Política comercial

El deterioro progresivo del sector externo llevó al Gobierno a desarrollar una política selectiva y restrictiva en materia de importaciones mediante reajustes en los aranceles y aplicación de controles administrativos.

En cuanto a importaciones se refiere, la política de restricción iniciada en 1982 se acentuó, ampliándose significativamente el número de productos bajo el régimen de licencia previa y/o de prohibida importación y, a la vez, se efectuaron reajustes de tarifas para la mayoría de las posiciones arancelarias.

1. Tarifas de importación

A partir de 1983, las tarifas de importación sufrieron sucesivos reajustes, calculándose que en 1984 la tarifa básica se había incrementado a 42.5% mientras que en 1981 era de 26.11% (7).

2. Régimen de licencias

En 1982 y 1983 se adoptaron medidas restrictivas en materia de licencias de importación, pasando un gran número de productos del régimen de libre importación al de licencia previa o a prohibida importación. Si bien el criterio inicial era el de proteger la industria nacional (8), al final era evidente el objetivo de detener la caída de las reservas internacionales mediante la aplicación de severas restricciones a las importaciones. A mediados del año de 1983 se estimaba que cerca de un 56% de todas las importaciones estaban en el régimen de licencia previa. En 1984 el proceso se acentuó estimándose que hacia Julio más del 90% de los bienes estaban en licencia previa (a la vez un número aproximado a 750 ítems quedaban bajo el régimen de prohibida importación "Resolución del 29 de Abril de 1984 del Consejo Directivo de Comercio Exterior"). Estas medidas se tradujeron en una contracción sustancial de las autorizaciones de importación que en Junio 30 de 1984 presentaban una disminución del 20% con relación al año anterior (9).

3. Otras restricciones.

Adicionalmente a las tarifas y licencias, se aplicaron varios impuestos con carácter temporal, con el doble propósito de restringir las importaciones y contribuir a mejorar la situación de ingresos fiscales. Así, en 1984 se amplió la aplicación del Impuesto al "Valor Agregado" (IVA) a las importaciones y se estableció una sobretasa del 8% sobre su valor CIF, excluyendo las de alimentos, fertilizantes y materias primas que fueran realizadas por las entidades públicas.

En 1985, cuando las condiciones del sector externo cambiaron favorablemente permitiendo un crecimiento apreciable de las reservas internacionales, se decidió disminuir los controles a las importaciones y así mediante sucesivos decretos se redujeron las tarifas promedio para distintos tipos de bienes. A finales de 1985 la tasa tarifaria ponderada había sido reducida a cerca del 28% con relación al 36% vigente en 1984. Se comenzaba así una nueva

etapa en la política comercial bajo los acuerdos con las entidades financieras internacionales, sometiendo la producción a una mayor competencia externa.

Como complemento de esta política, el Gobierno introdujo modificaciones en el régimen de licencias de importación trasladando un conjunto importante de ítems de las listas de licencia previa a libre importación (Cuadro II-1). Este conjunto de medidas de liberación de la política comercial se adoptó en el marco de los acuerdos establecidos con el Banco Mundial para efectos de la aprobación de un crédito sectorial denominado "Política comercial y agrícola" (10).

Desde mediados de 1986, la política comercial puesta en ejecución por el nuevo Gobierno se ha orientado a lograr el suministro de materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos internamente. Al mismo tiempo, se pretende consolidar el nivel de racionalización alcanzado, eliminando la protección que se considere redundante mediante la utilización del arancel como el principal instrumento de protección. Con este marco de referencia se ha tratado de mantener un cupo de importaciones coherente con la situación de liquidez internacional del país.

En relación con las exportaciones, se introdujeron modificaciones en los instrumentos de promoción; se eliminó la dispersión del Certificado de Abono Tributario (CERT) orientándolo hacia los productos que tienen mayor potencial exportador y se aumentó levemente el impuesto CIF a las importaciones para fortalecer el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) (11).

B. Tasa de cambio.

La tasa de cambio fue un elemento crucial en la política de ajuste. A partir de 1984 el peso fue devaluado en términos reales frente al dólar hasta alcanzar el nivel de equilibrio (en 1985) que existía una década atrás. Con esta política se pretendía restablecer el nivel de competitividad de las exportaciones y, simultáneamente, mejorar la posición del sector externo en el sentido de reducir el déficit en cuenta corriente (Cuadro II-2).

El efecto de las medidas tomadas en 1985 en el sector externo se reflejó en la recuperación del nivel de las reservas internacionales, las cuales se si-

tuaron en un monto superior a US\$2.000 millones, cumpliendo así la meta establecida en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

De igual manera, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo hasta un monto de US\$1.200 millones, el más bajo desde 1980.

Los desarrollos posteriores indican que el Gobierno ha seguido la política de no permitir una revaluación de la tasa de cambio real pese a los cambios experimentados en la composición de las exportaciones. En efecto, al finalizar 1986, la balanza de pagos registraba un superávit en la cuenta corriente; ello era el resultado de una minibonanza cafetera, del aumento en exportaciones de hidrocarburos y del esfuerzo de mantener la tasa de cambio real en un nivel adecuado. Al terminar 1987, el nivel de las reservas internacionales era sensiblemente similar al de 1986, es decir, US\$ 3450 millones. Se superaron así las metas iniciales, pese a que los desembolsos de los créditos fueron inferiores a los pactados, en razón al buen comportamiento de las exportaciones de hidrocarburos y de las exportaciones menores.

C. Finanzas públicas

En este campo, las medidas iniciales del ajuste en 1984 se orientaron a fortalecer los ingresos fiscales y a reducir el nivel del gasto.

La ampliación de la cobertura del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la sobretasa al valor CIF de las importaciones contribuyeron a mejorar los ingresos.

Por el lado del gasto, el reajuste de los salarios en el sector oficial se estableció en un porcentaje inferior a la tasa de inflación (Cuadro I-8). Sin embargo, los esfuerzos por contener el gasto de funcionamiento tuvieron efectos en períodos cortos pero su represamiento generó presiones para su ascenso posterior.

El grado de ajuste relativo que se ha alcanzado en las finanzas públicas obedece mucho más al ritmo de crecimiento de los ingresos gracias a las sucesivas reformas tributarias (La Ley 50 de 1984 y Ley 75 de 1986) que a dismi-

nuciones significativas en el gasto. En este sentido, es conducente observar que las reformas tributarias constituyen un reconocimiento de las dificultades de orden político que operan cuando se pretende reducir el gasto de funcionamiento. No en vano el Estado se ha convertido en el mayor empleador de la economía .

La reforma tributaria de 1986 (Ley 75 y Decreto Ley 2503 de 1987) contribuyó sustancialmente al aumento de los recaudos en 1987 y, al mismo tiempo, se constituyó en un elemento de apoyo a la capitalización empresarial en virtud de los estímulos que proporcionó (eliminación de la doble tributación y otros) a la sociedad anónima. Para el sector agropecuario el efecto más importante fue el de equilibrar su protección al imponer un impuesto adicional del 10% a las importaciones de alimentos realizadas por la entidad oficial de comercialización y al reducir ligeramente los impuestos a los insumos y maquinaria.

D. Política monetaria y financiera

En el período 1981-1984, el deterioro del sector externo de la economía y la reducción de los recursos internacionales se convirtieron en un expediente para realizar una mayor expansión de los medios de pago. Su aplicación por parte del Gobierno estaba orientada a solucionar los problemas de iliquidez del sistema financiero y a responder a los requerimientos de financiación del déficit fiscal (Cuadro II-3).

A partir de los compromisos adquiridos frente al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, se asignó a la política monetaria el papel de corregir los desajustes internos provocados por el exceso de demanda. Dentro de la nueva estrategia se procuró mantener una oferta monetaria restringida limitando el crédito interno.

Las restricciones crediticias hacían más difícil el manejo de la crisis del sector financiero. Durante 1985 se tomaron diversas medidas para apoyar la actividad del sistema financiero. Se constituyó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, consagrado en la Ley 117 de 1985. El Fondo debe atender los problemas de solvencia de las entidades financieras fortaleciendo su patrimonio y la financiación de sus actividades proviene fundamentalmente de

recursos de emisión del Banco de la República. La creación del Fondo y las acciones que ha venido desarrollando tienen trascendentes implicaciones no sólo en cuanto a la política monetaria (por el carácter inflacionario de sus recursos), sino en relación con las prioridades de la política global ya que el Gobierno se encuentra ante la disyuntiva de realizar su programa de gasto social o aplazarlo para seguir apoyando el sector financiero.

En 1986 la expansión de los medios de pago se situó alrededor del 23% gracias a la política de austeridad del Gobierno, a los acuerdos realizados con el sector cafetero para congelar parte de sus excedentes externos y a una política de operaciones de captación de dinero por parte del Banco de la República (operaciones de mercado abierto).

Durante el año de 1987 el manejo de la política monetaria presentó serias dificultades. El objetivo de crecimiento de los medios de pago era el 24% y fue sobrepasado ampliamente al cerrar el año con un crecimiento cercano al 33%.

El compromiso de cancelación del servicio de la deuda de las entidades oficiales, que se estableció como condición para el desembolso de los recursos de crédito externo, hizo que el Gobierno, en su condición de garante, acudiera a los recursos del Fondo de Moneda Extranjera (FODEX) con un impacto expansionista adicional (12).

La utilización del FODEX ha sido severamente criticada no sólo por la implicación expansionista que tiene el origen de sus recursos, lo que compromete la estabilidad monetaria, sino porque se ha convertido en un mecanismo a través del cual las empresas deudoras en el exterior están posponiendo el pago de sus obligaciones con un enorme costo social, representado en las presiones inflacionarias que conlleva la emisión. En este sentido cabe destacar la aseveración del Gerente del Banco de la República al estimar que si el Gobierno se ve obligado a cancelar en 1989 el 50% de las obligaciones de las empresas deudoras del FODEX, la erogación correspondiente ascendería a la elevada suma de 190 millones de dólares (13).

En síntesis, en el programa de ajuste macroeconómico es posible distinguir dos etapas: una inicial restrictiva, que estaba orientada a evitar la crisis y en la cual se emplearon distintos instrumentos de política con tal propósito y una segunda etapa, más suavizada, orientada hacia un sostenido crecimiento

económico con énfasis en inversión social, pero, el Gobierno se encuentra limitado en cuanto al logro de la estabilización económica. Los indicadores de crecimiento global y sectorial corroboran esta apreciación: en 1986 y 1987 la tasa de crecimiento del PIB total fue de 5.1% y 5.6% respectivamente, en tanto que el producto sectorial agropecuario creció a tasas de 3.7% y 4.7% en los mismos años.

No obstante lo anterior, existen grandes inquietudes por los efectos que se pueden derivar de otras variables. La utilización permanente de recursos que implican emisión monetaria (FODEX y Fondo de Garantías) y los impuestos aplicados al sector agropecuario, han generado presiones inflacionarias a través de una expansión sustancial de los medios de pago y de incremento de los precios de los alimentos. En esta pugna por los recursos, la debilidad del sector agropecuario es notoria y ello se evidencia en la baja inversión, con lo cual se recrudescen las presiones inflacionarias en el corto plazo.

Por otra parte, al carecer el Estado de los medios necesarios para reorientar el gasto, la inestabilidad social del país se ha agudizado, convirtiéndose en serio obstáculo del progreso económico.

IV. LAS POLITICAS DE AJUSTE EN EL SECTOR AGROPECUARIO

El sector agropecuario, por su importante tamaño y alta contribución a la economía ha afectado considerablemente la política macroeconómica y ha recibido, a su vez, el influjo de ésta.

Productos como el café, las flores, el algodón y el banano han sustentado las exportaciones colombianas, mientras que otros productos como la leche, la carne, el arroz, la papa y el plátano han sido parte fundamental de la dieta de la población colombiana y regularmente sus precios han afectado el índice de precios al consumidor.

Durante el decenio del 70, el sector contribuyó con cerca del 25% al PIB. Las exportaciones agrícolas representaron un porcentaje significativo del total (70-75%) y el crecimiento del sector registró tasas superiores al 3% anual.

Las exportaciones agropecuarias se vieron favorecidas a través de los incentivos generales proporcionados entre 1967 y 1970. Al propiciarse la sobrevaloración de la moneda como uno de los instrumentos de manejo de la bonanza cafetera, se desestimularon las exportaciones menores, a mediados de la década del 70 .

A partir de 1980, el crecimiento del sector decayó sustancialmente hasta el punto de registrar tasas apenas superiores al 1%, como resultado de factores externos y de las políticas macroeconómicas internas. En 1987 el sector obtiene nuevamente niveles de crecimiento comparables con los de la década anterior, pero rodeados de incertidumbre.

El receso de la economía mundial a principios de la década de los ochenta, cuya crisis se reflejó en una contracción de la demanda y precios bajos en los mercados internacionales, la política proteccionista llevada a cabo por los países, con los cuales Colombia realiza la mayor parte de su comercio internacional y las políticas comerciales y cambiarias en Venezuela y Ecuador, debilitaron la capacidad competitiva del sector agropecuario colombiano, tanto de productos exportables como de importables. La situación ha sido más crítica en la frontera venezolana, puesto que las políticas cambiaria, comercial y de altos subsidios fiscales al sector agropecuario venezolano han generado un contrabando masivo de bienes hacia Colombia.

Las políticas económicas durante el periodo de ajuste utilizaron instrumentos que aceleraron el desarrollo del sector (Política cambiaria) e instrumentos cuya aplicación no fue favorable a su crecimiento (Política fiscal y crediticia), como se analizará en los siguientes apartes.

A. Medidas de política fiscal para el sector agropecuario

Durante la fase inicial del ajuste macroeconómico el sector agropecuario recibió un fuerte impacto negativo de la política fiscal. Cayó la inversión pública y se aumentaron las cargas tributarias.

1. *Medidas de carácter impositivo.*

Se dieron varias reformas tributarias durante el período de ajuste que modificaron la estructura de impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos tradicionalmente aplicados al sector son los de renta, patrimonio y predial. Las reformas tributarias efectuadas durante el período 1983 a 1985, orientadas a mejorar la situación de ingresos del Gobierno y a reducir el déficit fiscal, tuvieron repercusiones sobre el sector agropecuario. La Ley 14 de 1983, buscaba el fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales e incluyó la actualización de los avalúos prediales de acuerdo con el mercado inmobiliario, lo cual repercutió en toda la estructura de tributación del sector.

Los cambios en los impuestos indirectos se constituyeron en el instrumento más crítico para el desenvolvimiento del sector, como es el caso de los aplicados a las importaciones de insumos y maquinaria.

Por intermedio de la Ley 50 de 1984, se amplió la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se estableció la sobretasa del 8% sobre el valor CIF a las importaciones de insumos pecuarios, semillas, fertilizantes, plaguicidas y bienes de capital. De la sobretasa fueron excluidos los alimentos y los fertilizantes siempre y cuando las importaciones fueran realizadas por entidades públicas. Así, al ajuste en costos, derivado de la mayor tasa de devaluación, por el efecto que tiene sobre el componente importado, (semillas, insumos y maquinaria) se agregó el efecto de la sobretasa arancelaria.

Cálculos de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) indican que los impuestos pagados por el sector moderno agropecuario en la importación de equipos, insumos y maquinaria pasaron del 15.3% en 1975 al 33.7% en 1985, en tanto que el sector de la economía campesina soportó el incremento de un 23% a 40.7%. La Ley 75 de 1986 alivió parcialmente esta situación al aprobarse exenciones a la Ley 50 (Cuadros III-1 y III-2) (18).

El impuesto a la maquinaria agrícola redujo drásticamente la importación de tractores y combinadas. En 1978 se habían importado 3.594 tractores. Entre 1979 y 1984 se importaron en promedio 1.526 tractores por año. A partir de 1985 la importación se redujo aún más, hasta llegar a 1.000 unidades en 1986, cantidad que no permite siquiera reponer los tractores obsoletos. El parque de

combinadas se estimaba en 1.863 unidades en 1983. El parque creció un 11% entre 1978 y 1983 (186 unidades importadas en ese período). A partir de ese año las importaciones disminuyeron progresivamente hasta llegar a solo 10 unidades en 1986 (Cuadro III-3) (14).

Los impuestos (derechos arancelarios, Ley 50, impuesto del 2% - Ley 68, impuesto del 5% de Proexpo, impuesto de timbre e impuesto al valor agregado), aplicados a la importación de bienes de capital, pasaron del 19% en 1975 al 59% en 1985. En 1986 se redujeron los aranceles quedando los impuestos reajustados en un 47% y en un 38% en 1987 después de las exenciones de la Ley 75 de 1986.

El efecto en los costos de producción por aumento en los precios de los bienes de capital se estimó en un 8% para el sector en total (15). El envejecimiento del parque y la escasez de maquinaria se ha agudizado a través de los años generando mayores costos, baja eficiencia de las labores y estancamiento en los rendimientos.

2. Gasto público en la agricultura.

Las tendencias de reducción de la inversión pública en el sector agropecuario continuaron durante el período de ajuste económico.

El gasto público agropecuario ha descendido drásticamente desde 1970 como proporción del gasto total y de su participación dentro del PIB agropecuario (Cuadro III-4). En la década del 70 la inversión pública en el sector agropecuario decreció constantemente. El gasto en el sector cayó a una tasa superior al 4% anual, en tanto que el gasto público total creció a una tasa del 3% anual.

La ejecución del gasto en adecuación de tierras pasó de representar el 2.0% del PIB sectorial en 1970 a 0.2% en 1978, y 0.4% en 1985. Se hizo necesario contratar crédito externo para rehabilitar los distritos constituídos en los años 60. Se planteó la construcción de nuevos distritos pero ante la limitación de recursos no se pasó de la etapa de estudios y diseños (Cuadro III-5).

Como parte de la política de ajuste, en 1984 se negoció un crédito co-

mercantil y agrícola con el Banco Mundial, que era esencialmente de balanza de pagos. Tenía además el propósito de dar prioridad a los presupuestos de divisas para la importación de insumos, maquinaria, equipos e implementos y con la monetización en pesos de los dólares de dichas importaciones apoyar la inversión en el sector, para lo cual se incorporó al presupuesto nacional.

El crédito del Banco Mundial no evitó la caída en la importación de maquinaria y equipo por el efecto de los impuestos, pero probablemente redujo el efecto al evitar la disminución de los presupuestos de divisas para insumos y maquinaria.

La inversión en el sector agropecuario mejoró en 1986 y 1987 como resultado del crédito. Sin embargo, terminados los desembolsos, la inversión en el sector no cuenta con recursos públicos y empieza a depender de créditos externos inciertos del Gobierno para financiar su presupuesto ante la situación de déficit fiscal aún no superada.

B. El Crédito de fomento

El crédito ha sido uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria para el fomento de la producción y la modernización del campo. El subsidio implícito en las tasas de interés se interpretó como una compensación por los recursos que el sector ha transferido a la sociedad desde tiempo atrás, como resultado del modelo de sustitución de importaciones industriales y de la política macroeconómica que lo instrumentó y que discriminaba contra el sector agropecuario. Así lo expresaba Indalecio Lievano Aguirre en la ponencia sobre la Ley 5ª de 1973.

A partir de la creación del Fondo Financiero Agropecuario (FFAP) en 1973 (Ley 5ª.), el sector en su conjunto dispuso de volúmenes crecientes de crédito en términos reales y el Fondo Financiero Agropecuario se constituyó en la principal fuente. El origen primigenio de recursos para nutrir el Fondo fue la suscripción forzosa de bonos clase A de la banca comercial. En la segunda mitad de los años 70 se observó un crecimiento acelerado del crédito siguiendo la tendencia de la economía en general. A partir de 1980 se modificó el comportamiento del crédito agropecuario como resultado de la crisis del sector financiero y del ajuste económico (Cuadro III-6).

Los recursos para nutrir el Fondo Financiero Agropecuario debilitaron paulatinamente en la medida en que las autoridades redujeron la base sobre la cual se aplicaba la obligación legal de constituir los Títulos de Fomento (Clase A), orientando los recursos hacia empresas de otros sectores que se encontraban en crisis. Esta situación se tornó particularmente aguda en el período comprendido entre 1982 y 1985 (16).

Las restricciones anotadas se reflejaron en un encarecimiento del crédito sectorial por cuanto, las fuentes de recursos del Fondo se encarecieron y, en consecuencia, las tasas de interés se reajustaron progresivamente. Los agricultores debieron acudir a fuentes extrabancarias a un costo mucho mayor para cubrir sus necesidades totales de financiación al reducirse la participación del crédito de fomento. La intervención de la banca privada en el financiamiento de fomento de la producción se redujo, lo cual llevó a la banca oficial a constituirse en el principal aportante de recursos financieros para el sector. Los préstamos otorgados con cargo al FFAP y a la Caja Agraria pasaron de representar un 64% del total del crédito de fomento entre 1974 y 1980, a algo más del 80% en 1982.

Las tasas de interés en los créditos de fomento para el sector, en términos generales, han seguido la evolución de las tasas de la economía. En efecto, en 1973, año de creación del FFAP la tasa de interés establecida por la Ley 5ª, fue del 15% y, a partir de allí comienza un período de sucesivos reajustes, con algunos alivios temporales (Cuadro III-8) (22).

Las tasas de interés del FFAP a principios de la década de 1970 eran negativas en términos reales y actualmente son positivas y, en consecuencia, el subsidio involucrado en las mismas tiende a eliminarse.

C. Política de precios agrícolas y de alimentos

Las medidas tributarias y crediticias analizadas en las secciones anteriores han tenido un efecto gradual, incrementando los costos de producción y deteriorando la capitalización del sector. En consecuencia, los precios de los alimentos se han elevado en términos relativos, descontando los efectos por estacionalidad. Entre 1985 y 1988 han aumentado más rápidamente que los de la economía (Cuadro III-9).

El instrumento de los precios de sustentación, que consiste en garantizar a los productores la recuperación de los costos de producción con un pequeño margen de utilidad, resultó en precios rezagados como resultado del aumento de costos de producción afectados por las medidas descritas, que fue más rápido que el esperado, y del condicionamiento estipulado en las negociaciones con el Banco Mundial, en el sentido de que los reajustes en los precios de sustentación no deberían superar la tasa de inflación (Cuadro III-10).

El apoyo dado a través de mecanismos ya analizados (FODEX, Fondo de Garantías) al sector financiero, eléctrico y otros, y los altos costos de funcionamiento desmejoraron la posición del sector agropecuario, en cuanto a fuentes y costo, del crédito y limitaron la inversión pública social y sectorial.

En consecuencia el crecimiento del sector recientemente se sustenta en precios altos de los alimentos debido a los altos costos de producción, situación que también soporta actualmente la economía mundial.

V. CONCLUSIONES

El análisis de la experiencia colombiana en el proceso de ajuste económico llevado a cabo desde 1984, conduce a las siguientes conclusiones:

1. Los profundos desequilibrios en distintas variables macroeconómicas, debido a factores internos y externos, hicieron inevitable el llamado "Proceso de Ajuste de la Economía" realizado mediante una serie de medidas de austeridad. El proceso está aún en marcha.
2. Como resultado de las políticas adoptadas, se ha presentado en los últimos cuatro años un incremento en términos reales de los costos de producción agropecuaria generándose, alzas en los precios de los alimentos.
3. En el ajuste se produjeron transferencias de recursos de unos sectores a otros y se gravó directa o indirectamente a amplias capas sociales. Un apoyo más balanceado al sector agropecuario y alimentario probablemente hubiera resultado más equitativo al ofrecer un costo alimentario más moderado a amplios grupos sociales de menores ingresos.

REFERENCIAS

- (1) Departamento Nacional de Planeación. "Cambio con equidad" Plan de Desarrollo 1983-1986.
- (2) Departamento Nacional de Planeación, "Programa macroeconómico 1988 Sector Externo": Resultados de 1987 y Perspectivas de Mediano Plazo. Documento DNP-2358-UPG
- (3) Sarmiento P., Eduardo. "Inflación, producción, y comercio internacional", Fedesarrollo 1982.
- (4) Caballero Argaez, Carlos. "Economía, sistema financiero y confianza pública", Revista Asociación Bancaria de Colombia, Banca 82.
- (5) Revista del Banco de la República , Diciembre de 1986.
- (6) Economía colombiana, Serie Documentos, Separata N.º.6, Abril de 1985.
- (7) Vinod Thomas "Linking macroeconomic and agricultural policies for adjustment with growth - The Colombian Experience", Banco Mundial, 1985.
- (8) Revista del Banco de la República, Diciembre de 1983.
- (9) Revista del Banco de la República, Diciembre de 1986.
- (10) Mensaje de los Ministros de Hacienda y Agricultura al Presidente del Bco. Mundial, "La República", Junio de 1985.
- (11) Departamento Nacional de Planeación, "Lineamientos del programa macroeconómico 1987 y Programación financiera 1987- 1990.

- (12) Cabrera, Mauricio. "El FODEX y la expansión monetaria: culpable o inocente", Revista Economía Colombiana, Mayo- Junio de 1988.
- (13) Revista del Banco de la República, Abril de 1988
- (14) Departamento nacional de planeacion, "Diagnostico agropecuario", 1987
- (15) Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), Revista nacional de agricultura, septiembre de 1986.
- (16) Gabriel Montes LL. "La Política monetaria, el crédito de fomento y el sector agropecuario", Revista nacional de agricultura, Septiembre 1986.

LISTA DE CUADROS

- CUADRO I-1 EVOLUCION DEL PIB TOTAL Y AGROPECUARIO EN EL PERIODO 1975 - 1987
- CUADRO I-2 VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA 1975 - 1987.
- CUADRO I-3 BALANZA DE PAGOS 1978 - 1988.
- CUADRO I-4 RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BANCO DE LA REPUBLICA 1975-1987.
- CUADRO I-5 DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA 1975-1987.
- CUADRO I-6 COMPOSICION DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA SEGUN INSTITUCIONES EN EL PERIODO 1970-1987.
- CUADRO I-7 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES 1975-1986.
- CUADRO I-8 EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL PERIODO DE 1975-1986
- CUADRO I-9 DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN EL PERIODO 1980-1986.
- CUADRO II-1 EVOLUCION DE LOS REGISTROS DE IMPORTACION EN 1985.
- CUADRO II-2 EVOLUCION DE LA TASA OFICIAL DE CAMBIO Y DEL INDICE DE LA TASA REAL DE CAMBIO 1975-1987.
- CUADRO II-3 EVOLUCION DE MEDIOS DE PAGO BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR BANCARIO 1978-1987.

- CUADRO III-1 EVOLUCION DE IMPUESTOS Y TASAS PAGADAS POR EL SECTOR AGROPECUARIO EN LA IMPORTACION DE INSUMOS, MAQUINARIA Y EQUIPO.**
- CUADRO III-2 EVOLUCION DE IMPUESTOS Y TASAS PAGADAS POR LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA IMPORTACION DE INSUMOS, EQUIPO Y HERRAMIENTAS.**
- CUADRO III-3 PARQUE E IMPORTACION DE TRACTORES Y COMBINADAS 1970-1986.**
- CUADRO III-4 ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO TOTAL Y AGROPECUARIO**
- CUADRO III-5 SECTOR AGROPECUARIO. PRESUPUESTO GENERAL Y EJECUCION PRESUPUESTAL 1970-1975.**
- CUADRO III-6 SECTOR AGROPECUARIO. EJECUCION PRESUPUESTAL 1983-1987 Y CUOTA CONPES, MINHACIENDA 1989.**
- CUADRO III-7 CREDITO TOTAL Y AGROPECUARIO Y SU PARTICIPACION EN EL PIB 1974-1985.**
- CUADRO III-8 EVOLUCION DE LAS TASAS DE INTERES DE LA ECONOMIA Y DEL SECTOR AGROPECUARIO 1975-1987.**
- CUADRO III-9 VARIACION ANUAL DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS FRENTE AL INDICE TOTAL DE COSTO DE VIDA EN EL PERIODO 1982-1988.**
- CUADRO III-10 EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE SUSTENTACION 1976-1987.**

CUADROS

CUADRO I - 1

EVOLUCION DEL PIB TOTAL Y AGROPECUARIO EN EL PERIODO 1975-1986

Precios Constantes de 1975 en Millones de Pesos

AÑO	PIB Total (1)	Variación %	PIB Agropecuario (2)	Variación %	(2)/(1)
1975	405.108	2.3	96.766	5.8	23.9
1976	424.263	4.7	99.720	3.1	23.5
1977	441.906	4.2	102.979	3.3	23.3
1978	479.335	8.5	111.336	8.1	23.2
1979	505.119	5.4	116.730	4.8	23.1
1980	525.765	4.1	119.314	2.2	22.7
1981	537.736	2.3	123.135	3.2	22.9
1982	542.836	0.9	120.803	-1.9	22.4
1983	551.380	1.6	124.196	2.8	22.4
1984	569.885	3.4	126.375	1.8	22.2
1985	583.715	2.4	126.553	0.1	21.8
1986	613.550	5.1	131.235	3.7	21.5
1987 p	647.909	5.6	137.404	4.7	21.6

Fuente: Ministerio de Agricultura, "Anuarios Estadísticos del Sector Agropecuario", y Revista del Banco de la República, febrero de 1988.

p = Provisional.

CUADRO 1-2

VALOR DE LA PRODUCCION AGRICOLA 1975 - 1987

(Millones de Pesos de 1981)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cultivos													
Semestrales	78145.1	78686.2	77635.0	85987.9	88787.3	84879.2	88387.0	85732.3	82351.7	86045.2	84538.9	87624.7	84222.3
Permanentes	78103.9	77422.6	78135.7	88258.8	92586.0	99354.5	98732.1	89742.8	82080.7	87195.5	97748.7	99414.5	104033.7
Hortalizas-Frutales	26135.1	34289.1	34833.3	35375.7	35973.1	33414.8	30478.8	33060.5	32979.8	35388.3	39208.7	40717.3	39895.3
Agricultura sin Cafe	182384.1	190378.0	190704.6	208632.3	217346.4	217748.5	215578.0	208535.6	207412.2	208628.0	221487.3	227756.6	238151.3
Cafe	35026.1	40717.8	47285.2	52539.1	55803.9	55186.1	58975.2	53083.7	60150.0	50620.0	49286.2	46888.5	50350.0
Total Agricultura	217410.2	231095.8	237989.8	262171.4	272950.3	272814.6	274553.2	261829.3	267562.2	259248.0	270788.6	274655.0	288501.3

Fuente: Ministerio de Agricultura, "Anuario Estadísticas del Sector Agropecuario, 1985 y 1987.

CUADRO I - 3

BALANZA DE PAGOS 1978- 1988
(US\$ Millones)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
I. Cuenta Corriente	322	492	104	-1722	-2885	-2826	-2050	-1220	654	20	-954
Exportaciones	3206	3507	4226	3397	3282	3147	3623	3883	5436	5315	5407
Importaciones	2564	2996	4283	4730	5358	4464	4027	3734	3421	3876	4361
Servicios (neto)	-393	-121	-74	-631	-978	-1673	-1945	-1883	-2128	-2421	-2701
Transferencias	73	102	165	242	169	164	299	464	767	1001	700
II. Cuenta Capital	338	1119	1137	1964	2184	1103	789	1504	811	-46	1157
III. Variación Reservas	660	1611	1241	242	-701	-1723	-1261	284	1465	-26	203

Fuente: Revista del Banco de la República para los 1978 a 1985. Departamento Nacional de Planeación, "Programación Macroeconómica 1988; Sector Externo- Resultados de 1987 y perspectivas mediano plazo -Doc DNP 2358 UPG.

CUADRO I - 4

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL
BANCO DE LA REPUBLICA

Millones de Dólares

Fin de	Total
1975	547.3
1976	1,165.8
1977	1,829.6
1978	2,481.8
1979	4,105.9
1980	5,416.0
1981	5,630.2
1982	4,890.8
1983	3,078.5
1984	1,795.5
1985	2,067.4
1986	3,477.7
1987	3,449.9

Fuente: Revista Banco de la República, octubre de 1982 y febrero de 1988.

CUADRO I - 5

DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA

Millones de Dólares

Años	Saldo vigente al final del período		
	Deuda pública	Deuda privada	Total
1975	2.470	1.102	3.572
1976	2.562	1.184	3.746
1977	2.779	1.053	3.832
1978	2.896	1.164	4.060
1979	3.456	1.847	5.303
1980	4.179	2.278	6.457
1981	5.644	2.874	8.518
1982	6.819	3.450	10.269
1983	7.862	3.596	11.458
1984	8.829	3.521	12.350
1985	10.648	3.415	14.063
1986	11.982	3.005	14.987
1987	12.518	3.133	15.651

Fuente: Revista del Banco de la República,
febrero de 1988.

CUADRO 1 - 6

DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA EN EL PERIODO 1970 - 1987

(Valores Promedios en millones de US\$)

Periodo	SECTOR PUBLICO			SECTOR PRIVADO			TOTAL
	Gobierno Nacional	Institutos y Municipios 1/	Otros 2/	Subtotal	Empresas 3/	Banca 4/	
1970-1972	758	506	242	1.506	360	205	565
1973-1978	1.243	881	368	2.492	491	502	993
1979-1983	2.442	2.057	669	5.168	1.327	1.507	2.834
1984-1986	3.555	4.833	885	9.273	2.015	1.415	3.430
1987	4.164	7.097	596	11.857	2.286	1.508	3.794

Fuente:

Revista Banco de la República- varios numeros.

1/

Incluye las entidades descentralizadas nacionales y municipales.

2/

Incluye departamentos y entidades departamentales descentralizadas; entidades privadas con garantía pública y Banco de la República.

3/

Se refiere a deuda de particulares a través del Decreto 444 de 1967.

4/

Se refiere a endeudamiento de los Bancos y Corporaciones Financieras con sus corresponsales.

CUADRO I - 7
SERVICIO DE LA DEUDA COMO PORCENTAJE
DE LAS EXPORTACIONES
Millones de Dólares

Años	Servicio Deuda (1)	Exportaciones* (2)	(1)/(2)
1975	358	1.562	24.6
1976	432	2.149	20.1
1977	439	2.660	16.5
1978	549	3.178	17.2
1979	804	3.386	23.7
1980	812	6.241	13.0
1981	1.116	5.325	20.9
1982	1.418	5.295	26.8
1983	1.573	4.330	36.3
1984	1.644	4.727	34.7
1985	1.882	4.850	38.8
1986	2.269	6.616	34.2

Fuente: Revista Banco de la República, noviembre de 1981, diciembre de 1985 y enero de 1988.

CUADRO 1. - 8

EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL PERIODO 1976 - 1988 *

(Millones de pesos)

	1976	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ingresos Corrientes	36.442	48.832	63.417	84.056	114.950	151.823	204.858	257.450	290.860	307.810	448.504	655.544
Gastos Corrientes	26.163	32.012	41.374	57.220	82.777	121.263	153.815	210.938	262.813	301.000	437.300	599.600
Superavit o Deficit (+)	12.289	16.822	22.043	26.848	31.953	30.560	51.141	46.504	27.847	-93.190	9.204	55.944
Gastos de Inversión	13.166	12.315	16.223	20.978	25.955	41.954	61.166	60.161	61.754	63.200	141.000	148.600
Superavit o Deficit (+)	-609.000	4.505	5.820	5.867	6.348	-11.394	-10.026	-33.657	-53.807	-168.560	-131.798	-98.656

Fuente: Revistas del Banco de la República Gobierno Nacional Central, según presupuesto de caja.

* Se refiere a operaciones efectivas del Gobierno Nacional Central, según presupuesto de caja.

CUADRO I - 9

DEFICIT^{1/} DEL SECTOR PUBLICO EN EL PERIODO 1980 - 1986

(Como porcentaje del PIB)

Año	Gobierno Nal. Central	Gobierno Nal. Consolidado
1980	1.7	3.2
1981	2.5	4.2
1982	4.4	3.5
1983	4.9	5.7
1984	5.6	8.3
1985	2.2	6.3
1986	1.2	4.7

Fuente: Contraloría General de la República-Informe Financiero 1986.

1/ Se refiere a déficit efectivo de financiamiento definido como la diferencia entre la suma de los gastos totales más los gastos por amortización y los recursos ordinarios de caja.

CUADRO II - 1

EVOLUCION DE LOS REGISTROS DE IMPORTACION
EN 1985

	Libre Importación	Licencia Previa
Enero-Marzo	32.9	67.1
Abril-Mayo	34.2	65.8
Junio-Sept.	41.1	58.9
Octubre	47.6	52.4
Noviembre	51.3	48.7
Diciembre	59.2	40.8

Fuente: Instituto Colombiano de Comercio Exterior
(INCOMEX), Tabulados División de Importaciones.

CUADRO II - 2

EVOLUCION DE LA TASA DE CAMBIO Y DEL INDICE
DE LA TASA REAL DE CAMBIO

(1975 - 1987)

Años	Tasa de cambio en dólares 1/	I.T.R. 2/ Dic. (1986 = 100)
1975	30.93	87.5
1976	34.70	83.5
1977	36.78	75.1
1978	38.26	74.8
1979	42.55	71.5
1980	47.28	73.1
1981	54.83	71.4
1982	64.54	66.2
1983	79.63	64.4
1984	101.84	69.9
1985	142.31	80.0
1986	197.60	94.9
1987	242.60	97.1

Fuente: Revista del Banco de la República, abril y mayo de 1988.

1/ Promedios mensuales.

2/ Índice de la Tasa Real de Cambio calculada frente a un conjunto de monedas, según metodología del Banco de la República.

CUADRO II-3

EVOLUCION DE MEDIOS DE PAGO, BASE MONETARIA Y MULTIPLICADOR
BANCARIO EN EL PERIODO 1978-1987

(Cifras monetarias en millones de pesos)

Años	Medios de pago (1)	Base Monetaria (2)	Multiplicador (1)/(2)
1978	134.532	100.986	1.33
1979	167.230	131.388	1.27
1980	217.245	170.512	1.27
1981	258.776	206.232	1.25
1982	325.699	242.767	1.34
1983	408.925	276.728	1.48
1984	503.795	327.463	1.53
1985	642.184	412.305	1.55
1986	788.470	528.634	1.49
1987	1048.259	695.694	1.50

Fuente: Revista del Banco de la República, diciembre de 1982 y abril 1988.

CUADRO III - 1

EVOLUCION DE IMPUESTOS Y TASAS PAGADAS POR EL SECTOR AGROPECUARIO
EN LA IMPORTACION DE INSUMOS MAQUINARIA Y EQUIPO

(Porcentajes)

Concepto	1970	1975	1980	1985	1986
Semillas	5.8	13.8	15.2	26.6	24.9 ^{1/}
Fertilizantes	4.8	6.1	11.8	12.9	6.1
Pesticidas	23.5	35.1	24.4	36.4	33.8
Insumos Pecuarios	16.4	11.3	13.1	30.2	26.0
Maquinaria y Equipo	17.9	15.2	19.7	50.0	43.0
Total Sector Agropecuario	15.2	15.3	17.1	33.7	26.6

Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, Revista Nacional de Agricultura, Diciembre de 1986

1/ Vigente a partir de abril 25 de 1986.

CUADRO III - 2

EVOLUCION DE IMPUESTOS Y TASAS PAGADAS POR LA ECONOMIA CAMPESINA
EN LA IMPORTACION DE INSUMOS, EQUIPO Y HERRAMIENTAS

(Porcentajes)

Concepto	1970	1975	1980	1985	1986
Semillas	5.8	13.8	17.4	27.7	17.8 ^{1/}
Fertilizante	4.8	6.7	9.8	13.8	7.0
Pesticida	23.5	35.1	24.4	36.4	33.8
Herramientas y equipos	53.8	43.9	49.8	90.9	72.2
Total Econ. Campesina	19.5	23.4	26.2	40.7	33.8

Fuente: Sociedad de Agricultores de Colombia, -SAC- Revista Nacional de Agricultura, diciembre de 1986.

1/ Vigente a partir de Abril 25 de 1986.

CUADRO III - 3

PARQUE E IMPORTACION DE TRACTORES Y COMBINADAS

(1970 - 1986)

Años	TRACTORES		COMBINADAS	
	Parque	Importaciones	Parque	Importaciones
1970	22713	2995	1038	62
1971	23469	1434	1144	90
1972	24051	1522	1210	113
1973	23800	1578	1216	124
1974	23753	2564	1282	173
1975	24187	2221	1424	237
1976	24621	2028	1561	157
1977	25594	3115	1570	49
1978	25871	3594	1677	153
1979	27714	1843	1749	119
1980	28796	1936	1760	64
1981	29639	1374	1790	80
1982	30000	1308	1825	85
1983	30080	1080	1863	88
1984	29580	1616	1831	18
1985	29575	1315	1800	24
1986	29575	1000	1770	10

Fuente: FENALCE "Mecanización y manejo de suelos en Colombia".

CUADRO III - 4

ASIGNACION DEL GASTO PUBLICO TOTAL Y AGROPECUARIO

(Millones de pesos de 1975)

Años	Gasto público total (1)	Gasto público agropec. (2)	PIB total (3)	PIB agropec. (4)	(2)/(1)	(2)/(4)	(1)/(3)	(4)/(3)
1970	40529	4027	307496	77893	9.9	5.2	13.2	25.3
1971	44941	3117	325825	78529	6.9	4.0	13.8	24.1
1972	43594	3155	350813	84667	7.2	3.7	12.4	24.1
1973	46858	2877	374398	86669	6.1	3.3	12.5	23.1
1974	45135	2788	395910	91477	6.2	3.0	11.4	23.1
1975	49018	2755	405108	96766	5.6	2.8	12.1	23.9
1976	45396	2387	424263	99720	5.3	2.4	10.7	23.5
1977	51840	2345	441906	102979	4.5	2.3	11.7	23.3
1978	55780	2123	479335	111336	3.8	1.9	11.6	23.2
1979	66018	2179	505119	116730	3.3	1.9	13.1	23.1
1980	66547	2274	525765	119314	3.4	1.9	12.7	22.7
1981	71917	2306	537736	123135	3.2	1.9	13.4	22.9
1982	71153	2208	542836	120803	3.1	1.8	13.1	22.3
1983	77773	2738	548055	122979	3.5	2.2	14.2	22.4
1984	90157	2953	564719	125438	3.3	2.4	16.0	22.2

Fuente: Revista Nacional de Agricultura Nº 876 de septiembre de 1986, "La tasa real de cambio

CUADRO III - 5

SECTOR AGROPECUARIO 1/- PRESUPUESTO GENERAL
EJECUCION PRESUPUESTAL 1970-1985

(Millones de pesos de 1975)

Años	PIB agropec. (1)	Investig. 2/ (2)	Infraest. física 3/ (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1970	75338	309.9	1440.7	0.41	1.91
1971	76195	385.2	443.2	0.51	0.58
1972	81565	502.0	285.7	0.62	0.35
1973	83354	436.0	246.2	0.52	0.30
1974	87918	407.5	349.7	0.46	0.40
1975	93164	246.9	392.3	0.27	0.42
1976	95839	374.0	179.9	0.39	0.19
1977	98946	192.8	210.2	0.19	0.21
1978	107088	264.4	305.0	0.25	0.28
1979	113279	381.6	307.7	0.34	0.27
1980	114949	363.9	416.0	0.32	0.36
1981	118645	402.5	395.4	0.34	0.33
1982	116149	368.6	368.4	0.32	0.32
1983	118153	471.9	371.7	0.40	0.31
1984	122162	508.4	442.2	0.42	0.36
1985	125583	533.7	537.5	0.42	0.43

Fuente: Ministerio de Agricultura "Incidencia del precio de los insumos en los costos de producción agropecuaria"- DPA, marzo 1986

- 1/ Deflactado por el índice implícito del sector agropecuario. Se refiere a la dirección superior, ICA, INCORA, INDERENA, e HIMAT; se incluye DRI- PAN.
- 2/ Investigación agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, faunística y manejo de centros y estaciones.
- 3/ Operación y conservación de distritos, obras complementarias y otros de infraestructura física (vías Incora).

CUADRO III - 6

SECTOR AGROPECUARIO *

EJECUCION PRESUPUESTAL 1983-1987 Y CUOTA CONPES, MINHACIENDA 1989

FUNCIONAMIENTO E INVERSION

(Millones de pesos)

Años	Presupuesto Nacional	Ministerio Agricultura	FUNCIONAMIENTO		INVERSION	
			Nacional	Minagricul.	Nacional	Minagricul.
1983	401799	17525	300914	2427	100885	15098
1984	541038	16831	394589	2852	146449	13979
1985	682031	23383	468705	3613	213330	19770
1986	940223	37231	687582	4555	252641	32676
1987	1220749	58562	909169	7962	311580	50600
1988	1422312	67999	1067354	8672	354958	59327
1989	2247377	95568	1681400	19082	565977	76486

Fuente: Ministerio de Agricultura, "Situación Presupuestal 1988-1989", (Documento de trabajo) con base en datos del Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República, julio de 1988.

* Incluye Caja Agraria y Desarrollo Rural Integrado (DRI).

CUADRO III - 7
 CREDITO TOTAL Y AGROPECUARIO Y SU PARTICIPACION EN EL PERIODO 1974-1986
 (MILLONES DE PESOS DE 1975)

Años	Crédito total	Crédito Agropecuario			Otros Bcos. y corporaciones	Participación Porcentual	
		F.F.A.P.	Caja agraria rec. ordinarios	Caja agraria		CREDITO AGROPECUARIO total%	PBI Agróp. %
1974	15611	7171	5602		2838	20.9	17.1
1975	15497	6048	5167		4282	17.6	16.0
1976	16903	6077	4182		6544	19.2	16.8
1977	18260	6189	5589		6482	16.3	17.7
1978	20235	6377	5579		8279	15.5	18.2
1979	24559	7681	6064		10814	16.1	21.0
1980	25430	8460	5873		11097	12.9	23.3
1981	20244	8939	5984		5321	15.0	16.4
1982	22118	9635	6943		5540	17.4	18.3
1983	22884	11011	7446		4427	18.1	18.4
1984	22424	12591	6317		3516	18.1	17.7
1985	21484	11874	5749		3861	18.2	17.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

CUADRO III - 8

EVOLUCION DE LAS TASAS DE INTERES DE LA ECONOMIA Y DEL SECTOR
AGROPECUARIO EN EL PERIODO 1975 - 1987

(Tasas Nominales)

	Tasas de interés del mercado %	Tasas de interés para el sector agropecuario F.F.A.P.%	Caja Agrar.%
1975	25.2	15.0	15.8
1976	28.1	15.0	15.9
1977	26.7	15.0	14.1
1978	28.8	18.0	19.3
1979	33.4	21.0	17.2
1980	34.6	21.0	18.9
1981	37.4	21.0	18.8
1982	38.0	21.0	23.3
1983	33.8	21.0	23.7
1984	34.8	21.0	23.3
1985	34.7	22.0	23.3
1986	32.9	22.0	24.8
1987	32.5	23.5	24.6

Fuente: Mauricio Carrizosa, "Las tasas de interés y el ahorro financiero en Colombia", Banca y Finanzas, Asociación Bancaria Colombiana, sep, 1985

Sociedad de Agricultores de Colombia "Revista Nacional de Agricultura, sept. 1987

CUADRO III - 9
VARIACION ANUAL EN PRECIOS DE LOS ALIMENTOS FRENTE AL
INDICE TOTAL EN EL PERIODO (1982-1985)
(Dic. 1978 = 100)

Años	IPA 1/	IPC 2/
1982	24.41	24.03
1983	17.22	16.64
1984	19.64	18.28
1985	27.71	22.45
1986	23.70	20.95
1987	27.17	24.02
1988*	23.29	20.86

Fuente: Oficina de Planeación IDEMA, con base en información del DANE.

1/ Índice Nacional de Precios de los Alimentos.

2/ Índice Nacional de Precios al Consumidor

* Datos hasta agosto de 1988.

CUADRO III - 10

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE SUSTENTACION 1/

Años	AJONJOLI		ARROZ		CEBADA		FRIJOL		MAIZ		SORGO		SOJA		TRIGO	
	/3	/2	/3	/2	/3	/2	/3	/2	/3	/2	/3	/2	/3	/2	/3	/2
1976			4.650				22.000		4.300		3.850					7.000
1977			6.310	35.6			24.511	11.4	6.340	47.4	5.384	39.8				7.700
1978	21.450		7.230	14.5	8.500		27.500	12.2	6.850	8.0	5.750	6.7	12.600			8.100
1979	27.245	27.0	9.819	35.8	9.400	10.5	29.500	7.2	8.813	28.8	7.872	36.9	14.165	12.4		11.000
1980	29.820	9.4	10.867	10.8	10.150	7.9	33.750	14.4	10.840	20.7	9.225	17.1	15.465	9.2		13.000
1981	30.410	1.9	13.610	25.2	14.000	37.9	42.750	26.6	15.013	41.1	12.380	33.8	22.800	46.1		16.500
1982	33.500	10.1	17.150	26.0	15.900	13.5	48.000	14.6	19.248	26.2	15.850	28.3	28.950	28.1		19.800
1983	40.010	19.4	20.800	21.2	21.300	33.9	61.215	24.9	23.472	21.9	18.570	17.1	34.238	18.2		23.625
1984	52.230	30.5	24.745	19.1	27.125	27.3	77.450	26.5	27.040	15.2	21.610	16.3	41.370	20.8		28.115
1985	77.450	48.2	28.725	15.8	37.000	36.4	111.000	43.3	34.400	27.2	25.900	19.8	57.550	39.1		37.000
1986	101.000	30.4	35.475	23.5	45.000	21.6	173.000	55.8	42.100	22.4	32.750	26.4	69.100	20.0		46.000
1987	130.000	28.7	45.230	27.5	55.050	22.3	196.000	7.5	48.880	16.1	40.850	24.7	79.130	14.5		55.800

Fuente: Instituto de Mercado Agropecuario (IDEMA), Subgerencia de Planeación

1/ Precios Promedios para las dos cosechas anuales.

2/ Variación Porcentual con respecto al año anterior.

3/ Precios

INDICADORES MACROECONOMICOS 1976 - 1987

	1976	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TASAS DE CRECIMIENTO										
PB	8.5	5.4	4.1	2.3	0.9	1.6	3.4	2.4	6.1	5.0 P
PB per capita	6.2	3.2	2.0	0.3	-1.0	-0.3	1.5	1.3	3.2	3.5 P
Inflación	17.8	26.6	25.6	26.3	24.3	16.6	18.3	22.5	20.9	24.0
OTROS INDICADORES										
Deficit Público 1/			-1.7	-2.5	-4.4	-4.9	-6.6	-2.2	-1.2	-0.7
Export. Totales FOB US\$ (000)	3022691.0	3309443.0	3645048.0	2856400.0	3094669.9	3096662.0	3483136.9	3551946.2	5107608.1	
Export. Agrícolas FOB US\$ (000)	2296696.0	2369796.0	2946295.0	1638763.0	2106646.4	2051778.4	2363699.9	2320077.3	3653706.7	
Import Totales CIF US\$ (000)	2636318.0	3232194.0	4662604.0	5196156.0	4905617.3	4477666.4	4462261.2	4130966.3	3664620.0	
Import. Agric. CIF US\$ (000)	220960.0	247624.0	403303.0	346695.0	362418.0	478726.1	435709.0	363610.6	332005.6	
Saldo Comercial Total	166376.0	66246.0	-717656.0	-2242766.0	-1810665.4	-1267076.4	-1006261.3	-476600.1	1153416.1	0.0
Deuda Externa (US\$) 2/	4.060	6.309	6.467	6.516	10.269	11.466	12.350	14.063	14.967	18.961
Salario Mínimo 3/	94.81	104.10	110.01	113.46	116.15	118.76	117.63	110.26	107.66	
Tipo de Cambio Real 4/	74.6	71.5	73.1	71.4	66.2	64.4	66.9	60.0	64.	67.1
Tasa de Cambio en Dolares 5/	34.26	42.96	47.26	64.63	64.64	76.63	101.44	142.31	167.6	242.6

1/ Se refiere a déficit efectivo de financiamiento definido como la diferencia entre la suma de los gastos totales menos los gastos por amortización y los recursos ordinarios de caja.
Pública y Privada.

3/ Índice Real. Se expresa en pesos constantes de 1971 y se obtiene de deflactar el salario diario nominal

4/ Frente a un conjunto de monedas.

5/ Promedios Mensuales.

CHILE

**Efectos del ajuste macroeconómico
sobre el sector agro-alimentario
chileno**

Maximiliano Cox B.

CHILE

Efectos del ajuste macroeconómico sobre el sector agro-alimentario chileno

Maximiliano Cox B.

I. Introducción	1
II. Antecedentes	1
III. La crisis: factores, magnitud y características	3
A. Los efectos precursores de la crisis	3
B. El sector agrícola y la crisis	6
C. Magnitud, efectos e incidencias de la crisis	7
1. Magnitud y efectos	7
2. Incidencia	8
IV. La post crisis y el sector agro-alimentario	9
A. La política agraria	10
1. La política de precios	10
2. Política crediticia	11
3. Política de transferencia tecnológica	11
4. Otras políticas de apoyo productivo	12
5. Políticas alimentarias	13
B. Efectos de las políticas	13
1. Evolución productiva y del comercio exterior	14
2. Evolución del empleo y salarios	15
3. Evolución de la situación alimentaria	16
4. Modernización de la agricultura chilena	17
5. Distribución de los efectos del ajuste al interior del sector	17
Bibliografía	19
Cuadros	21

EFFECTOS DEL AJUSTE MACROECONOMICO SOBRE EL SECTOR AGRO-ALIMENTARIO CHILENO

Maximiliano Cox B.

RESUMEN

Este trabajo analiza el proceso de ajuste macroeconómico ocurrido en la economía chilena y sus efectos sobre los sectores agrícola y alimentario.

El país experimentó un drástico proceso de ajuste en los años 1982/83 como resultado de una crisis financiera interna que precedió y, en cierta medida, provocó el estrangulamiento del financiamiento externo. El ajuste se produjo a través de una devaluación, incrementos en las tarifas aduaneras y reducciones en el gasto público, todo lo cual se orientaba a reducir la absorción interna. Esto provocó una drástica caída del PGB en un 14% en 1982 y en casi un 1% en 1983, lo cual generó un fuerte incremento en las tasas de desempleo. La severidad de la crisis en el caso chileno fue incrementada por la inacción inicial del Gobierno frente a una moneda nacional evidentemente sobreevalorada y a un sector financiero al que le faltaron controles de sus operaciones especulativas.

Las políticas implementadas para revertir la crisis provocaron un vigoroso crecimiento económico liderado por los sectores transables. Aparentemente, el tratamiento de shock aplicado en 1975/76 había provocado un primer "ajuste estructural", lo cual explicaría la rapidez en la respuesta. El sector agropecuario ha salido favorecido con esta nueva política, incentivado por la devaluación, la protección frente a los bienes internacionales en un mercado donde ha prevalecido el dumping y la implementación de una política agraria, consistente en asegurar precios para los principales rubros sustitutivos de importación, la provisión de crédito especial para la agricultura y la implementación de un reducido programa de transferencia tecnológica. El sector ha respondido con gran dinamismo y se ha logrado prácticamente la autosuficiencia en productos de clima templado.

La distribución de los beneficios de esta reactivación, sin embargo, no ha sido equitativa. El desempleo se ha mantenido a niveles considerables y los salarios reales continuaron cayendo hasta hace poco. El sector campesino, por su parte, ha quedado rezagado frente al agresivo sector comercial. A pesar de esto, los programas sociales han sido bien enfocados y han logrado absorber, en parte, el impacto del programa de ajuste. La desnutrición se ha mantenido baja y la mortalidad infantil ha continuado su descenso.

I. INTRODUCCION

Este trabajo busca describir someramente el proceso de ajuste macroeconómico ocurrido en Chile a partir de la crisis de 1981 y 1982 y examinar cómo éste ha afectado al sistema alimentario del país. Interesa, sobre todo, extraer las múltiples lecciones que deja esta traumática experiencia, a fin de no repetir los errores cometidos en el pasado reciente.

II. ANTECEDENTES

Chile ha sido ya por largo tiempo, un dócil "conejillo de indias", con el cual se han ensayado los más variados y extremos experimentos socio-económicos. A partir del golpe militar de 1973, que derrocó el experimento socialista de Salvador Allende, se implementó un modelo neo-liberal de carácter también extremo. Las políticas llevadas a cabo para desarrollar este modelo tuvieron no poca influencia en la determinación del tamaño y profundidad de la crisis económica experimentada por el país.

El modelo, que partió como un intento de provocar un ordenamiento macroeconómico en una economía que había entrado en un proceso caótico de hiper-inflación durante el período Allende (tasa inflación anual de 1.000% en 1973), a poco andar adquirió ribetes fundacionales. El diagnóstico de los economistas de gobierno, inspirados en la doctrina monetarista de la "Escuela de Chicago", revelaba, al igual que sus grandes oponentes "estructuralistas" de la "Escuela de CEPAL", que la inflación reponía efectivamente a un fenómeno **estructural**. Pero, a diferencia del diagnóstico cepalino, las estructuras inflexibles que requerían ser modificadas no eran la agricultura y la minería, sino los sectores industriales, anquilosados por años de proteccionismo y el aparato estatal que penetraba en toda la estructura productiva del país.

El plan del Gobierno contempló una política de shock antiinflacionario al tiempo que liberaba los aranceles de importación, llegando en 1979 a una tarifa ad valorem promedio de 10%, establecía una política de mini devaluaciones cambiarias, decretaba la libertad de los precios, recortaba drásticamente

el gasto público y reorientaba su uso hacia los sectores sociales, efectuaba al mismo tiempo un drástico proceso de privatizaciones, y creaba un mercado de capitales con escasas trabas reglamentarias. En el sector agro-alimentario, se eliminó buena parte de la acción estatal, salvo en la implementación de programas de ayuda alimentaria a las poblaciones con riesgo nutricional, y se buscó ajustar al sector a los lineamientos generales del modelo económico implantado. La filosofía central que orientaba el modelo era la utilización del mercado libre de intervenciones estatales como el principal mecanismo asignador de recursos y la reducción del aparato gubernamental en el ámbito económico. El modelo seguía fielmente los postulados de la economía de bienestar. El mercado debía ser el asignador principal de los recursos, mientras la acción pública debía restringirse solamente a corregir los efectos indeseables sobre la distribución de los ingresos acarreados por la acción directa del mercado.

Los resultados de este modelo fueron una fuerte caída en la producción en el período de shock (1975/76), para luego generar una rápida recuperación a partir de 1977, que duraría hasta 1981. Durante este período, llamado del "boom", el PGB creció a una tasa del 5.7% anual. Sin embargo, él representó en buena medida una recuperación de los niveles pre-shock, ya que en 1981, los niveles de PGB per cápita no superaban aún los de 1971. La inflación logró bajar incluso a niveles de 9% anual, pero el desempleo se mantuvo durante todo este período a niveles dos y tres veces mayores a los logrados tradicionalmente en el país, llegando en 1981 al mínimo del período, que era aún del 10% de la fuerza de trabajo (Ver Cuadro 5).

El shock de 1975/76 fue en los hechos un primer "ajuste estructural" que significó reducir drásticamente el sector público, eliminando así una de las principales fuentes generadoras de presiones inflacionarias, tradicionalmente presentes en la economía chilena. También provocó una reorientación de la economía de un énfasis en el mercado interno, hacia una orientación más bien exportadora. Sin embargo, fruto de la creación de un mercado de capitales prácticamente a partir de cero, en un contexto de escasa reglamentación y con una fuerte tendencia especulativa, se fue produciendo un sobredimensionamiento de la actividad financiera, en la cual se producían tasas de ganancia desproporcionadas en relación con las obtenidas en el sector real de la economía (40% - 60% anual). Esta situación fue estructurando las bases de la siguiente crisis.

III. LA CRISIS: FACTORES, MAGNITUD Y CARACTERISTICAS

La crisis en Chile se desata por un caso fortuito. Uno de los grupos económicos que había crecido al amparo de las políticas de liberalización y privatización indiscriminada (el grupo Ross o grupo CRAV), entra en falencia, fruto de un juego especulativo en el mercado internacional del azúcar. Su quiebra genera una reacción en cadena que pronto se transmite primero al interior del país y luego al exterior, frenando bruscamente la entrada de fondos externos que habían estado financiando el boom. Esto ocurre en el contexto de una política económica interna que venía mostrando crecientes signos de debilidad.

A. Los factores precursores de la crisis

Como quedó en evidencia al generarse al crisis, el "boom" estaba parado sobre pies de barro, lo que era visible para cualquier observador sin ideologías, aunque no para buena parte del gremio de economistas internacionales¹, la tasa de inversión como % del PGB se había mantenido desde 1974 sustancialmente por debajo del nivel histórico de 20% (Ver Cuadro 1). Buena parte del crecimiento, en especial en los años 1981 y 1982, había sido financiado con recursos externos, los cuales habían sido destinados en gran medida a financiar gastos de consumo, en vista de lo señalado anteriormente. Por otra parte, el crecimiento se había concentrado en los sectores no transables: el comercio, la construcción, y en especial, los servicios financieros, fruto de la fuerte expansión de esta actividad, derivada de la referida apertura de un irrestricto mercado de capitales. La agricultura tuvo durante buena parte del período del "boom" un comportamiento errático con años fuertemente positivos (1977) para luego caer abruptamente (1978) y con una tendencia claramente decreciente en su producción hacia 1981 y 1982 (Ver cuadro 2 y Anexo Estadístico). Pero, sin duda, el error de política interna de mayor magnitud fue la utilización de la política cambiaria como un instrumento de combate a las

1 El 18 de enero de 1980 el Wall Street Journal decía: "... cuando Washington termine con sus sermones políticos al Gobierno de Pinochet, tal vez como retribución por la restauración de relaciones amistosas, Chile debería prestarnos su equipo económico". Esta opinión era compartida entusiastamente por destacados economistas del Banco Mundial y FMI.

expectativas inflacionarias en lugar de orientador general de la asignación de recursos en el mediano y largo plazo. Este error, que había sido señalado por el equipo económico como uno de los principales cometidos por los llamados "Gobiernos políticos", fue empleado esporádicamente a partir de 1976 pero luego fue implantado como uno de los pilares de la política económica en 1979 al fijarse el valor del dólar. Se buscaba implementar en Chile una versión ingenua del enfoque monetario de la balanza de pagos. Este valor fijo, en presencia de una inflación que no lograba amoldarse a la internacional (como suponía la teoría) y que continuaba manifestando signos de repuntar, fue destruyendo la competitividad de la producción nacional. La gran liquidez internacional de esos años permitió financiar niveles crecientes de importaciones aunque las exportaciones fueran disminuyendo. Ello contribuiría a dar tal apariencia de holgura en la población, que logró engañar incluso a los expertos internacionales. En buena medida, la gran liquidez internacional apoyada en la gran liberalidad del mercado interno de capitales y las altas tasas de interés que prevalecieron en él, tuvo en Chile el efecto de la "Dutch disease", haciendo factible la mantención de un tipo de cambio bajo por más tiempo de lo que habría sido posible en condiciones normales de los mercados internacionales². Con lo cual, el efecto de la crisis sobre los sectores transables y sobre el empleo fueron mucho más severos. Edwards y Edwards³ señalan como un segundo factor de profundización interna de la crisis, la indexación de los salarios que había sido implantado como parte del "plan laboral", el cual a su vez era parte del "programa de modernizaciones" que impulsaba el Gobierno. Sin embargo, tal como señalan Flaño y Saez⁴, sólo a fines de 1981 los salarios reales habían alcanzado los niveles de 1970.

Un tercer factor de agudización de la crisis, según Edwards y Edwards, fue la gran pasividad demostrada por la autoridad económica, una vez que ésta se desencadenó. En efecto, estrictamente fiel a la lectura que los economistas de Gobierno hacían del enfoque monetario de la balanza de pagos, no

-
- 2 Lo que sí es sorprendente, es cómo esta situación no sólo no fue advertida por los organismos internacionales de crédito, sino que en algunos casos fue apoyada por ellos. Ver Robiahek: Some reflections about external debt management en Estudios Monetarios VII Banco Central de Chile, 1981.
 - 3 Edwards, S and A. Cox Edwards: *Monetarism & Liberalization: The Chilean Experiment*. Bellinger, Cambridge, Massachusetts, 1987.
 - 4 Flaño, N y R.E. Saez: El modelo neoliberal frente a la crisis: Chile 1981/83, CIEPLAN, Nota técnica # 93 Santiago de Chile, dic. 1986, p 26.

correspondía intervenir. Si había un ajuste que hacer a la situación, que se insistía era generada por la situación externa, éste debía ser automático. Así, el Ministro de Hacienda, a mediados de 1981, cuando ya se había comenzado a manifestar la crisis en la economía chilena, señalan que el tipo de cambio se mantendría fijo indefinidamente. Si bajaran las entradas de divisas por contracción de los créditos externos (lo que estaba sucediendo), se produciría una pérdida de reservas, contrayendo así la oferta monetaria. Ello debería, por una parte, ajustar los precios internos para recuperar la competitividad perdida y por otra, alzar la tasa de interés, lo que incentivaría la entrada de capitales, restableciéndose así el equilibrio perdido. Las quiebras de empresas eran bienvenidas, ya que indicaban un cambio hacia una mayor eficiencia. Por ello, el Gobierno no intervendría.

Esta teoría se sostuvo por aproximadamente un año y en medio de una rápida caída del producto. Sólo a mediados de 1982, con la salida del Ministro que apoyaba esta teoría y con la devaluación, comienzan a esbozarse medidas de política que anuncian la intención del Gobierno de tratar de manejar la crisis y aminorar los efectos que ella estaba teniendo en la economía chilena.

Tal como lo señalan Edwards y Edwards⁵, la forma en que se efectuó la liberalización del mercado financiero fue también un factor clave en acelerar la crisis y luego agudizar su efecto. La relajación de controles en el área financiera, efectuada en un mercado fuertemente oligopólico y segmentado, en que los bancos eran propiedad de importantes conglomerados de empresas, algunas de ellas productivas y otras que eran sólo canales de fondos creados para burlar las escasas regulaciones que aún permanecían, significó que buena parte de los créditos otorgados fueran a empresas relacionadas con la propiedad del banco, por lo cual se otorgaban sin las necesarias garantías y en condiciones más favorables que las vigentes en el mercado. Muchos de estos créditos se canalizaron en la compra de empresas y activos que, al entrar la economía en crisis, dejaron de producir las utilidades esperadas y no fueron capaces de cumplir con los créditos. Así, los bancos fueron acumulando un alto nivel de deudas morosas que hicieron peligrar la solvencia de todo el sistema financiero. Nuevamente, la inacción gubernamental frente a este creciente problema, significaría que cuando fue ineludible intervenir, las dificultades ya eran de alta gravedad y el Estado se vio obligado a traspasar una fuerte suma

5 Edwards, S and A. Cox Edwards, op. cit. p. 22.

de dinero (entre US\$ 5 y 6 billones) para permitir que el sistema financiero pudiera seguir operando.

Finalmente, la falta de escrutinio y control democrático permitió que estos errores se prolongaran hasta que la situación se hizo insoportable, incluso la gran docilidad que habían mantenido los gremios empresariales hacia la política de Gobierno comenzaba a cambiar⁶.

B. El sector agrícola y la crisis

Uno de los sectores más golpeados por la crisis fue el sector agropecuario. Si bien la producción exportadora de frutas, no obstante el fuerte retraso cambiario, mantenía, gracias a la firme demanda internacional, altos niveles de rentabilidad y una tasa de crecimiento del 7.8% anual, el resto del sector se sumó en una profunda crisis. Su producción cayó entre 1981 y 1983 al 3% anual. En especial, la producción de cultivos anuales cae casi a un ritmo del 6% anual entre 1979, año máximo de producción del período y 1983. Los niveles de endeudamiento del sector agrícola se fueron expandiendo rápidamente a partir de 1978 y llegaron en 1982 a representar un 90% del Valor Agregado por el sector. Ello fue el resultado de los bajos precios recibidos por los productos agrícolas y de las altas tasas de interés vigentes en el mercado de capitales, al haberse eliminado los créditos especiales para la agricultura, debiendo, por tanto, los agricultores acceder al mercado bancario corriente de corto plazo donde rigieron durante algunos años tasas de interés que superaron el 50% anual (Ver cuadro 3). Los precios agrícolas caen en, relación a los precios generales, en un 12% entre 1980 y 1982, debido, en parte, al retraso cambiario y, también a la eliminación de los precios mínimos que garantizaba el Estado, quedando los agricultores a merced de intermediarios con un alto grado de oligopsonio. Los rubros más golpeados por este estado de cosas son los que se destinan al mercado interno. Durante los años de la crisis casi 2/3 de la dispo-

6 No deja de ser sintomática la salida del Ministro de Hacienda poco tiempo después de un ácido discurso del ex-Presidente de la República Sr. Jorge Alessandri, en su calidad de máximo directivo de la compañía de Papeles y Cartones, una de las mayores firmas productoras y exportadoras del país.

nibilidad interna de trigo proviene de importaciones y la producción de semillas oleaginosas prácticamente desaparece.

C. Magnitud, efectos e incidencia de la crisis

1. Magnitud y efectos

La magnitud de la crisis y del ajuste necesario se puede apreciar en las cifras del Cuadro 4.

EL PGB cae en un 14% en 1982 y luego en un 0.7% en 1983 para recuperarse a partir de 1984 a un ritmo acumulativo del 4.8% anual. El ajuste se produce fundamentalmente vía la reducción drástica de la inversión, que cae en un 34% en 1982 y luego en un 15% en 1983 para recuperarse a partir de ese año; y de una fuerte restricción en el consumo, el que cae en un 12% en 1982 y en un 3% en 1983, teniendo en 1984 una muy leve recuperación y una nueva caída en 1985.

En las cuentas externas, el ajuste se efectúa primordialmente a través de la drástica reducción de las importaciones, las que caen en casi un 43% en 1982 y en un 22% en 1983. Hay una fuerte recuperación en 1984 al crecer en un 20%, para luego volver a caer en 1985. Las exportaciones venían cayendo en 1981 y continúan en 1982 para recuperarse lentamente a partir de 1983, aún cuando este crecimiento se interrumpe en 1984, cayendo nuevamente en un 3.5%. A partir de 1986, el ritmo de crecimiento de las exportaciones se acelera fuertemente, creciendo en un 11% ese año y en un 21% en 1987.

Los efectos más devastadores de la crisis se hacen sentir sobre los sectores laborales.

Tal como se aprecia en las cifras del Cuadro 5, el desempleo, alto durante todo el Gobierno Militar pero que había llegado a casi un 10% en 1981, e incluyendo los programas estatales de absorción del desempleo era del 15%, prácticamente se duplica en 1982, llegando casi a un 20% ese año y al 26%, si se incluyen los programas especiales. Estos índices decrecen lentamente al

principio y luego, a partir de 1985, lo hacen con mayor rapidez, llegando en 1987 a poco menos del 9%. El ajuste en este sector, no sólo afecta los niveles de empleo, sino también las remuneraciones, las cuales caen en forma constante a partir de 1982 en que llegaron a su nivel más alto, ligeramente inferiores a las obtenidas en 1970. Al contrario de lo que ocurre con los otros indicadores examinados, el índice de remuneraciones no detiene su caída cuando se produce la reactivación, sino más bien la continúa. Ello se debe fundamentalmente a los altos niveles de desempleo prevalecientes, a la desindexación que se produjo con la crisis y a la reducción ostensible de los derechos sindicales que trajo consigo la legislación laboral que implementó el Gobierno Militar. El efecto de la crisis sobre los índices de pobreza fueron también devastadores. Un estudio efectuado por PREALC⁷ para el Gran Santiago muestra que los hogares en estado de pobreza e indigencia aumentan de un 31% en 1982 a un 48% en 1984.

2. *Incidencia*

Hasta el día de hoy se discute a nivel público, los factores que incidieron en la crisis en el caso chileno. El Gobierno pone el acento en el duro impacto de la recesión internacional y la consiguiente caída en los términos de intercambio y al alza en las tasas de interés internacionales para el país. Los sectores opositores resaltan el efecto de las políticas erradas. Edwards y Edwards⁸ efectúan una estimación sobre la influencia de factores externos e internos en la crisis.

Efectivamente, según ellos reportan, los términos de intercambio del país cayeron en un 30% entre 1980 y 1982. El alza en las tasas de interés internacionales significó que la relación pago de intereses a exportaciones de bienes, subió de un 26% en 1980 a más de 60% en 1982. Un tercer factor de orden externo, pero de origen interno, fue el corte del flujo de créditos externos hacia Chile. Ello fue el resultado, en parte, de las condiciones vigentes en los mercados financieros internacionales en esos momentos, pero también fue la res-

7 Ver Pollack y Uthoff: Pobreza y mercado de trabajo en el Gran Santiago 1969/1985; PREALC, Docto de Trabajo 299.

8 op. cit.p. 196.

puesta a los errores de política interna, que agudizaron el deterioro de la situación económica interna.

La crisis provocó una caída del 19% en el Producto Nacional Bruto una vez considerado el efecto de los términos de intercambio. Según los cálculos de Edwards y Edwards, de esta caída, 2.2 puntos porcentuales son atribuibles al deterioro en los términos de intercambio, 1.9 puntos porcentuales, pueden atribuirse al incremento en el pago neto a factores del exterior. Por tanto, menos de una cuarta parte de la caída en el ingreso bruto nacional disponible se debe a factores externos. Ellos señalan que esta proporción fue mayor en el caso de la crisis que debió sufrir el país en 1975.

IV. LA POST CRISIS Y EL SECTOR AGRO-ALIMENTARIO

La crisis obliga a desideologizar la política económica y a tomar medidas que logren resolver los fuertes desequilibrios existentes y reactivar la economía.

La primera y principal medida que se toma es abandonar la teoría del enfoque monetario de la balanza de pago y volver a un esquema de tipo de cambio que, luego de fuertes devaluaciones, se ajusta diariamente según la variación de la inflación interna, descontada la inflación externa. Es así como el tipo de cambio real ha más que duplicado el valor real que tenía en 1981 (Ver Cuadro 6). Al mismo tiempo, se alzan en forma pareja los aranceles a un nivel del 35%, el cual es paulatinamente reducido hasta llegar hoy día al 20%. La otra gran medida de emergencia, que subsiste hasta el día de hoy, es la renegociación de la deuda externa del país. Esta acción ha permitido aliviar el servicio de la deuda en los años más críticos. A pesar de ello, los niveles de pagos de intereses son bastante altos, aunque decrecientes, como se puede apreciar en el Cuadro 6. Sin embargo, ello se hizo a un alto costo para el país. Sólo un tercio de la deuda externa tenía aval estatal, los dos tercios restantes eran exclusiva responsabilidad de los bancos y empresas privadas que la contrajeron. Al entrar a renegociar el Estado, fue necesario invertir estas proporciones y hoy toda la deuda que contrajo el sistema bancario y financiero privado cuenta con el aval del Estado, lo cual asciende a dos tercios de la deuda externa total.

A. La política agraria

Tal vez los cambios más importantes se dan en el campo agrario. Por primera vez el Gobierno Militar estructura una política específica hacia el sector, la cual busca reactivar y desarrollar su capacidad productiva. Los principales elementos de esta política fueron los siguientes:

1. La política de precios

El Estado, a partir de la temporada (1983/84) comienza a implementar una política de bandas de precios para los principales rubros de producción interna: trigo, azúcar, maíz, arroz y oleaginosas. A la vez, se establecen sobretasas arancelarias en la importación de leche a fin de contrarrestar las políticas de dumping de la CEE. A fin de hacer valer estas bandas de precios, el Estado da apoyo crediticio a una Confederación de Cooperativas de los Grandes Agricultores Comerciales (COPAGRO), la cual debía sustituir la función que antaño desempeñara la estatal Empresa de Comercio Agrícola, comprando la producción que se le ofreciera, a los precios garantizados⁹.

La banda se fija antes de iniciarse las siembras, sobre la base del precio internacional de los últimos 5 años y se hace efectiva mediante un arancel móvil que iguale el precio interno con el externo. Estas medidas lograron ordenar el mercado interno que estaba en un total estado de anarquía, fruto de la liberalización sin regulación del período anterior, y otorgó la necesaria seguridad de mercado a los agricultores, para poder dedicarse a su función propia en lugar de la especulación con los precios, como había ocurrido anteriormente.

⁹ La cooperativa operó durante 3 temporadas y luego entró en quiebra siendo sustituida por una empresa con participación estatal.

2. *Política crediticia*

Se restablecen los créditos especiales al sector agrícola, los cuales, si bien no son subsidiados como antaño, presentan tasas reales razonables (7% anual), frente a las que rigieron en plena época del "boom".

A la vez, y en consideración a la escasa disponibilidad de garantías que tenían un alto número de agricultores, fruto del endeudamiento anterior, se restableció un mecanismo de garantía sobre la cosecha en gestación, que existió tradicionalmente en el país para la producción agrícola, pero que había sido suprimido dentro de la liberalización general.

3. *Política de transferencia tecnológica*

El Ministerio implementó un programa de transferencia tecnológica orientado a producir un fuerte incremento en la producción. Al tener éste como el objetivo principal, el programa se orientó a atender, a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), a los productores agrícolas medianos y grandes (mayores de 12 hectáreas de riego básicas)¹⁰ a través de Grupos de Transferencia Tecnológica (GTT). Los pequeños agricultores contaban con un sistema de asistencia técnica en que el pequeño agricultor contrata a un técnico privado y parte de este costo es subsidiado por el Estado, el cual, a través del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), supervisa esta asistencia técnica. Sin bien ambos programas cubren una pequeña proporción de los agricultores del país, ambos han tenido importantes logros entre los agricultores atendidos. La equidad del programa, sin embargo, es claramente objetable, ya que los medianos y grandes agricultores agrupados en GTT reciben del Estado asistencia técnica de primer nivel y gratuita, en cambio los pequeños agricultores reciben una atención bastante superficial, que deben cancelar -aunque sea en parte- del costo del servicio. La cobertura de

10 La hectárea de riego básica fue una medida utilizada durante el proceso de Reforma Agraria para efectuar las equivalencias de superficie en diferentes zonas del país.

estos programas es muy escasa, llegando el de los pequeños agricultores a no más de 10% del universo total.

4. *Otras políticas de apoyo productivo*

Junto con estas 3 políticas principales se implementaron otras, algunas de las cuales tuvieron importantes impactos. En especial, la retoma por parte del Estado de 3 de las 5 plantas procesadoras de azúcar de remolacha, que habían sido vendidas a empresas privadas que al poco tiempo entraron en quiebra, significó una importante revitalización de la agricultura del Centro-Sur y Sur del país. La Industria Azucarera Nacional (IANSA), empresa estatal hasta el año pasado, había sido en el pasado un elemento clave en el desarrollo agrícola de vastas regiones del país. IANSA opera con un esquema de empresa vertical, contratando las cosechas con los agricultores antes de la siembra y otorgándoles crédito, asistencia técnica e insumos tecnológicos. Dentro de la fiebre privatizadora de los años del "boom", se vendieron 3 plantas a empresas privadas, las cuales al inicio de la crisis entraron en falencia, dejando a un gran número de agricultores sin posibilidad de procesar su cosecha. Estas plantas estuvieron unas 2 temporadas inactivas y sólo al cambiar la política, en 1984, fueron re-adquiridas por IANSA y manejadas como una sola operación, y con el esquema de integración vertical que utiliza IANSA.

Otras políticas implementadas incluyeron el aumento del subsidio a la plantación forestal desde el 75% del costo de la plantación al 95% del mismo y la estructuración de un programa de subsidio a las obras de riego emprendidas por el sector privado, el cual ha tenido un efecto bastante reducido.

5. Políticas alimentarias

Chile ha tenido una larga tradición de programas de intervención alimentaria, remontándose a fines de los años 20¹¹. Durante buena parte del período militar, estos programas han ido mejorando su llegada a la población objetivo, disminuyendo las filtraciones. La crisis acentuó esta tendencia. La distribución de leche a través del principal de estos programas, el de alimentación complementaria, ha venido sufriendo, desde 1976, una constante caída, fruto de esta acción de reorientación hacia los grupos socioeconómicos de mayor riesgo.

Sin embargo, en 1983 se produce un brusco descenso que parece responder más bien a problemas presupuestarios y coinciden con un ligero aumento de los casos de desnutrición desde 8,8% a 9,8% en 1983 (Ver Cuadro 7). A partir de ese año, sin embargo, se revierte la tendencia decreciente, llegando a un máximo de 32.000 toneladas de leche en polvo, distribuidas en 1986, con una mayor proporción de este programa representado por el Programa de Alimentación Complementaria reforzado, que pasó de prácticamente un 30% del programa general en 1983 a 60% en 1984. El mismo se orienta, luego de la crisis, fundamentalmente a la población con riesgo biomédico.

B. Efectos de las políticas

El sector agropecuario se ha beneficiado fuertemente con las políticas implementadas para superar la crisis y fue el sector que lideró la recuperación.

11 Ver al respecto: Mardones, S.F., N. González y J. Salinas: Descripción del Programa Nacional de Alimentación Complementaria 1937-1983; INTA -U. de Chile, 1985.

1. Evolución productiva y del comercio exterior

El PGB silvo agropecuario creció entre 1983 y 1986 a un 7% acumulativo anual. Este crecimiento significó que prácticamente se eliminaron las importaciones de productos agropecuarios sustituibles. Así, las importaciones de productos alimenticios y agrícolas cayeron de alrededor de US\$ 900 millones, a que habían llegado en 1981, a US\$ 250 millones en 1987, mientras las exportaciones del sector crecían desde unos US\$ 340 millones en 1980 a más de US\$ 700 millones en 1987 (Ver Cuadro 6). Un análisis de la evolución tenido por los diferentes rubros da algunas sorpresas. El mayor dinamismo inicial lo tuvieron los rubros anuales, los cuales crecieron en un 45,5% entre 1983 y 1984 (Ver Cuadro 8). Eran éstos los que habían sufrido, en mayor medida, los efectos de la importación barata de productos agrícolas de 1980 a 1983 y la falta de una política agraria y fueron éstos los principales rubros favorecidos con la política de bandas de precios. Este crecimiento continúa los años 1985 y 1986, en que crecen al 10%, para luego frenarse en 1987, año en que ya se hace evidente la situación de sobreproducción y se produce una apreciable baja en el precio garantizado por la banda del trigo, principal cultivo anual en la agricultura chilena.

Los frutales mantuvieron una tasa de crecimiento productivo muy alta, cercana al 10% anual, incluso durante los años de crisis, debido a la excepcional rentabilidad que otorgaba el abastecimiento de los mercados del hemisferio norte en invierno. Los altos precios alcanzados compensaban la devaluación de la moneda.

La ganadería, en cambio, entró en crisis a partir de 1981 y ha mantenido, prácticamente durante todo el período, una condición de caída constante en su producción. Ello es el resultado del deprimido nivel de ingreso de la población que ha debido disminuir su consumo de productos cárneos. La silvicultura, luego de una caída en 1982 (y una mayor un año antes), presenta una fuerte reactivación, siguiendo el patrón general del sector.

En parte, debido al dinamismo productivo, el país es hoy prácticamente autosuficiente en todos los principales rubros alimenticios que pueden ser producidos en climas templados. Sólo mantiene niveles significativos de importación en productos oleaginosos.

2. Evolución del empleo y salarios

El empleo en el sector se ha incrementado también sustancialmente, pasando de poco menos de 600.000 empleos en 1982 a unos 780.000 en 1987. Los efectos indirectos de la reactivación agrícola, aún cuando no medibles directamente, han sido sustanciales, como puede apreciarse en los niveles de actividad que han venido mostrando los pueblos y ciudades al Sur de Santiago, los que, en su gran mayoría, viven de la actividad agrícola y se encontraban prácticamente paralizados durante los años 1982 y 1983.

Aún cuando no existen series de tiempo de la evolución de los salarios agrícolas, durante buena parte de los años de la crisis y de la recuperación, los salarios se mantuvieron fijos en términos nominales, cuando no bajaron directamente. El ingreso mínimo se mantuvo fijo en términos nominales desde 1982 y de toda probabilidad que en el sector rural, donde la operatoria del mercado de trabajo es más imperfecto que en las áreas urbanas, la trayectoria de los salarios haya sido, en el mejor de los casos, similar a la del ingreso mínimo. De hecho en lugares apartados se ha pagado sistemáticamente menos que el ingreso mínimo.

A partir de 1986, se observa una tendencia a revertir esta situación y, en buena parte fruto de la expansión frutícola en la zona Central y del azúcar de remolacha en la zona Centro-Sur, se aprecian períodos de escasez de mano de obra, en los cuales es preciso traer mano de obra de las ciudades (los sectores Sur de Santiago abastecen mano de obra a las plantaciones frutícolas y plantas procesadoras hasta unos 100 km al Sur).

Echenique y Gómez señalan que "Durante la última temporada de cosechas en la zona Central, los salarios agrícolas duplicaron y excepcionalmente triplicaron los ingresos mínimos, situándose en un nivel superior al de los obreros no especializados de la construcción y de ciertas ramas industriales"¹² Otros antecedentes parciales presentados por los propios autores, indican un alza de un 23% nominal entre 1986 y 1987 para una muestra de las empresas afiliadas a la Asociación Chilena de Seguridad, que abarca un 10% de la ma-

12 op.Cit.p. 77.

no de obra empleada en la agricultura, pero que está constituida principalmente por las empresas agrícolas más desarrolladas y progresistas.

3. *Evolución de la situación alimentaria*

Parte importante del logro de la autosuficiencia se debe a la fuerte caída en el consumo per cápita de la mayoría de los rubros de consumo masivo popular. Este proceso, que ya se estaba manifestando durante buena parte del Gobierno Militar, se ha acentuado a partir de la crisis y no ha recuperado los niveles con la reactivación productiva de los últimos años. En efecto, entre 1974 y 1982, la disponibilidad promedio de alimentos por cápita disminuyó en un 11%¹³, con respecto al período 1965/73. Esto ha sido el resultado de la caída en la capacidad de consumo de los sectores más pobres. Así, entre 1969 y 1978 (fecha de las encuestas de presupuesto familiar), el 80% más pobre de la población disminuyó su participación en el consumo total del 55% al 49%, mientras el 20% más rico lo incrementaba de un 44% a un 51%. Este proceso parece haberse agudizado durante la crisis, ya que, según anotan Echenique y Gómez, "el consumo alimentario por persona expresado en calorías y proteínas, se ha reducido en 5% y en 20% respectivamente entre 1981 y 1986"¹⁴.

Tal como se aprecia en el Cuadro 9, el consumo aparente per cápita de prácticamente todos los principales alimentos ha disminuido después de la crisis, siendo especialmente significativo en el caso de la carne y la leche. Ello indica que la autosuficiencia lograda por la agricultura chilena, es más aparente que real, ya que de haberse mantenido los niveles de consumo alimentario per cápita de los años 1969/71, sólo en trigo existiría un déficit de unas 300.000 toneladas o un 17% de la producción nacional record de 1987. Ello, sin desmerecer el extraordinario desempeño de la agricultura chilena ante los estímulos ofrecidos. Estos antecedentes revelan que actualmente la mayor limitante, para continuar con un dinámico desarrollo de la producción agrícola, es la muy desigual distribución del ingreso que ha resultado luego de estos diversos procesos de ajuste.

13 Cox, M. op.cit, 1984.

14 Op.cit.p. 164.

4. *Modernización de la agricultura chilena*

Las políticas implementadas en el sector para salir de la crisis se tradujeron en altas tasas de rentabilidad para esta actividad. Las políticas de bandas de precios y de tipo de cambio alto produjeron niveles de márgenes brutos de 127% y 61% sobre los costos variables¹⁵ en cultivos como trigo y maíz respectivamente. Esto incentivó una masiva incorporación de nueva tecnología y ha generado un crecimiento constante en los niveles de rendimiento por hectárea en los principales rubros agropecuarios, como se puede apreciar en el Cuadro 10. De especial significancia es el caso del maíz (casi exclusivamente de riego), en que los rendimientos promedios nacionales alcanzan las 7 toneladas por hectárea, situándose en los niveles más altos del mundo. Se trata éste, de un interesante caso de acción privada en la transferencia tecnológica, ya que la producción y venta de semillas híbridas ha quedado casi exclusivamente en manos de las empresas multinacionales productoras de híbridos (Tracy, Dekalb, Pioneer, etc.)

5. *Distribución de los efectos del ajuste al interior del sector*

Ya se vio que el sector asalariado ha recibido escasas ventajas en ocasión de la extraordinaria reactivación agrícola y sólo han comenzado a recibir beneficios en términos de mayores salarios, cuando el dinamismo productivo tiende a agotarse por restricción del mercado interno.

Los sectores de pequeña agricultura, en su mayoría huérfanos de apoyo estatal, han aprovechado escasamente las oportunidades que abría la nueva política agraria. Esta falta de participación puede apreciarse en la fuerte brecha presente en los rendimientos por unidad de superficie vigentes entre los productores campesinos y los grandes agricultores en diversas zonas agroecológicas del país, tal como se aprecia en el Cuadro 11. Estas brechas parecen haberse incrementado, haciendo caer la participación de la pequeña

15 Fundación Chile: *Informativo Agroeconómico*, Santiago 1984.

agricultura en la producción agropecuaria total. Echenique y Gómez estiman que sólo en trigo, la participación campesina habría caído de un 46% de la producción en 1980 en un 31% en la temporada 1986/87. Ello sería una indicación del escaso provecho que habrían derivado los pequeños agricultores de esta etapa de dinamización productivo en el agro chileno.

BIBLIOGRAFIA

Arellano, J.P. y R. Cortázar (1986) Inflación, conflictos macroeconómicos y democratización en Chile, mimeo CIEPLAN, mayo.

Chile. Banco Central. Boletín mensual (varios números).

CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo (varios números)

Cox, M. (1984) Agricultura chilena 1974-82, Santiago DECAM (2 volúmenes).

Echenique, J. y S. Gómez (1988). La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización. Santiago FLACSO-AGRARIA.

Edwards, E. y A. Cox Edwards (1987). Monetarism & Liberalization. The Chilean Experiment. Cambridge, Massachusetts, Ballinger.

Ffrench-Davis, R. (1984) Índice de precios externos: Un indicador para Chile de la inflación internacional, 1950-1983, Colección Estudios de CIEPLAN 13, Santiago, junio.

Flaño, N. y R. Saez (1986) El modelo neo-liberal frente a la crisis: Chile 1981-86; Notas Técnicas de CIEPLAN N^o 93, Santiago, diciembre.

Jadresic (1986) Empleo total, empleo sectorial y desempleo en Chile. 1970-85. Series anuales y trimestrales Mimeo. CIEPLAN, Santiago, julio.

Mardones, S.F.; N. González y J. Salinas (1985): Descripción del Programa Nacional de Alimentación Complementaria 1937-1983. Santiago INTA; U. de Chile

Robischek (1981) Some Reflections about External Deb Management en Estudios Monetarios VII; Banco Central.

Vial. I.; E. Mucknik y J. Kain: (1988) Evolution of Chile's Main Nutrition

Intervention Programs. A Synthesis. Santiago INTA, U. de Chile, Dep-
to. Economía Agraria U. Católica, mayo.

Zahler, R. (1980): Repercusiones monetarias y reales de la apertura
financiera al exterior: el caso chileno 1975-78, en Revista de la CEPAL,
abril.

CUADROS

CUADRO 1

TASA DE INVERSION *

	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
1970**												
20.2	17.4	15.4	12.7	13.3	14.5	15.6	17.6	19.5	15.0	12.9	13.2	14.8

* Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PGB

** Promedio para el período 1960-70

Fuente: Flano, N. y R. Saez: El modelo Neo-liberal frente a la crisis: Chile 1981-86. Notas Técnicas de CIEPLAN # 93, Santiago, Diciembre 1986.

CUADRO 2
TASA DE CRECIMIENTO DEL PGB REAL POR SECTORES (%)

SECTOR	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Agricultura y silvicultura	3,6	4,8	-2,9	10,4	-4,9	5,6	1,8	2,2	-2,1
Pesca	-5,4	-6,7	33,9	15,4	17,9	14,3	7,5	18,1	9,4
Minería	-3,0	-11,3	12,2	2,7	1,6	5,4	5,2	7,7	5,7
Industria manufacturera	2,0	-25,5	6,0	8,5	9,3	7,9	6,2	2,6	-21,0
Electricidad, gas y agua	5,3	-3,8	5,8	5,8	6,7	6,8	5,0	2,1	0,1
Construcción	5,5	-26,0	-16,0	-0,9	8,1	23,9	23,9	21,1	-23,8
Comercio	-1,5	-17,1	2,5	24,8	20,0	11,0	12,4	4,3	-17,3
Transporte y comunicación	4,7	-7,7	4,7	10,8	8,4	9,0	11,1	1,8	-11,8
Servicios financieros	15,4	-4,2	9,3	14,5	20,2	28,0	22,6	11,9	-5,4
Vivienda	3,7	1,8	0,7	0,6	0,9	0,5	1,0	1,5	1,0
Administración Pública	1,5	1,9	5,9	1,8	-3,1	-1,2	-3,2	-1,8	-2,9
Educación	2,6	1,8	-2,3	2,4	2,2	1,9	-1,1	-2,3	-0,3
Salud	3,1	-1,7	4,2	2,7	3,2	5,7	3,3	3,2	-8,0
Otros Servicios	1,4	-4,5	3,5	5,7	5,7	6,4	5,7	3,3	-16,2
PGB	2,1	-12,9	3,5	9,9	8,2	8,3	7,8	5,5	-14,1

Fuente: Edwards & Edwards (1987) sobre base datos Banco Central de Chile (1981, 1983, 1984).

CUADRO 3

TASAS DE INTERES BANCARIO DE CORTO Y LARGO PLAZO (reales)

Años	Corto Plazo		Spread Neto (2)	Mediano a largo plazo (3) Real	Tasa Internacional (4) Nominal
	Captación (1)	Coloc. Real			
1975	-17.8	15.9	39.9	8-9%	n.d
1976	10.8	64.2	15.3	n.d	6.12
1977	18.7	57.2	15.0	8-14%	6.42
1978	25.0	42.6	11.0	8-14%	9.18
1979	4.7	16.9	7.3	8-14%	12.14
1980	5.0	12.2	5.2	8-14%	13.96
1981	28.7	38.8	6.3	14.67	16.77
1982	22.4	35.1	9.5	15.51	13.58

(1) = Hasta 1978 Zahler (1080) Cuadro8 1979-82, según metodología de Zahler y datos Banco Central.

(2) = Descontado el costo del encaje y reserva técnica. Datos boletines Banco Central anualizados.

(3) = Para los años 1975-80 se basa en las líneas de inversión agrícolas.

Para 1981 y 1982 se trata de los créditos entre 1 y 3 años, según Boletín Banco Central.

(4) = London Interbank Borrowing Rate (LIBO)

Fuente: M.Cox: Agricultura Chilena 1974-82. DECAM 1984 Santiago.

CUADRO 4

MAGNITUD DEL AJUSTE DE LA ECONOMIA CHILENA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986(b)	1987(b)
1. Tasa de crecimiento del PGB (%)	7.8	5.5	-14.1	-0.7	6.3	2.4	5.6	6.0
2. Variación anual de las importaciones (%) ^(a)	15.8	17.1	-42.8	-21.6	20.6	-12.1	5.0	27.4
3. Variación anual de las exportaciones (%) ^(a)	8.9	-19.9	-1.2	4.6	-3.5	1.5	11.2	20.8
4. Déficit en cuenta corriente como porcentaje del PGB	7.1	14.5	9.2	5.4	10.7 (b)	8.2 (b)	6.7	5.5
5. Variación anual de consumo de hogares(%)	6.8	10.7	-12.1	-3.4	1.3	-1.1	4.9	s/i
6. Variación anual de la inversión (%)	21.9	16.8	-33.9	-14.9	9.0	14.8	7.1	s/i
7. Tasa de inflación	31.2	9.5	20.7	23.1	23.0	26.4	17.4	21.5

(a) Variación real en millones de dólares de 1977 FOB. Para deflactar las cifras nominales se uso el IPE-French-Davis. Véase French-Davis (1984).

(b) Calculado en base a información del Banco Central y CEPAL.

Fuente: Flano y Saez op.cit. sobre la base de Banco Central, Boletín mensual, varios numeros.

CUADRO 5

INDICADORES SOCIOECONOMICOS

Años	PGB per Cápita (1)	Consumo de hogares (2)	Tasa de desempleo		Indice de sueldos y salarios (4)	Gasto público social per cápita (5)
			Abierta	C/PE(a) (3)		
1970	100.0	100.0	5.9	-	100.0	b/100.0
1974	95.9	87.0	9.1	-	65.0	95.9
1976	83.6	74.6	12.7	21.9	64.7	74.4
1977	90.3	85.1	11.8	18.9	71.4	82.3
1978	96.0	90.0	14.1	18.0	76.0	82.6
1979	102.2	94.2	13.6	17.3	82.2	86.6
1980	108.3	98.9	10.4	15.7	89.3	87.3
1981	112.4	107.6	11.3	15.6	97.3	88.2
1982	94.9	93.0	19.6	26.4	97.6	90.9
1983	92.7	88.3	14.6	30.4	86.9	86.9
1984	96.9	88.0	13.9	24.4	87.1	92.6
1985	97.7	85.6	12.5	21.4	83.2	90.4
1986	101.5	89.8	10.8	16.0	84.9	90.4
1987	105.8	s/i	9.3	12.2	84.7	88.9

(a) = Incluye programas de emergencia, PEM y POJH, Desempleo a nivel nacional.

(b) = 1969-1970

Fuentes: Flano y Saez (p.cit.) y autor, sobre la base de datos oficiales.

(1)y(2) Cuentas Nacionales, Banco Central

(3) INE y CIEPLAN

(4) Indice de sueldos y salarios, INE; IPC, INE e IPC corregido de Cortazar-Marshall.

(5) Arellano y Cortazar (1986)

CUADRO 6

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Exportaciones de Bienes (FOB) Agropecuarias y del mar (1) (millones de US\$)	339.9	365.4	374.9	327.5	428.1	526.3	650.8	743.0
Importaciones de Productos (CIF) Agropecuarias (2) (millones de US\$)	850.0	878.0	629.0	563.0	524.3	277.0	206.0	250.0*
Pago de intereses Como porcentaje de las exportaciones de Bienes (3) (%)	24.5	50.7	62.0	47.3	59.1	55.0	46.0	30.6
Tipo de cambio real ^{1/} (1977 = 100)	94.7	80.5	93.5	112.1	115.5	144.3	162.9	171.8

Fuente: (1) y (2) Banco Central.

(3) Banco Central y CIEPLAN.

(4) CIEPLAN, Set de Estadísticas Económicas.

* = Estimado.

1/ = Tipo de cambio nominal inflacionado por el índice de precios externos (IPE) y deflacionado por el índice de precios al consumidor (IPC).

CUADRO 7

DISTRIBUCION DE LECHE
POR EL PROGRAMA DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA
E INCIDENCIA DE DESNUTRICION

Años	Leche distribuida (miles tn/año)	Desnutrición total %
1976	30.4	15.9
1977	30.8	14.9
1978	22.2	13.0
1979	25.7	12.2
1980	25.2	11.5
1981	24.6	9.9
1982	24.8	8.8
1983	27.0	9.8
1984	27.8	8.4
1985	30.3	8.7
1986	32.1	9.1
1987	30.0	8.8

Fuente: Vial, I.; E.Muchnik y J. Kain: Evolution of Chile's Main Nutrition Intervention

Programs: A Synthesis; INTA U. de Chile; Departamento de Economía Agraria U. Católica. Santiago, mayo 1988.

CUADRO 8

**TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
PARA LOS PRINCIPALES GRUPOS PRODUCTIVOS AGROPECUARIOS**

Años	Cultivos anuales	Frutales	Ganadería	Sector Vitícola	Silvicultura
1982	-7.7	22.2	-0.2	1.7	-7.2
1983	-6.7	14.1	-3.4	-19.7	17.8
1984	45.5	8.1	-4.3	-21.4	6.7
1985	10.0	5.6	-2.1	13.8	6.7
1986	10.8	13.8	5.9	-23.5	11.1
1987	2.9	8.8	n.d	-10.4	n.d

Fuente: Echenique, J. y S. Gomez: La agricultura chilena: Las dos caras de la modernización; FLACSO; AGRARIA, Santiago 1988, sobre la base de antecedentes oficiales.

CUADRO 9

CONSUMO APARENTE PER CAPITA

(en kg)

	69-71	74-76	81-83	85-87
Trigo	172.29	178.73	150.84	143.26
Arroz	10.05	5.92	8.74	7.62
Azúcar	37.48	32.01	35.39	29.42
Aceite	7.98	13.11	8.77	6.11
Carne	37.65	32.90	35.13	27.59
Leche	103.22	111.80	107.24	91.90

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de antecedentes oficiales.

CUADRO 10

EVOLUCION RENDIMIENTOS FISICOS

DE PRINCIPALES CULTIVOS

(QM(1)/ha)

Años	Trigo	Arroz	Maíz	Remolacha
1980	17.70	23.40	34.90	405.60
1981	15.90	31.80	41.30	397.40
1982	17.40	35.50	45.20	438.70
1983	16.50	38.00	45.60	461.50
1984	21.00	41.40	52.10	458.70
1985	23.00	40.80	59.10	481.50
1986	28.60	39.60	68.90	514.50
1987	27.70	39.50	71.20	493.60

Fuente: INE: Encuesta Nacional Agropecuaria

1/: 100 kg.

CUADRO 11

**DIFERENCIAS DE RENDIMIENTO ENTRE
PEQUEÑOS Y GRANDES AGRICULTORES***
(en porcentajes)

Cultivos	Valle Central Riego	Secano Central	Secano Sur
Trigo	18	59	27
Maíz	46	6	-
Frijol	25	91	-
Papas	79	-	74
Garbanzos	-	31	-
Lentejas	-	42	-
Avena	-	208	82

* Los porcentajes de diferencia corresponden a los mayores rendimientos de la gran agricultura respecto a la pequeña agricultura.

Fuente: Echenique y Gomez op.cit.

CUADRO RESUMEN DE INDICADORES DE CHILE: EFECTOS DEL AJUSTE EN EL SECTOR ALIMENTARIO

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Tasa de crecimiento:								
PGB	n.d	5.5	-14.1	-0.7	6.3	2.5	5.7	6.0
PGB/Cápita	n.d	3.8	-15.5	-2.4	4.5	0.7	3.9	4.2
Inflación	31.2	9.5	20.7	23.1	26.0	26.4	17.4	21.5
Otros Indicadores								
Déficit Público 1/ como % PGB	5.5	0.8	-3.4	-3.0	-4.4	-2.6	-2.2	n.d
Exportaciones Totales(US\$ mill)	4,705	3,837	3,706	3,831	3,650	3,823	4,222	5,102
Exportaciones Agrícolas (US\$ mill)	340	365	375	328	428	526	651	743
Importaciones totales	5,489	6,775	3,831	2,969	3,481	3,007	3,157	4,023
Importaciones agrícola.	789	764	567	514	457	250	177	218
Saldo comercial total	-784	-2938	-125	862	169	816	1,065	1,079
Deuda externa (US\$mill)	11,084	15,591	17,159	18,037	19,659	20,403	20,670	20,510
Salario mínimo real 2/	100	100.2	97.2	78.3	66.9	67.4	63.3	58.2
Tipo cambio real 3/	94.7	80.5	93.5	112.1	115.5	144.3	162.9	171.8

1/ = Ver anexo estadístico. Negativo significa déficit

2/ = Deflactado por IPC Índice 1980 = 100

3/ = Inflactado por índice de precios externos y deflactado por IPC

EFECTOS DEL AJUSTE MACROECONOMICO SOBRE EL SECTOR ALIMENTARIO CHILENO

	Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
POBLACION (Miles)	(4)	11144	11327	11518	11716	11918	12121	12327	12536
PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO									
Millones de pesos c/año	(1)	107528	1273123	1299122	1557708	1893394	2576638	3246106	n/d
Millones de pesos 1977	(1)	363446	363551	329523	327180	347926	358447	376627	399225
Tasa anual de crecimiento (%)			5.53	-14.08	-0.71	6.34	2.45	5.66	6.00
Per capita en pesos de c/año	(1-4)	96489	112397	107561	132956	159968	212576	263333	n/d
Per capita en pesos de 1977	(1-4)	32614	33962	28909	27928	29183	29407	30553	31846
Tasa anual de crecimiento (%)			3.83	-13.51	-2.39	4.54	0.73	3.90	4.23
PGB SILVOAGROPECUARIO									
Millones de pesos de c/año	(1)	72314	74143	60708	78650	n/d	n/d	n/d	n/d
Millones de pesos de 1977	(1)	27927	26983	26084	27082	26998	30612	33275	n/d
Tasa anual de crecimiento			2.71	-2.09	-3.64	7.12	5.90	8.70	
RELACION PGB Agrop./PGB (%) (O)		7.88	7.48	8.52	8.27	8.33	8.59	8.84	

Continuación

	Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOISADA									
Salidos a fines de año									
Millones de dólares	(2)	11064	15591	17159	18037	19659	20403	20670	20510
Tasa anual de crecimiento (%)		30.66	40.66	10.06	5.12	8.99	3.78	1.31	-0.77
TRANSFERENCIAS DE RECURSOS									
(millones de dólares)									
Pagos Brutos de intereses	(8)	1152.1	1943.2	2299	1813	2158	2101	1941	1597
Exportaciones de bienes	(1)	4705.3	3836.5	3705.7	3830.5	3650.3	3623	4222.4	5223.7
Relación Intereses Brutos Pagados y las Exportaciones de Bienes (%)	(1-8)	24.49	50.66	62.04	47.33	59.12	54.98	45.97	30.57
RESERVAS INTERNACIONALES *1									
Banco Central									
Millones de dólares c/año	(3)	4073.7	3775.3	2577.5	2022.7	2055.9	1866.7	1778.3	1871.1
Tasa anual de crecimiento			-7.33	-31.73	-21.52	1.64	-8.20	-4.74	5.22
Banco Central y Sistema Bancario									
Millones de dólares c/año	(3)	3241	2666.3	1402.5	1261.3	2001.4	1614.7	1388.2	1239.4
Tasa anual de crecimiento (%)			-17.87	-47.44	-10.07	56.68	-19.32	-14.03	-11.15

* Estimados a partir de información CEPAL (2).

Continuación

	Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
EXPORTACIONES DE BIENES (MILL US\$ FOB)									
Total	(1)	4705.3	3636.5	3705.7	3630.5	3650.3	3623	4222.4	5101.9
Cobre	(1)	2124.7	1737.8	1684.6	1874.9	1603.8	1760.7	1771	2745.8
Agropecuarias y del mar	(1)	339.9	365.4	374.9	327.5	428.1	526.3	650.8	743
Industrias agropecuarias y del mar	(1)	980.4	718.1	717.8	796.1	796.1	792.7	995	1613.2
Agrícolas (Frutas)	(1)	158.1	165.8	230	220.5	290.3	255.9	476.2	527.2
IMPORTACIONES (MILL US\$ CIF)									
Total	(1)	5483.9	6775.3	3630.9	2968.8	3480.5	3006.6	3156.9	4023.3
Importaciones Agrícolas:									
Bienes de Consumo: origen agrícola	(1)	26	32.9	22.3	11.6	11.9	9.2	10.7	11.9
orig. industrial aliment.	(1)	243.3	260.2	168.3	119.7	101.5	27.5	30	51.4
SUB-TOTAL		269.3	313.1	190.6	131.5	113.4	36.7	40.7	63.3
Bienes Intermedios: Mat. prim. agric. ALIMENT	(1)	261.3	272.5	238	233.1	178.9	82	42.1	38.5
NO ALIMENTICIAS	(1)	50.5	54.7	39	32.2	32.2	30.5	37.5	44.4
:Mat. prim. indust. ALIMENT	(1)	207.8	123.7	98.2	117.8	132	100.7	56.6	70.7
SUB-TOTAL		519.4	450.9	376.2	362.9	343.1	213.2	136.2	154.6
Total Bs. de Consumo e Intermedios	TOTAL	786.7	764	566.8	514.4	456.5	249.8	176.9	217.9

* 1987. Exportaciones de Cobre no disponible se ha incluido el total de exportaciones Mineras.

** 1987. Exportaciones Industrias Agropecuarias no disponibles, se ha incluido el total de exportaciones Industriales.

*** 1987. solo incluye Plátanos. Nota: En 1986 Plátanos conformaban el 93% de los Bs. de Consumo de Origen Agrícola.

Continuación

Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
DEFICIT PUBLICO (Billones de Pesos).								
Excedente (+) - Déficit (-) TOTAL	(10)	10,6	-41,9	-47,2	-82,5	-67	-72	n/d
Como porcentaje del PGB	(10)	0,83	-3,38	-3,03	-4,36	-2,60	-2,22	
Dinero Sector Privado (mill \$) (M1)	(3)	77118	73179	89283	105853	121712	152862	195139
M1 + Depósitos a plazo en Sist. Financiero (M2)	(3)	273173	314968	290281	338019	468893	588951	801653
Como porcentaje de la Base Monetaria (M1)		13,7	-57,3	-52,9	-78,1	-55,0	-45,3	
(M2)		36,0	-13,3	-18,3	-24,4	-14,3	-12,2	
TASA DE INFLACION								
IPC (Promedio anual)	(1)	183,01	212,19	270,03	323,66	423,03	505,42	605,908
IPC (Variación promedio anual)	(1)	35,1	19,69	9,94	27,28	30,70	19,48	19,88
IPC (Variación de Dic. a Dic.)	(1)	31,2	9,5	20,7	23,1	28,4	17,4	21,5
TASA DE DESOCUPACION								
Promedio marzo y sept. de c/año	(1)	10,4	11,3	19,6	14,6	13,9	12	9,3
Incluidos prog. PEM y POJH	(3)	15,7	15,6	26,4	30,4	24,4	21,4	12,2
REMUNERACIONES	(1)							
REALES (Base 1980):								
Indice de Remuneraciones		66,65	72,57	72,40	64,69	64,76	61,98	63,27
Ind. Remun. por Activid. Econom. (Industria)		68,58	75,18	72,27	64,83	64,12	60,88	62,66
Ingreso Mínimo		4058	4066,62	3941,03	3174,30	2712,91	2732,08	2558,91
Asignación Familiar		314,66	315,23	305,50	246,06	241,84	210,42	176,12
EMPLEO AGRICOLA ***	(1)	587,6	620,2	633,5	578,5	604,1	636,2	647,4
Marzo de cada año (Miles)								686,4

* Déficit Público = Ingresos corrientes de gobierno + Excedente Op. Emp. Públicas + Transferencias Netas - Gastos Corrientes de Gob. + Ingresos Netos de Capitales - Formación de Capital.

** Ingreso mínimo corresponde a la cantidad mínima que se permite pagar a un trabajador por la prestación de sus servicios y rige para trabajadores del Sector Privado no afectos a un régimen especial.

Nota. El Ingreso Mínimo tiene incluido las imposiciones previsionales que son cargo del trabajador.

Continuación	Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TASA DE INTERES DE CORTO PLAZO SIST. BANCARIO									
(Mensual)	(3)								
Captación									
Nominal		2.68	2.89	3.31	2.07	1.95	2.32	1.48	1.89
Real		0.39	2.12	1.7	0.32	0.19	0.34	0.12	0.28
Acumulada anual real		5.03	28.72	22.43	3.94	2.35	4.13	1.47	3.18
Colocación									
Nominal		3.26	3.55	4.16	3.01	2.67	2.87	1.96	2.39
Real		0.94	2.76	2.54	1.24	0.9	0.88	0.62	0.75
Acumulada anual real		12.23	38.76	35.09	15.93	11.35	11.05	7.66	9.39
TIPO DE CAMBIO									
(\$/US\$) Nominal	(1) (3)	39	39	50.81	78.79	98.48	160.86	192.93	219.45
Tipo cambio real *	(3)	94.7	80.5	93.5	112.1	115.5	144.3	162.9	171.8
GASTO FISCAL									
Gasto Fiscal Social									
TOTAL (millones US\$ 77)	(1)	2700.83	3543.76	3747.51	3823.18	3931.99	3903.20	3969.61	3971.14
Salud (millones \$ 77)	(1)	377.73	396.71	377.86	312.06	308.46	276.40	257.21	308.26
Ministerio Agricultura (miles \$/ano)	(7)	6900.00	5341.37	4600.71	6186.56	8051.88	11497.20	13330.88	14196.53
Real (Base 1980)		6900.00	4462.72	3496.44	3682.63	4011.76	4382.76	4253.37	3778.35

* Tipo de cambio nominal inflacionado por IPE y deflactado por IPC. Base 1977 = 100.

Continuación

	Fuente									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987		
VALOR BRUTO PROD (Millones \$ 1977)										
(9)										
CULTIVOS:										
Trigo	8751,62	8477,86	7940,80	7111,63	10247,73	11225,11	13016,06	13478,04		
Avena	3543,14	2620,41	2385,71	2173,85	3630,48	4270,42	5970,87	6874,09		
Cebada	379,55	286,90	266,22	321,07	357,39	375,02	273,60	280,51		
Centeno	306,23	268,69	343,59	213,03	214,59	248,28	198,75	140,81		
Arroz	30,54	27,02	17,72	14,00	12,83	33,85	25,21	14,11		
Miéz	368,32	384,84	505,69	445,81	636,32	605,72	488,70	567,39		
Porotos	948,81	1210,50	1130,62	1184,83	1683,25	1801,08	1685,00	1441,01		
Lentejas	639,53	1042,23	1231,99	635,40	709,97	780,20	872,84	615,68		
Garbanzos	218,35	142,59	128,63	112,80	130,48	189,92	235,06	198,55		
Arvejas	91,84	51,82	32,28	25,92	55,18	73,19	71,46	118,05		
Papas	82,62	68,84	44,79	34,71	37,77	38,38	28,89	31,60		
Maravilla	1339,20	1488,71	1244,87	1011,13	1532,21	1343,81	1170,53	1075,41		
Raps	185,76	36,06	26,25	22,54	36,06	158,11	264,36	192,07		
Remolacha	379,33	139,22	68,15	15,21	21,17	165,08	499,74	481,60		
	243,32	812,84	522,30	891,13	1180,01	1152,26	1431,04	1437,17		
PECUARIOS:										
Bovinos	13614,49	15437,05	14516,76	13435,83	12623,14	13571,31	14560,06	14981,07		
Porcinos	4554,47	5093,54	5083,02	4706,98	4280,99	4841,09	4820,99	4806,91		
Ovinos	1280,70	1438,92	1488,85	1526,28	1523,70	1702,54	1945,54	2370,72		
Aves	509,85	387,89	291,85	289,68	261,36	320,17	317,99	326,70		
Huevos	2751,52	3305,59	3010,30	2531,14	2191,13	1956,37	2450,18	2450,18		
Leche	1247,03	1278,41	1113,42	1201,48	1215,35	1349,38	1406,98	1406,98		
Lana	3011,80	3348,44	2944,87	2598,10	2568,84	2840,15	3057,31	3067,57		
	559,31	588,47	588,47	581,17	580,78	581,62	582,03	582,03		
HORTALIZAS										
	2719,94	3138,32	3377,15	3390,21	3463,02	3463,02	3463,02	3483,02		
FRUTALES										
	2070,11	2460,91	2853,35	3155,63	3633,87	3883,25	4238,01	4573,55		
TOTAL AGRICOLA										
	27456,16	28513,94	28688,09	27083,28	30187,77	32162,69	35297,15	36525,69		

Continuación

Fuente	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INDICE DE VALOR BRUTO PROD (Base 1980 = 100) (9)								
CULTIVOS:								
Trigo	100.00	96.87	90.74	61.26	117.10	128.26	148.73	154.01
Avena	100.00	71.13	67.33	61.36	102.47	120.53	168.52	184.01
Cebada	100.00	75.59	68.03	64.59	84.16	98.81	72.08	73.91
Centeno	100.00	87.09	112.20	89.57	70.08	61.08	64.90	45.98
Arroz	100.00	88.48	58.02	45.85	42.02	110.19	82.56	48.19
Maíz	100.00	104.49	137.30	121.04	172.78	164.45	132.68	154.05
Porotos	100.00	127.85	119.41	126.21	171.78	190.23	177.97	152.20
Lentejas	100.00	163.74	193.55	99.82	111.54	119.43	105.70	96.73
Garbanzos	100.00	85.30	59.00	51.66	56.75	91.56	107.65	90.83
Arvejas	100.00	56.36	35.11	28.19	60.02	79.80	77.72	128.39
Papas	100.00	80.91	54.21	42.01	45.71	48.45	34.97	38.24
Maravilla	100.00	111.24	92.94	75.50	114.41	100.34	87.41	80.30
Raps	100.00	19.41	14.13	12.13	19.43	85.11	142.32	103.40
Remolacha	100.00	36.70	17.97	4.01	5.56	43.52	131.74	129.60
	100.00	334.07	214.68	366.24	489.08	473.56	588.14	590.86
PECUARIOS:								
Bovinos	100.00	110.84	104.33	96.56	90.72	97.53	104.64	107.74
Porcinos	100.00	111.64	111.61	103.35	94.00	106.29	105.83	105.54
Ovinos	100.00	112.35	116.10	118.18	118.97	132.94	151.91	185.11
Aves	100.00	76.07	57.26	56.84	51.28	62.82	62.39	64.10
Huevos	100.00	120.14	108.41	91.99	79.63	71.10	89.05	89.05
Leche	100.00	102.52	89.29	96.35	97.46	108.21	112.82	112.82
Lana	100.00	111.11	97.78	86.33	85.33	94.30	101.51	101.85
	100.00	104.85	104.65	103.91	103.63	100.41	100.49	100.49
HORTALIZAS								
	100.00	115.36	124.16	124.64	128.05	128.05	128.05	128.05
FRUTALES								
	100.00	118.66	137.84	152.44	185.20	187.59	204.72	220.83
TOTAL AGRICOLA								
	100.00	107.49	104.49	98.68	106.95	117.14	128.59	133.03

Continuación

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	Fuente							
RELACION TERMINOS DE INTERCAMBIO								
IPMI (Industrial) (Base 1974 = 100)	5259.73	5959.04	6551.07	8942.68	11063.54	15914.16	19124.6	23138.66
IPMA (Agrícola) (Base 1974 = 100)	6678.9	6859	6907.23	10449.34	12640	16818.19	22891.21	28282.66
IPMA/IPMI	1.27	1.15	1.05	1.17	1.14	1.06	1.20	1.22
PRECIOS AGRICOLAS								
Trigo (\$nomin/ton)	7126.1	8364.5	7256.3	13275.98	17653.65	25960.49	33051.83	40000.00
Maíz (\$nomin/ton)	5944.8	6296.2	5944.4	10436.58	12926.94	16733.73	18840.23	27371.23
Trigo (\$ real/ton) (Base 1987)	26775.15	26256.32	20726.06	29769.37	33046.53	37163.34	39623.22	40000.00
Maíz (\$ real/ton) (Base 1987)	22335.86	19765.39	16674.22	23418.17	24199.89	23967.81	22566.06	27371.23
Urea (\$nov 87/ton) Sin IVA	49150	47540	44600	51820	62890	66070	51790	43060
Urea (\$nomin/ton)	12087.18	13993.08	14432.27	21339.50	31086.12	44559.01	39918.41	39788.32
Trigo/urea	0.59	0.60	0.50	0.62	0.57	0.56	0.83	1.01
Maíz/urea	0.49	0.45	0.41	0.49	0.42	0.38	0.47	0.69
CONSUMO APARENTE PER CAPITA (Kgs)								
Trigo	168.04	154.56	145.67	152.30	167.37	138.78	143.45	147.56
Ardiz	8.00	7.47	9.46	9.27	9.94	8.85	6.86	7.16
Azúcar	29.09	36.83	28.05	39.28	41.34	25.73	31.95	30.57
Acete	9.40	8.24	8.08	10.00	8.22	3.11	8.57	6.63
Carne	32.17	36.18	35.33	33.86	31.58	28.00	28.16	26.61
Leche	114.20	120.90	101.40	92.50	91.50	93.90	85.30	97.70

*. IPM = Índice de Precios al Por Mayor.

Fuentes:

- (1) BCO. CENTRAL. Boletín Mensual, (varios números)
- (2) CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo (varios números)
- (3) CIEPLAN. Set estadíst. Económicas (#35 y 49)
- (4) CELADE-INE. Proyección de la población de Chile por sexo y edad (Fasci F/CHI-1)
- (5) GIA. Documento de trabajo #25.
- (6) UNIVERSIDAD CATOLICA, Panorama Económico de la Agricultura #56.
- (7) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Estados de Ejecución Presupuestaria.
- (8) CIEPLAN Mellier, P. en Colección Estudios de Cieplan No 20, 1986.
- (9) INE, ODEPA, BCO. CENTRAL. Estimados a partir de información Ine, Odepa, Bco. Central.
- (10) BANCO MUNDIAL, "Chile Adjustment and Recovery", Report No 6726-CH, Dec., 1987.

ECUADOR

**Efectos de las políticas
macroeconómicas de ajuste
sobre el sector agrícola y alimentario
del Ecuador**

Grant M. Scobie - Verónica Jardine

ECUADOR

Efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste sobre el sector agrícola y alimentario del Ecuador.

Grant M. Scobie y Verónica Jardine

I.	Introducción	1
II.	Política macroeconómica y agrícola	4
III.	Recientes antecedentes económicos	7
IV.	Comportamiento económico total	10
V.	Crecimiento del sector agrícola	13
VI.	Evolución de las variables macroeconómicas claves	18
VII.	Política macroeconómica y precios relativos	26
VIII.	Consecuencias distributivas	29
IX.	Conclusiones y observaciones	33
	Bibliografía	35
	Lista de gráficos	38

EFFECTOS DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGRICOLA Y ALIMENTARIO DEL ECUADOR¹

Grant M. Scobie - Verónica Jardine

I. INTRODUCCION

Durante la primera mitad de los años 80, Ecuador enfrentó alternativas extremadamente complejas en relación con el comportamiento y el crecimiento de su economía. Las catástrofes naturales se sumaron a los problemas derivados de las variaciones en los precios mundiales de los productos básicos. La recuperación del impacto, tanto de la recesión mundial de 1982-83 como del aumento de los tipos de interés reales internacionales se vio afectada por la caída dramática de los precios del petróleo.

Cambios exógenos en los precios mundiales, especialmente en los del petróleo, en las pautas climáticas, en la demanda de exportación, y en el acceso a mercados del exterior influenciaron indudablemente el comportamiento económico del país. Cualquier interpretación de la reciente historia económica del Ecuador que deje de reconocer esos factores sería seriamente inadecuada.

1 Este documento es uno de los productos de un importante Proyecto que está realizando Sigma One Corporation en el Departamento de Análisis Político del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Quito.

El Proyecto (Contrato N° LAC 0051 C00 6006 03) cuenta con el apoyo de la Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional. Muchas personas contribuyeron para la realización de este trabajo. En especial, Andrew G. Keeler desempeñó un papel clave en la compilación de datos y Duly D. Greene llamó nuestra atención sobre mucho material publicado y no publicado al que recurrimos. Las conversaciones mantenidas con él, David L. Franklin de Sigma One Corporation, Ramón L. Espinel M., Domingo Cavallo y Morris D. Whitakker, nos ayudaron a tener una mejor comprensión de la materia.

Las opiniones expuestas son las de los autores y no reflejan las del Ministerio, ni las de la USAID.

Estos eventuales impactos sobre la economía del Ecuador de ninguna manera representan un fenómeno reciente. Toda la historia económica de ese país está salpicada de acontecimientos semejantes, reflejando la constante importancia del comercio internacional. Sucesivas olas de crecimiento económico se vieron intercaladas por períodos de serios ajustes o recesión, principalmente cuando los precios de los productos básicos fluctuaron en los mercados internacionales. En el pasado, esos impactos se debieron a los cambios en los precios del cacao, café y bananas. En lugar de impulsar una cartera más diversificada de productos básicos orientados hacia la exportación, la historia económica del país se vio más bien caracterizada por sucesivos períodos de predominio y declinación de determinados productos básicos. Importantes crisis económicas se verificaron después de la caída de los precios del cacao al comienzo de los años 30, que redujo el ingreso por exportaciones a la mitad de un período de 18 meses y, nuevamente, al comienzo de los años 60, cuando una fuerte caída de los precios de la banana contribuyó a reducir en casi 30 por ciento los ingresos por exportación entre 1962 y 1963.

Este predominio de determinados productos básicos continuó caracterizando la pauta de las exportaciones ecuatorianas con un masivo aumento de la producción petrolera y de las exportaciones a partir de 1972. En lugar de diversificar la cartera de exportaciones, el petróleo comenzó a dominar los ingresos por exportación, haciendo que la gestión económica fuera otra vez susceptible a los avatares de los mercados mundiales. Debe destacarse que esos eventuales impactos de los precios internacionales y de la producción doméstica pueden ser positivos o negativos: incrementos inesperados en la producción ocurren como resultado de condiciones estacionales favorables y los precios pueden -y efectivamente aumentan- en forma inesperada, provocando una repentina lluvia de ganancias en los ingresos por exportación.

Cuando se interpretan los registros económicos del Ecuador queda claro que esas eventuales fuerzas amortiguaron la economía tanto favorable como desfavorablemente y, por lo tanto, deben ser tenidas en cuenta. Pero, al mismo tiempo, sería indebidamente simplista basarse solamente en esos factores para explicar el comportamiento económico. Tendencias constantes de variables claves sobre largos períodos de tiempo deben indudablemente reflejar otros factores, no solamente esas fuerzas eventuales.

La evidencia existente en muchos países y varios períodos de tiempo sugiere que la naturaleza de las políticas económicas que se adopten están sistemáticamente relacionadas con medidas tales como el índice de incremento

de los ingresos, la dimensión y el desempleo, así como los índices relativos de crecimiento de los diferentes sectores de la economía. Además, mientras las políticas económicas determinan en forma importante las tendencias del comportamiento económico a largo plazo también condicionan la naturaleza y magnitud de las respuestas de la economía a los impactos inesperados de corto plazo sobre la producción y precios. Poco es lo que puede hacer el Ecuador para cambiar las épocas en las que se producen esos impactos. Pero la naturaleza de las políticas vigentes orientará, en gran parte, cómo se producirán los ajustes y determinará los efectos en los precios de la producción y los ingresos reales en los diferentes grupos.

En resumen, tanto el comportamiento a largo plazo de la economía como la forma en que se ajuste a los impactos de corto plazo están fundamentalmente relacionados con la naturaleza de las políticas económicas vigentes. Una economía con controles sobre flujos de capital del exterior, o con un tipo de cambio fijo, o con un gran déficit fiscal, o con controles sobre los precios de los productos básicos, o grandes subsidios para los principales sectores de consumo o de producción, con toda probabilidad, mostrará una pauta diferente de comportamiento a largo plazo, del mismo modo que diferentes respuestas de corto plazo a cambios inesperados en las condiciones de producción o comercio, de la que se haya basado en un conjunto diferente de políticas económicas. Esas políticas determinan cómo el efecto de los impactos se transmitirá a la economía, qué sectores deberán ajustarse y cómo serán distribuidos los costos y beneficios del ajuste, junto con la pauta de los cambios con el transcurso del tiempo.

En las últimas dos décadas se puede decir que, en el mejor de los casos, el comportamiento del sector agrícola ha sido decepcionante. Mientras los eventuales impactos en el sector, debidos a las condiciones climáticas y a los precios mundiales, indudablemente tuvieron graves repercusiones de corto plazo, no pueden explicar el constante estancamiento de la agricultura ecuatoriana a largo plazo. Para ello, debemos examinar las políticas económicas que fueron adoptadas y considerar hasta qué punto el comportamiento del sector agrícola era predecible como consecuencia de esas políticas.

La finalidad de este documento es examinar el comportamiento del sector agrícola en el Ecuador, y colocarlo en el contexto de la macroeconomía. La aplicación de esa perspectiva macroeconómica es necesaria debido a los estrechos vínculos tradicionales existentes entre la agricultura, el comercio y el crecimiento de la economía ecuatoriana. Esto lanzará las bases para discu-

tir las opciones políticas para lograr los ajustes, especialmente en el sector externo. Esta discusión está centrada en las implicancias de las políticas alternativas sobre incentivos a la producción y comercialización de productos agrícolas, tanto de importación como de exportación. Las consecuencias distributivas de las políticas que afectan los incentivos de la actividad agrícola poseen una dimensión crítica.

Después de esta introducción, el documento se ocupa de los impactos relativos de las políticas macroeconómicas y agrícolas. Examina entonces el reciente comportamiento económico general y el crecimiento del sector agrícola. Un sistema de contabilidad del ingreso nacional en una economía abierta (Dornbusch, 1980) es utilizado para presentar un panorama coherente de la relación existente entre las variables macroeconómicas claves. Después de considerar la evolución del precio relativo de los bienes transables, un parámetro clave para el comportamiento de la agricultura, hay una breve sección final que ofrece un esbozo de algunas posibles consecuencias distributivas.

II. POLITICA MACROECONOMICA Y AGRICOLA

El Ecuador encara la necesidad de revitalizar su sector agrícola después de un largo período de comportamiento mediocre del mismo. La agricultura, directa o indirectamente, aún provee casi el 50 por ciento del empleo total y debe, inevitablemente, ser la fuente de nuevos empleos para una población que aún crece en 2,8 por ciento anual. Es la principal fuente de ingresos para una gran parte de la población más pobre del país y una importante fuente para mejorar sus ingresos reales será lograda mediante una mayor producción y más empleos en la agricultura. El sector provee gran parte de las necesidades alimentarias del país y la reducción en la producción de alimentos per cápita, con el consiguiente aumento de las importaciones de alimentos, ha sido alarmante. Finalmente, el país enfrenta una urgente necesidad de aumentar sus ingresos por exportación para mantener el flujo de materias primas importadas y de los bienes de capital necesarios para la expansión a mayor capitalización de todos los sectores, como asimismo para atender el pago de los servicios de su deuda externa.

No está nada claro que el sector petrolero sólo puede proveer los ingresos de divisas necesarios para esas tareas y obligaciones. Serán necesarias mayores utilidades del sector agrícola exportador tradicional (bananas, café y cacao), del desarrollo de nuevas exportaciones agrícolas (flores frescas, frutas y verduras) y de la eficiente expansión de los productos competidores de la importación (forrajes, oleaginosas y productos lácteos) como también de otros productos básicos exportables (carne vacuna, algodón, arroz).

El desafío fundamental de los que toman decisiones de política económica en el Ecuador es el de esbozar e implementar un conjunto de políticas que permita restaurar el vigor del sector agrícola, de modo que pueda contribuir a los ajustes de corto plazo, necesarios para el crecimiento de la economía a largo plazo y mejorar los ingresos reales de los hogares más pobres. Habiendo establecido ciertas metas para el sector es vital estar en condiciones de predecir el efecto de medidas políticas alternativas para lograrlas. Sin duda, se trata de una tarea difícil y no pretendemos que existan soluciones simples. Cualquier predicción de ese tipo estará revestida de incertidumbre. Lo mejor que se puede hacer es estudiar cuidadosamente los antecedentes históricos para encontrar pistas respecto de cómo el sector dio respuesta en el pasado a cambios de la política económica.

Un creciente conjunto de evidencias acumulado sobre otros países y períodos de tiempo sugiere que el comportamiento del sector agrícola refleja sin duda la naturaleza y mix de las políticas económicas. Valdés (1986) nos ofrece un resumen válido para América Latina. Queda implícito que donde esas políticas no han sido discriminatorias contra la agricultura, ya sea directa o indirectamente, el comportamiento del sector mejoró.

En un intento de cuantificar los efectos potenciales de las políticas alternativas, este proyecto enfocará el comportamiento de esas políticas alternativas sobre el comportamiento del sector durante las últimas dos o tres décadas y tratará de relacionar ese comportamiento con los cambios en el entorno de la política aplicada. El Ecuador, junto con casi todos los otros países, ha usado ostensiblemente los gastos y las políticas de incentivo para estimular el crecimiento agrícola, para aumentar los ingresos por exportación o incrementar las rentas del sector público.

Una serie de esas políticas, que casi causan azoramiento, ha sido utilizada incluyendo inversiones públicas en irrigación, transporte y almacenaje, restricciones comerciales a la importación o exportación de productos bási-

cos agrícolas e insumos, subsidios a las importaciones de alimentos, impuestos a las exportaciones agrícolas, subsidios a los combustibles, fertilizantes y crédito, gastos en tareas de extensión e investigación, esquemas de precios sostén o precios máximos minoristas e incentivos especiales para el procesamiento de algunos productos.

Estas políticas constituyen lo que ha sido considerado tradicionalmente como políticas del sector agrícola. En el Ecuador, como en otros países, están característicamente bajo la supervisión o son formulados en estrecha consulta con el Ministro de Agricultura. Sin embargo, existe creciente evidencia que atestigua la frecuente y abrumadora importancia que tienen para la agricultura, políticas que emanan del manejo de la economía macroeconómica y comercial. (Cavallo y Dadone, 1986; Thomas, 1985). Esas políticas tienen un gran peso en la estructura de los incentivos aplicados en el sector agrícola, pues alteran tanto las condiciones comerciales intersectoriales entre la agricultura y otros sectores de la economía y la posición competitiva del sector agrícola ecuatoriano en relación con los proveedores extranjeros y los consumidores.

Además, los cambios en el conjunto de políticas macroeconómicas y comerciales, incluyendo los presupuestos del Gobierno, la política de tasas de interés, las tasas de inflación, la política del tipo de cambio nominal y el nivel de protección contra la importación competitiva del sector comercial puede, ya sea, reforzar o negar el efecto de políticas específicas del sector agrícola. La protección de industrias nacionales que producen insumos para la agricultura actúa como un impuesto sobre, digamos, el insumo del arroz, que puede neutralizar el efecto de un crédito subsidiado para el precio sostén del arroz. En contraste, un tipo de cambio sobrevaluado para el Sucre actúa para reforzar los efectos negativos de los impuestos de exportación explícitos sobre, digamos, las bananas o alternativamente, para anular el subsidio al procesamiento del cacao.

El volumen y utilidades obtenidos por las exportaciones de banana, cacao y café siempre constituyeron un importante determinante del curso de los acontecimientos macroeconómicos. Al mismo tiempo, la misma apertura de la economía hacia los mercados internacionales significó que los controles de importación, las políticas proteccionistas para la industria, las políticas del tipo de cambio y la administración fiscal y monetaria causen importantes impactos, tanto directos como indirectos, sobre la evolución del sector agrícola.

Los precios internos de los productos básicos agrícolas, tanto importa-

dos como exportados, se ven regidos tanto por las condiciones de los mercados mundiales como por el efecto de las políticas internas. Esas políticas internas pueden ser específicas del sector o de un producto básico, tal como el acceso a crédito subsidiado para la agricultura e impuestos de exportación sobre el café, o a una prohibición de importar porotos de soja (Swett, 1984). Pero, en forma crítica, la influencia de las políticas internas sobre los incentivos que enfrenta el sector agrícola provienen de las políticas del tipo de cambio, aranceles e inflación. Una tarea importante de este proyecto es la de documentar y cuantificar los efectos de esas políticas sobre los incentivos para producir, consumir e importar o exportar productos básicos agrícolas.

La importancia que tienen las políticas comerciales y cambiarias para el crecimiento agrícola se hizo aún más aguda con el enorme incremento de las exportaciones de petróleo en los años 70. Las repercusiones de ello, para el nivel y el mix de la producción y exportaciones agrícolas, constituyen una parte importante de este proyecto.

Durante gran parte de los años 80, el Ecuador sufrió una gran reducción de su crecimiento económico, acentuada por la reciente crítica caída de los precios internacionales. Esas circunstancias exigieron cambios en las políticas para corregir desequilibrios externos e internos. Las opciones políticas que se eligen para lograr los ajustes requeridos y restaurar el crecimiento tienen importantes repercusiones para el sector agrícola.

III. RECIENTES ANTECEDENTES ECONOMICOS

A pesar de tener uno de los más altos índices de crecimiento demográfico de América Latina, el crecimiento económico total del Ecuador, medido según el PBI real per cápita, ha sido impresionante durante las últimas dos décadas. Entre 1965 y 1985 el ingreso per cápita creció en un índice promedio anual del 3,5%. Este es el segundo índice más alto de América Latina (después del Brasil) y significativamente más alto que el promedio de otros países andinos (Banco Mundial, 1987). Sin embargo, ese índice promedio atenúa una variación significativa. Esa variación se produjo entre los diferentes grupos de

renta, entre regiones, entre sectores económicos y con el transcurso del tiempo.

Lawson (1987) trata la distribución geográfica desigual del crecimiento económico, alegando que esos resultados no son casuales pero sistemáticamente relacionados con la organización de la producción, siendo el resultado de la intervención estatal a través de políticas nacionales bastante desiguales.

Al mismo tiempo, la naturaleza de esa intervención por el Estado es vista como la causa, por sí misma, de la disparidad económica nacional. La topografía ecuatoriana combinada con su historia económica, política y social, continúa diseñando el curso del desarrollo regional.

Relacionados en parte con su diversidad geográfica están los cambios en los ingresos reales entre diferentes grupos de renta. Aunque las fuentes de datos existentes limitan nuestra comprensión de los cambios de pobreza y de la distribución de la renta, el asunto en sí mismo es de la mayor importancia. Mejorar la capacidad de rastrear el impacto tanto de las políticas macroeconómicas como sectoriales sobre el ingreso y el consumo de alimentos de los hogares es una parte importante de las atribuciones de la Política de Reorientación del Sector Agrícola. En el resto de este capítulo se prestará especial atención a la variabilidad del comportamiento económico entre sectores y con el transcurso del tiempo.

La reciente historia económica del Ecuador puede ser mejor considerada en tres etapas separadas (de Janvry, Farglex y Sadoulet, 1988). El reconocer esos períodos distintos tiene especial importancia para un análisis de las relaciones existentes entre el sector agrícola y el resto de la economía. El comportamiento del sector agrícola, tanto en términos absolutos como relativos, ha sido marcadamente diferente en esos períodos sucesivos. Efectivamente, se alega que solamente considerando el entorno de la macropolítica se puede comenzar a comprender la evolución del sector.

Durante el siglo XIX y, efectivamente, hasta el año 1972 de este siglo, la base económica del país se apoyaba en el sector agrícola. Junto con el procesamiento de materias primas agrícolas, el sector agrícola ofrecía el mayor número de empleos, rentas e ingresos por exportación. El sector agroexportador (café, cacao, bananas y azúcar), junto con las cosechas competidoras de la importación y la producción ganadera de la región montañosa, confor-

maron la base de la economía y dominaron ampliamente sobre un relativamente pequeño sector de manufacturas y minería.

En comparación con otros países latinoamericanos, el sector de manufacturas no fue excesivamente estimulado en los años de posguerra por políticas de sustitución de importaciones.

El crecimiento económico del país se orientó hacia la exportación con ingresos por exportación y, a través de ello, la absorción interna dependió en gran medida de los adelantos tecnológicos en la producción de cultivos para exportación, de las condiciones de oferta en los países competidores y de la demanda mundial de esos productos básicos.

La economía entró en una etapa totalmente distinta de su desarrollo con el descubrimiento y subsiguiente exportación de petróleo de la región del Nordeste (Acosta y col, 1986). La entrada del Ecuador en el mercado mundial del petróleo en una escala significativa coincidió con el cuádruple aumento de los precios internacionales del mismo, de lo que resultó que surgiera un manejo de recursos sin precedente en la historia del país.

La forma en la cual la economía se ajustó a este impacto externo, los tipos de políticas que se implementaron y sobre todo las repercusiones para el sector agrícola representan el tema central de la investigación política emprendida por el proyecto.

¿Por qué el desarrollo del sector petrolero es una clave tan importante para atender la evolución de la agricultura ecuatoriana?

En realidad, la industria petrolera no involucra competencia para la actividad agrícola: una parte considerable de las inversiones provino de fuentes externas que no necesariamente se hubiesen volcado a la agricultura si el sector petrolero no se hubiese desarrollado, y el empleo total de este último sector representa sólo una pequeña fracción del que se utiliza en la agricultura. Está claro que la interacción entre los sectores no se debe a la competencia directa por recursos. El impacto más bien es el resultado de los cambios en los incentivos para la agricultura que se produjeron después del boom petrolero.

Al comienzo de los años 1980, el crecimiento económico debido al pe-

tróleo mostraba señales de ir debilitándose. El manejo interno de la economía durante los años 70, junto con una recesión a nivel mundial y el surgimiento de tasas de interés internacionales reales, crearon una crisis financiera. Los últimos 6 años fueron un período de estabilización y ajuste posterior a dicha crisis. Fue un período extremadamente difícil, acompañado por catástrofes naturales y la caída de los precios del petróleo. A pesar de cambios significativos en la política y acciones encaminadas a la reestructuración de la economía, el proceso está lejos de estar resuelto. La forma en que el sector agrícola reacciona, tanto ante esos cambios como contribuyendo para el proceso de ajuste es un tema fundamental de debate actual en la política económica ecuatoriana.

IV. COMPORTAMIENTO ECONOMICO TOTAL

Los tres amplios períodos de la reciente historia económica pueden ser identificados en el Gráfico 1 que muestra los cambios porcentuales anuales del PBI real. El crecimiento económico posterior a la crisis de 1982 fue el más lento de cualquier período de cinco años desde, por lo menos, los años 50. Mientras los sectores de manufacturas y servicios (denominados Otros en el Cuadro 1) crecieron rápidamente durante los años 70, la situación se revirtió drásticamente después de 1981. Efectivamente, después de un impulso al comienzo de los años 70, el crecimiento del sector manufacturero declinó por más de una década (Gráfico 2).

En la década anterior al boom petrolero, el PBI real per cápita aumentó en una forma relativamente constante (Cuadro 2 y Gráfico 3). Con el impulso de las exportaciones de petróleo, el ingreso real per cápita aumentó en casi 50% en el espacio de cinco años. Sin embargo, acontecimientos posteriores pusieron rápidamente fin a ese crecimiento espectacular y, alrededor de 1986, el ingreso real per cápita no fue superior al correspondiente a 1978.

El incremento de los sectores petrolero y manufacturero se vio acompañado por una acelerada caída en la importancia relativa de la agricultura (Cuadros 3 y 4), tendencia que sólo fue revertida en los últimos años (Gráfico 4). La relación entre las pautas de crecimiento de la agricultura y del sector manufac-

turero está claramente ilustrada en el Gráfico 5. Es bastante evidente que el boom petrolero estuvo acompañado por un entorno que estimuló el crecimiento de la producción de manufacturas mientras que, al mismo tiempo, el sector agrícola se estancaba. Entre 1970 y 1986 el PBI per cápita de la agricultura se mantuvo virtualmente sin cambios, mientras que se duplicó durante el mismo período para el sector de manufacturas.

Gráfico 1: Crecimiento del PBI
Cambios anuales reales (porcentaje)

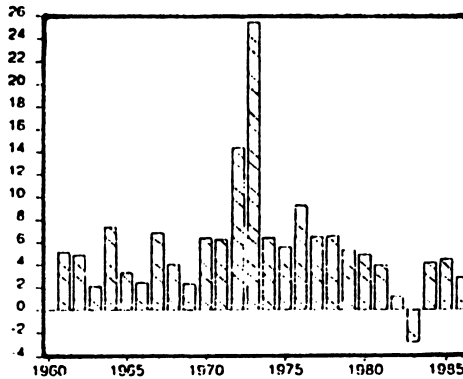
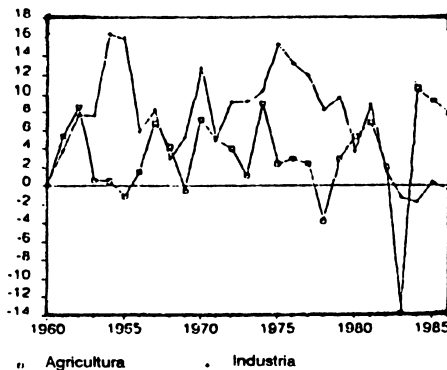
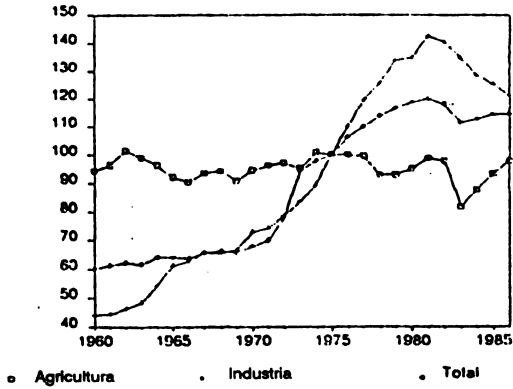


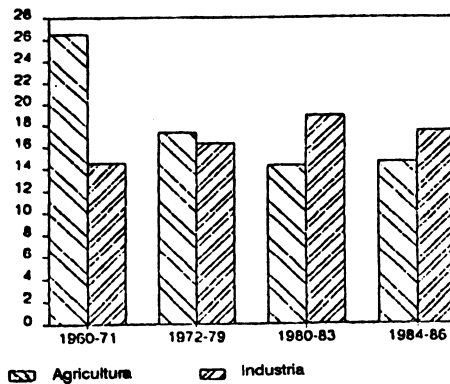
Gráfico 2: PBI Sectorial
Cambios anuales reales (porcentaje)



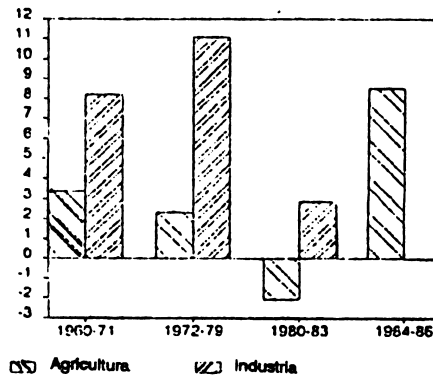
**Gráfico 3: PBI per cápita
(Principales sectores) (1975 = 100)**



**Gráfico 4: Composición del PBI
Participación de la agricultura y de las manufacturas
(porcentaje del PBI total)**



**Gráfico 5: Crecimiento Sectorial - Agricultura y Manufacturas
(porcentajes promedios anuales)**



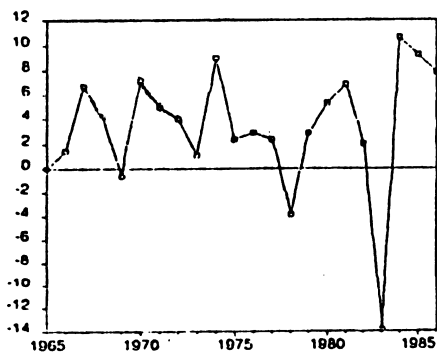
A pesar del hecho de que el boom petrolero originó una caída en el tipo de cambio real para todo el sector de bienes comercializados no petroleros (Sandoval, 1987), el verdadero impacto fue muy diferente. En el sector manufacturero, el efecto del Sucre sobrevaluado que, por sí solo, hubiese desalentado la producción competitiva de la importación fue anulado por políticas comerciales proteccionistas y políticas internas que otorgaron ventajas a ese sector. Esto se produjo en marcado contraste con el sector agrícola que en contrapartida sufrió gravámenes fiscales en lugar de recibir protección de las medidas comerciales (Keeler, Scobie y Greene, 1987).

V. CRECIMIENTO DEL SECTOR AGRICOLA

En el período de 1960 a 1986 el crecimiento agrícola real promedió el 3,2% anual (Gráfico 6). Esto representa un poco más de la mitad del índice total de crecimiento económico del Ecuador durante el mismo período. Sin embargo, el comportamiento relativo del sector agrícola cambió, sustancialmente, tanto en el transcurso del tiempo como en las diferentes partes del sector. En los años 70 la economía, en su conjunto, creció en aproximadamente 4 veces más que el índice del sector agrícola (Cuadro 5). Esta pauta del sector agrícola-

la demorado se revirtió solamente en estos últimos años. En los tres años de 1984 a 1986 el crecimiento agrícola se recuperó notablemente, alcanzando más del doble del promedio nacional.

Gráfico 6: Crecimiento real - Cambio anual del PBI agrícola.
(porcentaje)



Estas amplias pautas de crecimiento enmascaran algunos desarrollos muy dispares dentro del sector (Cuadros 6 y 7). En primer lugar, debe notarse que el sector pesquero se expandió rápidamente y ahora presenta un PBI per cápita igual al de tres principales exportaciones tradicionales. Nuevamente el comportamiento de ese sector se vio influenciado por políticas específicamente destinadas a promover las exportaciones y que fueron suficientes como para compensar los efectos del Sucre sobrevaluado y otorgar una verdadera protección a las exportaciones de camarón.

Detalle de los efectos de esas políticas sobre los incentivos de que gozan los exportadores tradicionales y no tradicionales constan en Keeler, Scobie y Greene (1987).

El efecto de las políticas diferenciales dentro del sector agrícola aparecen en los Cuadros 8 y 9 y en los Gráficos 7 y 8. Estimulado por la creciente demanda interna y la modificación de los precios relativos para los productores, la producción ganadera se expandió en forma consecuente (Cordes, 1985). Por el contrario, la producción de los cultivos (tanto de las exportaciones tradicionales como de las otras) presentó un cuadro muy pobre (Swett,

1983). El PBI per cápita real de los cultivos cayó por largos períodos cuando las políticas económicas, tanto a nivel macro como sectorial, provocaron -sucesivamente- que la producción fuese menos atractiva. Ese estancamiento se produjo a pesar del hecho de que el Estado canalizó considerables recursos en términos de crédito e inversiones en infraestructura hacia ese sector (Espinel, 1987) y hacia el sector de procesamiento agrícola (Urriola y Cuvi, 1986).

Gráfico 7: PBI Agrícola - PBI real per cápita (1975 = 100)

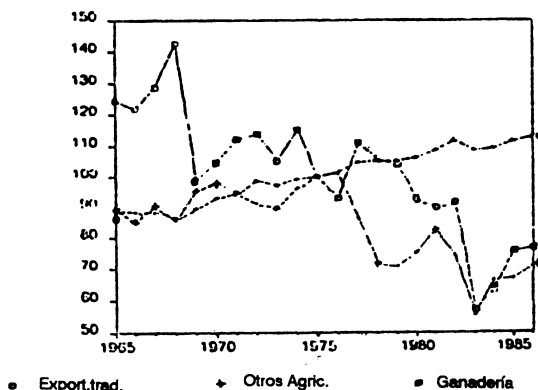
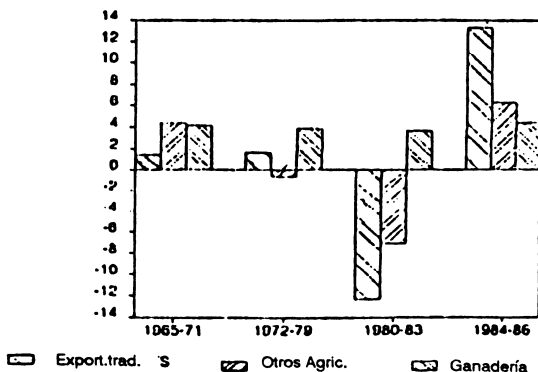


Gráfico 8: Crecimiento agrícola - Índices de crecimiento del PBI real (porcentajes promedios anuales)



La vulnerabilidad de la agricultura ante políticas macroeconómicas se debe a la naturaleza abierta del sector en relación con el resto de la economía. En el sector agrícola se considera que, virtualmente, toda la producción es transable (ya sea exportable o importable) en comparación con otros sectores, en los cuales, a pesar de la influencia del petróleo, el carácter de bienes domésticos o no transables representa la mayor parte de la producción total (Cuadro 10 y Gráfico 9).

La importancia relativa de la declinación de los cultivos tradicionales en contraste con el crecimiento de los sectores ganaderos y pesquero está demostrado en el Cuadro 11. Las cuentas nacionales no están subdivididas en otros rubros. Por dicha razón, se efectuaron estimaciones del valor de la producción (en forma separada del valor agregado). La categoría "otros cultivos" se subdividió en cultivos montañosos y costeros (Gráfico 10 y Cuadros 12 y 13). Mientras la producción per cápita de los cultivos costeros aumentó en forma más rápida que cualquier otra categoría, la producción per cápita de los cultivos montañosos cayó a un índice anual de poco más del 5% para todo el período de 1965 a 1986. Debe notarse la llamativa declinación de la producción de la región montañosa, superior al 14% anual en los años 70. Una explicación parcial de esas diferentes pautas de crecimiento se debe a las políticas de fijación de precios agrícolas adoptadas (Vallejo, 1987).

Gráfico 9: Participación de los transables -
Proporción de los transables por sector
(porcentaje)

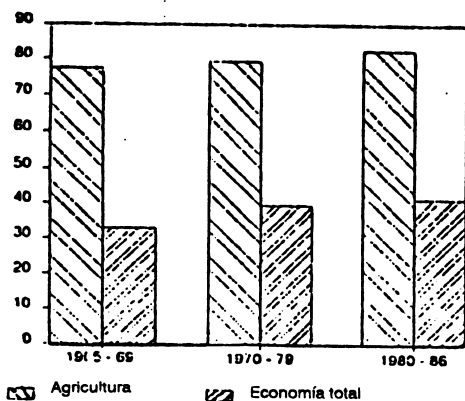
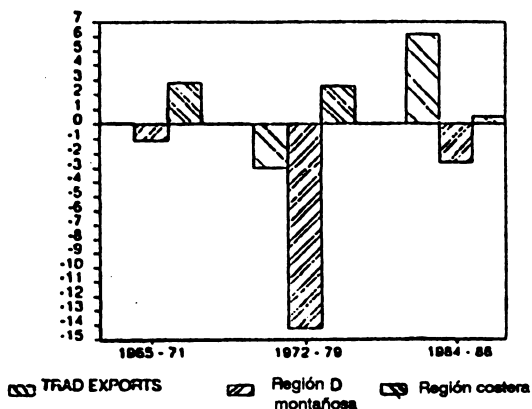
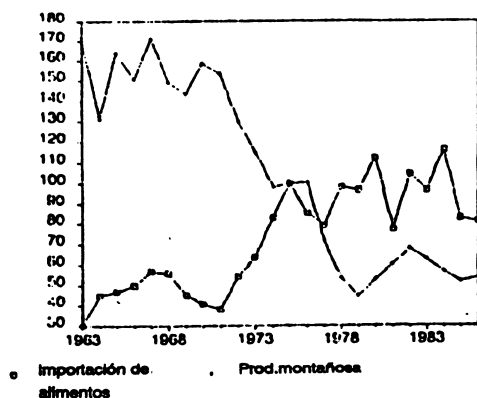


Gráfico 10: Producción Agrícola -
Tasa de crecimiento per cápita
(porcentaje promedio anual)



La declinación de la producción de alimentos de la región montañosa se vio acompañada por la duplicación del nivel per cápita de las importaciones de alimentos (Gráfico 11). Esto es perfectamente coherente con la caída de los precios relativos que enfrentaron los productores de la región montañosa. La producción de dicha región consistió, en gran parte, de alimentos importables con un reducido componente de bienes domésticos o no transables. Una información detallada sobre la estructura de esos sectores y de los índices de precios asociados constan en Scobie y Jardine (1988) y en Scobie, Jardine y Greene (1988). El precio de los alimentos no transables en relación con los alimentos exportables y el precio de los alimentos de la región montañosa en relación con el de la costera cayeron ambos a niveles por debajo de la mitad de los que regían en los años 60 (Cuadro 14).

**Gráfico 11: Alimentos e Importaciones -
Términos reales per cápita.
(1975 = 100)**



VI. EVOLUCION DE LAS VARIABLES MACROECONOMICAS CLAVES

Este capítulo presenta una serie de importantes relaciones macroeconómicas de un examen de como evolucionaron las mismas en la economía ecuatoriana. El comportamiento del sector agrícola está tan estrechamente vinculado con la política macroeconómica que un estudio detallado de las formas en que evolucionó la macroeconomía es un prerequisite esencial para comprender los incentivos que encara la agricultura.

Será útil, pues, definir los siguientes términos:

P o G = Privado o Gubernamental (como sufijo)

FI = Inversión fija

IS = Cambios en el stock

R =	Factor neto de pagos al exterior
Y =	Producto Bruto Interno (PBI)
PT =	Balance comercial
A =	Absorción
E =	Ingreso Bruto Nacional
H =	Excedente de ingresos sobre gastos
S =	Ahorro
G =	Gastos Gubernamentales
T =	Renta fiscal
PSB =	Balance del sector privado
GSB =	Balance del sector público o Gubernamental
TDB =	Balance interno total
CAB =	Balance de la cuenta corriente
NFAT =	Total de los activos netos del exterior
dNFAT =	Cambios en el NFAT
M2 =	Circulación monetaria y depósitos exigibles
DCT =	Crédito interno total
DCG =	Crédito interno del sector público
dDCT =	Cambios en el DCT

Utilizando esas definiciones pueden establecerse las siguientes relaciones:

- (1) $I = IP + IG$
- (2) $IT = FI + IS$
- (3) $TC = CG + CP$
- (4) $G = CG + IG$
- (5) $BT = X - M$
- (6) $GDP = Y = CP + IP + IG + CG + X - M$
- (7) $GNP = E = Y + R$
- (8) $A = CP + IP + IG + CG$
- (9) $CAB = X + R - M$
- (10) $H = E - A = CAB$
- (11) $S = Y + R - T - CP$
- (12) $PSB = S - IP$
- (13) $GSB = T - (CG + IG)$
- (14) $TDB = PSB + GSB$
- (15) $NFAT + DCT = M2$

- (16) $dDCT = dM2 - dNFAT$
 (17) $(S-1) + (T-G) = CAB = dNFAT$
 o $(G-T) = (S-1) - dNFAT$

Estas relaciones fueron utilizadas para ofrecer un panorama interno coherente de las relaciones macroeconómicas entre 1950 y 1986.

Los resultados se indican en los cuadros 15 a 20 y Gráficos 12 a 17.

**Gráfico 12: Excedente de gastos sobre ingresos
(porcentaje del PBI)**

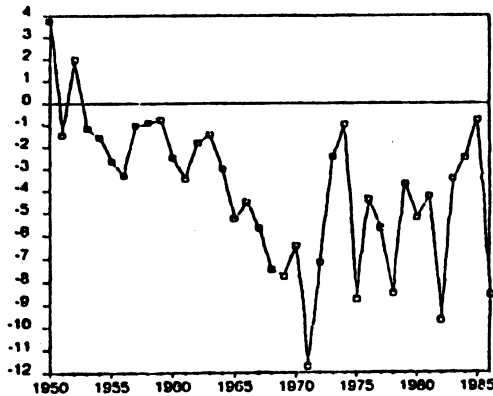


Gráfico 13: Balance del Sector Público
(porcentaje del PBI)

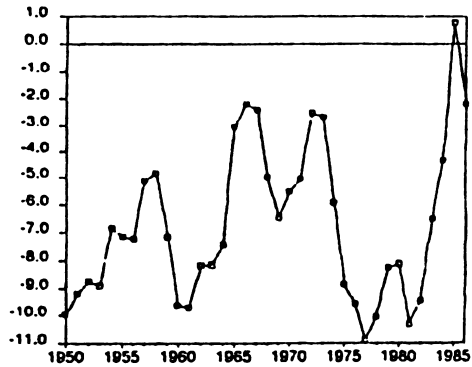


Gráfico 14: Balance del Sector Público
(miles de Suces 1975 per cápita)

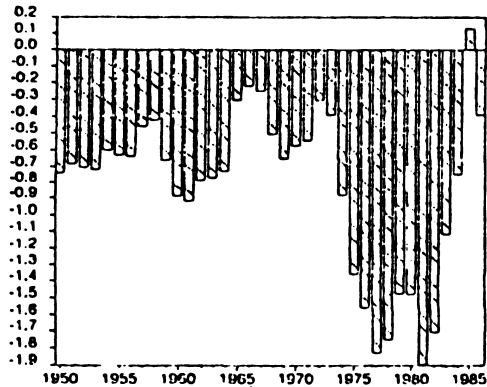


Gráfico 15: Inversión Pública
(miles de Suces 1975 per cápita)

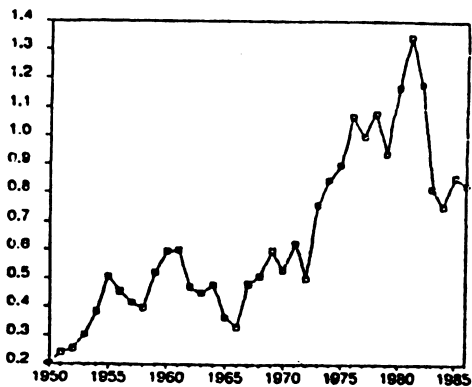
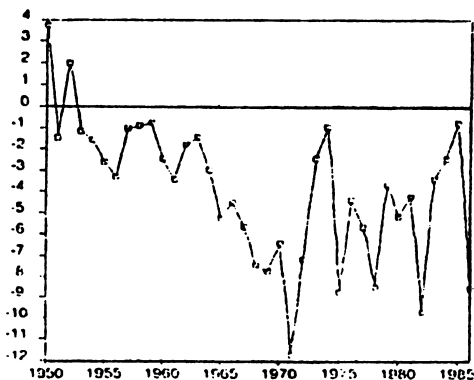
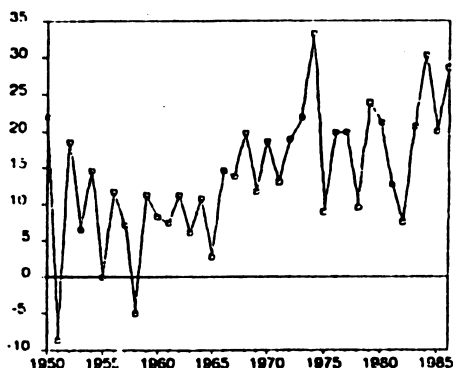


Gráfico 16: Balance de la Cuenta Corriente
(como porcentaje del PBI)



**Gráfico 17: Cambios anuales de la Circulación Monetaria
(cambios porcentuales del M2)**



En este capítulo sólo se tratan los aspectos principales de esos resultados. La aparición de las rentas petroleras estuvo asociada con algunos cambios destacados de los balances macroeconómicos. En las dos décadas previas al boom petrolero, la absorción excedió los ingresos en aproximadamente 3,5% del PBI. Por el contrario, el mismo aumentó en un promedio superior al 7% después del boom. Es evidente, que ese aumento se debió en gran parte a un mayor déficit del sector público. En otras palabras, a pesar de la mayores rentas obtenidas por el sector público como resultado de los impuestos sobre el petróleo, los gastos totales del sector público aumentaron aún más rápidamente creando un déficit de dicho sector en términos reales per cápita, que alcanzó al doble del nivel vigente en las dos décadas anteriores (Véase Gráfico 14).

Las expectativas eran las de que esos déficit podían mantenerse mediante préstamos, en gran parte del exterior (Pachano, 1986). Tanto el Ecuador como sus acreedores fundamentaron esta situación en el creciente volumen de riqueza asociado a los descubrimientos petroleros.

Si esos préstamos hubiesen estado asociados a inversiones productivas que mejoraran los ingresos del país, generando capacidad, esa política hubiese podido ser adecuada. Sin embargo, a pesar de que hubo un aumento de la inversión pública, la misma fue aventajada por la duplicación de los gastos del consumo público real. La inversión pública, como participación del PBI, au-

mentó sólo marginalmente, mientras la participación del consumo público aumentó de alrededor del 10% a casi 20% antes de la crisis de los comienzos de los años 80.

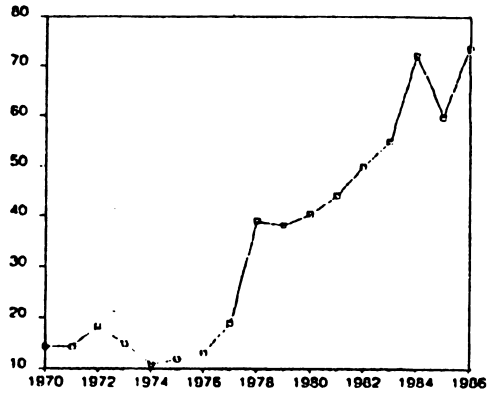
El nivel acelerado de los gastos del consumo público estuvo asociado con un aumento en el Balance Interno Total (TDB). Esto se acopló a más reclamos de los acreedores extranjeros en el Ecuador y un aumento del crédito interno por parte del Banco Central (Mancero, 1986). Del Balance del Sistema Bancario Consolidado se deduce que los cambios en el conjunto de los activos netos externos reducirían la base necesaria (o el volumen de dinero de alto poder). Sin embargo, esas pérdidas de reserva (o aumentos del pasivo neto) a favor del exterior puede ser compensado por aumentos en el crédito interno del sector público mantenido como un activo en el Banco Central. El resultado puede ser un aumento equivalente en los pasivos del sistema bancario, o sea un aumento de la circulación monetaria (M2).

Por ejemplo, en 1986, los activos del sistema bancario presentan una caída de 117.000 millones de Suces como consecuencia del déficit de la Cuenta Corriente, pero esas pérdidas fueron más que compensadas, o esterilizadas, por un aumento en el crédito interno de 202.000 millones de Suces, con el consiguiente aumento de la circulación monetaria en 85.000 millones de Suces (202 -117). La inflación resultante representó, entonces, un impuesto que financió el déficit del sector público. En años recientes ha sido cada vez más difícil y costoso para el Gobierno financiar el desequilibrio interno a través de préstamos del exterior. El acceso a los mercados de capital internacionales se ha deteriorado y las tasas de interés real han superado con creces los niveles históricos (Cuadro 21). Como consecuencia, durante el período entre 1981 y 1985, el crédito interno para el sector público otorgado por el Banco Central aumentó drásticamente, al mismo tiempo que decayó la participación del déficit del sector público financiero por préstamos del exterior (Cuadro 20).

El efecto directo fue que el déficit del sector público se financió con la tasa de inflación en lugar de préstamos adicionales del exterior. Desde 1982 los aumentos de la deuda externa fueron reducidos (Cuadro 21 y Gráfico 19).

Pero la reducción del déficit del sector público no ha sido tan importante como para evitar la necesidad de expandir la circulación monetaria para financiar la diferencia. Después de 1981 la inflación interna en lugar de los préstamos del exterior se convirtió en el mecanismo de ajuste de los déficit públicos.

**Gráfico 18: Deuda Externa
(como porcentajes del PBI)**



**Gráfico 19: Aumento de la deuda
(cambios porcentuales anuales)**

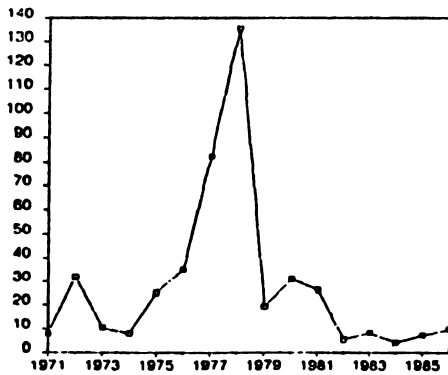
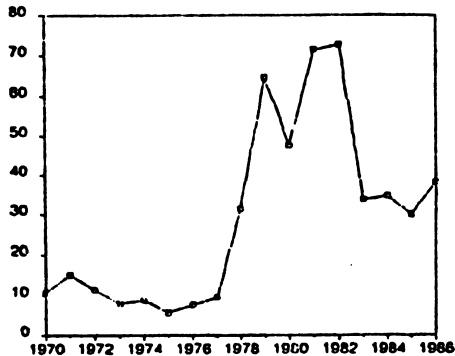


Gráfico 20: Servicio de la deuda -
Costos en relación con la exportaciones
(porcentajes)



El marcado cambio de la pauta inflacionaria es evidente en el resumen que se presenta en el Cuadro 25. Aunque el índice del precio al consumidor cubre en forma incompleta los hogares agrupados por nivel de renta y distribución geográfica y presuntamente ha sido afectado por períodos de control de precios minoristas, nos ofrece series continuas para un largo período. En los años 50 y 60, las tasas de inflación fueron típicamente de aproximadamente 3 al 4% anual. En los años 70, se aceleraron hasta el 12,5% y de 1980 a 1986 alcanzaron el 26,7%. En otras palabras, el período de ajuste macroeconómico involucró una significativa aceleración de la tasa de inflación interna, puesto que la tasa inflacionaria se convirtió en un importante medio para financiar los excedentes de la absorción interna sobre los ingresos.

VII. POLITICA MACROECONOMICA Y PRECIOS RELATIVOS

En este capítulo se examinan las repercusiones de las políticas macroeconómicas en el Ecuador para algunos precios relativos claves. Como se destacó anteriormente, la agricultura es un sector de mucha actividad comercial. Se puede prever que como resultado, cualquier política que altere el precio de

los bienes comercializados en relación con los bienes no transables tendrá un peso significativo sobre los incentivos para la inversión y producción tanto en el sector agrícola (Valdés, 1986) como en el industrial (abril, 1985).

Los fuertes aumentos de los precios del petróleo de 1974 y 1979 significaron que la relación del intercambio exterior del Ecuador fue mucho más favorable en los últimos 15 años que en cualquier período anterior, durante casi 60 años (véase Gráfico 23). Sin embargo, el sector no petrolero es de interés crítico en este caso pues la agricultura representa la mayor parte de la economía comercial no petrolera. La creciente inflación interna de los años 70, acompañada por impuestos de exportación y un tipo de cambio nominal fijo (y sobrevaluado) provocaron una marcada reducción en la rentabilidad del sector de bienes comerciales (Gráficos 21 y 22), aunque la declinación que enfrentó el sector de importación se vio en gran parte amortiguada por la protección arancelaria concedida al sector manufacturero (Cuadro 22). Sólo a partir de la introducción de tipos de cambios más flexibles (Cordes, 1986) y de la reducción del nivel de impuestos comerciales es que la posición relativa del sector comercial comenzó a recuperarse. Este proceso se inició en 1981 y ha continuado hasta ahora. La marcada recuperación del crecimiento del sector agrícola desde esa época (después de tener en cuenta los graves daños de 1983 debidos a condiciones climáticas anormales) constituye, en buena medida, un reflejo de las mejoras en las condiciones comerciales internas (Scobie y Jardine, 1988b).

Gráfico 21: Precios en relación con el PBI -
Transables (Pt) y no Transables (Ph)
(1975 = 100)

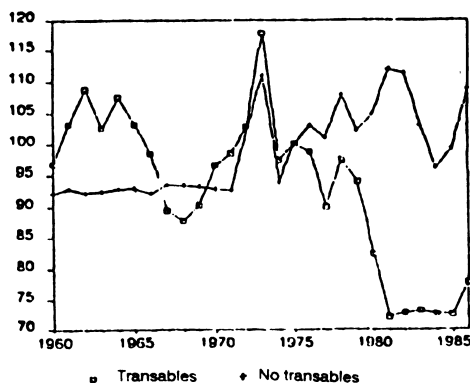


Gráfico 22: Precios relativos -
Transables (Pt) y no Transables (Ph)
(1975 = 100)

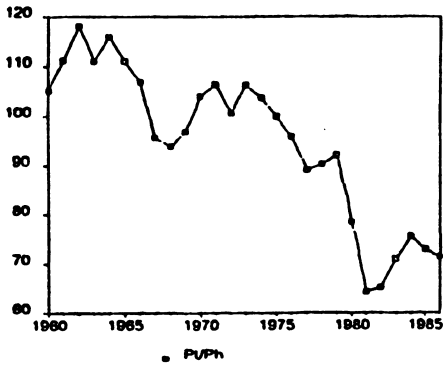
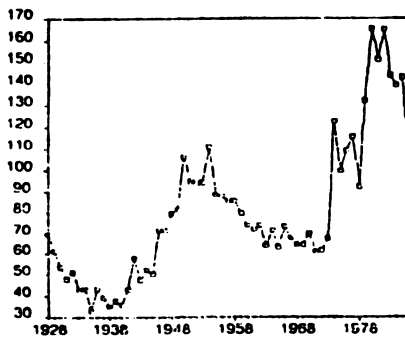


Gráfico 23: Relación de Intercambio -
Valor Unitario de las Exportaciones : Importaciones
(1975 = 100)



VIII. CONSECUENCIAS DISTRIBUTIVAS

Un análisis de las consecuencias distributivas de las políticas económicas del Ecuador será objeto de un importante proyecto de investigación. Aquí solamente esbozaremos algunos de los grandes aspectos de las consecuencias posibles.

En primer lugar, según lo destacado en el capítulo anterior, la tasa de inflación se ha acelerado en forma crítica (Gráfico 24).

Desde los comienzos de los años 80 el crecimiento de los ingresos se ha reducido de modo que ha caído el promedio de los ingresos reales (Cuadro 2). Debe destacarse en particular la inflación del componente alimentario del CPI - Índice de precios al consumidor - (Cuadro 25 y Gráfico 25). En los años 80 el mismo excedió en promedio la tasa de inflación total de aproximadamente 30%. Esto ocurrió a pesar de la existencia de controles oficiales de precios minoristas que hasta recientemente cubrían los principales renglones de productos y a pesar de un subsidio sustancial para el trigo y la harina importados. Una alta tasa de inflación total penaliza más fuertemente a aquellos que poseen pocos activos reales, cuyos valores nominales tienden a ajustarse y proveen protección a los valores reales. Una alta tasa de inflación de los precios de los alimentos afecta más gravemente a aquellos cuyos gastos hogareños tienen mayor participación en la compra de alimentos. Ambas características sugieren la existencia de un impacto regresivo de las políticas de ajuste de los años 80.

Gráfico 24: Tasa de Inflación
(Cambios porcentuales anuales del CPI - Índice de precios al consumidor)

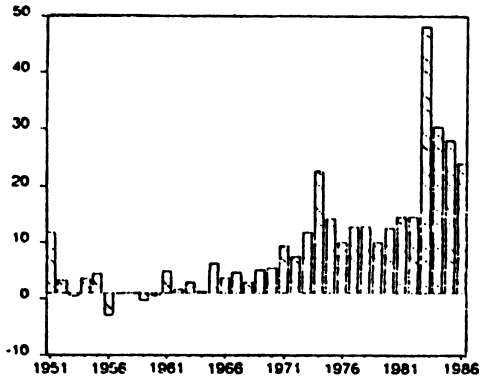
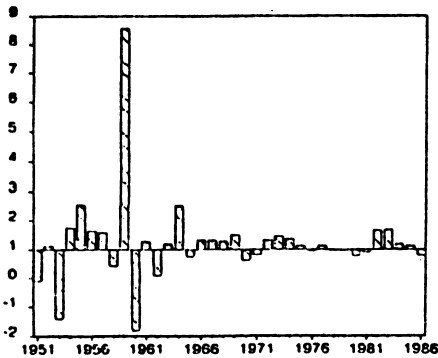
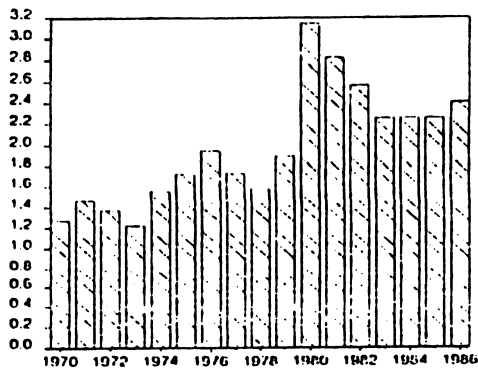


Gráfico 25: Precios de los Alimentos
(Indices anuales en relación con el CPI total) -
Índice de precios al consumidor total.

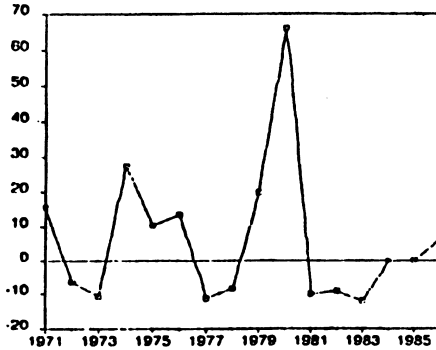


Los precios, sin embargo, son solamente un elemento para determinar los ingresos reales de varios grupos y hogares. Los movimientos de las rentas nominales pueden o no ser suficientes para compensarlos. Los datos relativos a salarios son muy poco adecuados en el Ecuador y debe confiarse en los salarios mínimos oficiales como un indicador de las ventas. Después de un enorme aumento en 1980, el salario mínimo real cayó o se estancó en forma coherente con la pérdida total del manejo del país sobre sus recursos internos y externos (Cuadro 26 y Gráfico 26 y 27). Aun más dramática fue la caída del salario real medido en términos alimentarios. En otras palabras, el manejo de la canasta básica de alimentos, representada por el salario mínimo, bajó hasta niveles comparables a los existentes antes del boom petrolero (Gráfico 28 y Cuadro 27).

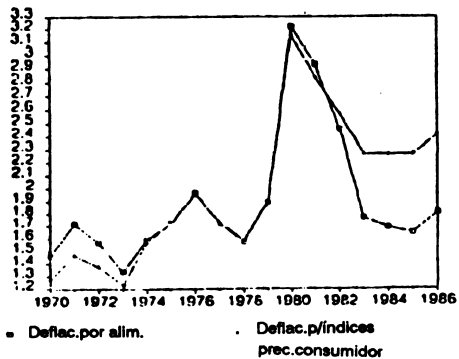
Gráfico 26: Salario Mínimo
(miles de Suces 1975 por mes)



**Gráfico 27: Salario Mínimo real
(cambio porcentual anual)**



**Gráfico 28: Salarios Reales -
Salarios Mínimos: miles de sucres 1975 por mes.**



IX. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

Una característica primordial de la reciente historia económica del Ecuador fue el estancamiento de su sector agrícola. Debido a la importancia de ese sector para las rentas, el empleo, el suministro de alimentos y los ingresos de divisas, este resultado causa preocupación. El sector abarca en gran parte bienes transables y su naturaleza de gran apertura lo hace vulnerable al impacto de políticas que alteran la competitividad de la agricultura ecuatoriana en relación con el resto del mundo. Las políticas macroeconómicas y comerciales seguidas por el Ecuador dieron como resultado una marcada declinación de esa competitividad.

El boom petrolero de los años 70 en conjunción con el tipo de políticas que se adoptaron dejaron al sector agrícola en una situación particularmente desventajosa. Los impuestos sobre las exportaciones tradicionales reforzaron el efecto negativo de un tipo de cambio vinculado a una divisa crecientemente sobrevaluada. Además, un aumento de la protección para el sector manufacturero colocó la relación de intercambio interno en contra de la agricultura. El resultado fue un movimiento predecible de recursos tanto hacia afuera del sector como hacia partes del sector que estaban comparativamente en menor desventaja. Irónicamente, la reducción del crecimiento agrícola se produjo en una época en la cual el nivel total de los gastos públicos del sector estaba aumentando.

Las políticas adoptadas para tratar la crisis económica de 1981 asistieron al inicio de un cambio en el clima enfrentado por el sector agrícola. En general, desde entonces, los cambios políticos continuaron creando un conjunto de incentivos más favorables. Se destaca, entre los mismos, la reducción de los impuestos a la exportación, la liberación de las tasas de interés, el movimiento para alejarse del tipo de cambio controlado y algunas reducciones en la protección del sector competitivo de la importación. Los controles sobre el comercio de algunos productos básicos agrícolas claves y los subsidios para ciertos alimentos importados continuaron distorsionando la pauta de crecimiento hacia la producción ganadera y alejada de los cultivos de alimentos en la región montañosa.

Condiciones climáticas adversas, el terremoto de marzo de 1987 y la caída de los precios del petróleo sacudieron el curso de la recuperación económica. Los altos niveles de la deuda externa y un gran déficit del sector público

aún dominan el manejo macroeconómico. Sin embargo, solamente manteniendo un ámbito rentable para la agricultura ese sector estará en condiciones de desempeñar su papel vital para el suministro de alimentos, empleos y divisas, que el Ecuador necesita para ajustar su economía a las diferentes condiciones del mercado mundial.

El período 1984-86 asistió a una destacada recuperación del índice de crecimiento agrícola y es claro testimonio de la capacidad de respuesta del sector a los incentivos más favorables de los cuales gozó ese sector durante esos años.

Ese resultado sólo sirve para realizar el conocimiento respecto de la necesidad de mantener políticas que no representen desventajas para la agricultura. Cualquier reiteración de las políticas macroeconómicas y comerciales que penalicen al sector tan fuertemente por más de una década impondrá inevitablemente un alto costo en términos de crecimiento seguro y bienestar humano.

BIBLIOGRAFIA

- Abril Ojeda, G. (1985) Política monetaria y desarrollo industrial en el Ecuador (1970-1983). Quito, Banco Central del Ecuador.
- Acosta E., A. et al. (1986) Ecuador: Petróleo y crisis económica. Quito, ILDIS.
- Cavallo, D.F. y A. Dadone (1987) El Impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario con ejemplos de la experiencia argentina. Estudios 40:239-258.
- Cordes (1985) El sector agropecuario. Apunte técnico n° 3. Quito.
- Cordes (1986) Desequilibrios de la balanza de pagos y políticas cambiarias en el Ecuador 1972-1985. Apunte técnico n° 10. Quito.
- Cordes (1987) Resultados económicos de 1986 y perspectivas de 1987. Apunte técnico n° 9. Quito.
- de Janvry, A., A. Fargiex and E. Sadoulet (1988) Adjustment and Equitable Growth: The Case of Ecuador. Berkeley, University of California. Department of Agricultural and Resource Economics, mimeo.
- Dornbusch, R. (1980) Open Economy Macroeconomics. New York, Basic Books.
- Ecuador. Banco Central del Ecuador (1986) Boletín anuario n° 9. Quito.
- Ecuador. Banco Central del Ecuador (1986) Cuentas nacionales n° 9. Quito.
- Espinel M., R.L. (1987) Transformaciones de la agricultura ecuatoriana y sus perspectivas; 1970-80, paper presented to a Seminar ILDIS-FODERUMA, Quito, november 26-27.
- International Monetary Fund (1986) International Financial Statistics. Washington, DC.

- International Monetary Fund (1987) International Financial Statistics. August XL (8). Washington, DC.
- Keeler, A.G., G.M. Scobie and D.D. Greene (1987) Exchange Rates and Foreign Trade Policies in Ecuador: 1960-1985. Working Paper EMT.WP.06. Raleigh, NC. Sigma One Corporation.
- Lawson, V.A. (1987) Uneven Economic Change, Regional Production Structures, and National Policy in the Ecuadorean Context. University of Washington, Department of Geography. Mimeo.
- Mancero Saman, A. (1986) El proceso ahorro-inversión y el financiamiento de la economía ecuatoriana 1950-85. Apunte técnico n° 7. Quito.
- Pachano Bertero, A. (1986) Endeudamiento global y requisitos de la intervención estatal: experiencias y perspectivas. Apunte técnico n° 8. Quito.
- Sandoval Peralta, C. (1987) Política cambiaria en el Ecuador: 1970-1986. Quito, ILDIS.
- Scobie, G.M. and D.V.A. Jardine (1988a) National Income Data for Ecuador: Restructuring for Agricultural Policy Analysis to a Nine Sector Framework. Working Paper EMT.WP.03 Raleigh, NC. Sigma One Corporation.
- Scobie, G.M. and D.V.A. Jardine (1988b) Macroeconomic Policy, the Real Exchange Rate and Agricultural Output in Ecuador Working Paper EMT.WP.04. Raleigh, NC. Sigma One Corporation.
- Scobie, G.M. and D.V.A. Jardine (1988) A Note on the Estimation of Producer Price Indices for Agricultural Policy Analysis in a Seven Sector Framework for Ecuador. Working Paper EMT.WP.05. Raleigh, NC. Sigma One Corporation.
- Swett M., F.X. (1983) El modelo de desarrollo agrícola: el caso ecuatoriano. Guayaquil, Corporación de Estudios Económicos.
- Swett M., F.X. (1984) Los precios agrícolas en el Ecuador: políticas, funda-

mentos y resultados. Guayaquil, Corporación de Estudios Económicos.

Thomas, V. (1985) *Linking Macroeconomic and Agricultural Policies for Adjustment with Growth: The Colombian Experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Urriola, R. y M. Cuvi (1986) *La agroindustria alimentaria en el Ecuador en los años 80*. Quito, ILDIS y CEPLAES.

Valdés, A. (1986) *Impact of Trade and Macroeconomic Policies on Agricultural Growth: The South American Experience*. Ch. X, *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, DC. Inter-American Development Bank.

Vallejo, C. (1987) *Políticas estatales de comercialización agropecuaria 1980-1986*. Documentos de trabajo n^o 2. Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo.

World Bank (1973) *Écuador: A Country Study*. Washington, DC.

World Bank (1984) *Ecuador: A Country Study*. Washington, DC.

World Bank (1987) *World Development Report*. Washington, DC.

CUADROS

CUADRO 1 : ECUADOR : PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL POR SECTORES PRINCIPALES : 1960 - 1988

AÑOS	(Millones) Suces 1975														
	Agricultura			Manufacturas			Otros			Total					
	Agricultura	Petróleo y Minería		Manufacturas			Otros			Total	Agricultura	Petróleo y Minería	Manufacturas	Otros	Total
		%			%		%		%		%	%	%	%	%
1960	11434	-263	4762	24857	40590	5.4	-43.0	3.8	4.7	5.1					
1961	12048	-150	4944	25928	42870	8.6	58.7	7.7	3.0	4.9					
1962	13064	-238	5328	28597	44766	0.6	74.4	7.6	2.4	2.1					
1963	13192	-415	5731	27234	45712	0.5	13.7	16.3	9.0	7.4					
1964	13228	-472	6967	29875	49096	-1.2	28.0	15.8	2.8	3.3					
1965	13072	-604	7721	30517	50706	1.4	33.3	5.9	2.8	2.4					
1966	13280	-805	8173	31317	51945	6.7	34.5	8.2	7.3	6.9					
1967	14154	-1083	8845	33598	55512	4.2	52.9	2.9	5.8	4.0					
1968	14751	-1658	9103	35551	57749	-0.8	8.4	5.3	3.1	2.3					
1969	14692	-1795	9583	36648	59098	7.1	28.9	12.7	5.6	6.5					
1970	15710	-2314	10903	38713	62912	5.0	-1.9	5.0	6.6	6.3					
1971	1648	-2271	11340	41286	68852	4.0	-323.3	9.2	1.4	14.4					
1972	1716	9071	12388	41876	78493	1.0	286.3	9.2	10.9	25.3					
1973	17340	18575	13527	46425	85967	9.0	-16.0	10.4	13.3	6.4					
1974	18884	15587	14638	52819	102046	2.3	-20.0	15.2	7.6	9.2					
1975	19333	12482	17208	58718	107740	2.9	21.2	13.2	10.3	6.5					
1976	19892	15127	19478	63184	117879	-3.9	15.5	8.2	7.4	6.8					
1977	20380	13509	21797	68703	125389	2.9	5.4	9.7	4.5	5.3					
1978	19575	15905	23577	74875	133932	5.3	-8.4	3.6	8.0	4.9					
1979	20133	16448	25964	78273	140718	6.8	6.1	8.8	1.3	3.9					
1980	21198	15070	28807	84547	147622	2.0	-2.9	1.5	1.6	1.2					
1981	22647	19662	29159	85645	153443	-13.9	28.1	-1.4	-5.9	-2.8					
1982	23101	15527	29584	87053	155265	10.8	10.0	0.3	3.4	4.2					
1983	19891	19893	28183	81918	150985	9.3	9.8	0.3	3.2	4.5					
1984	22007	21879	28643	84697	157226	7.8	6.0	-0.4	1.8	2.9					
1985	24043	24027	28741	87447	164258										
1986	25924	25475	28815	88981	169995										

CUADRO 2 : ECUADOR : PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL PER CAPITA POR SECTORES : 1960 - 1986

AÑO	PBI Real per cápita (Suces 1975)			PBI real per cápita, Indexado (1975 = 100)			
	Agricultura	Petróleo y Minería	Otros	Agricultura	Petróleo y Minería	Otros	Total
1960	2591.0	-59.6	1079.1	5597.5	8198.0	84.3	84.3
1961	2647.0	-33.0	1066.2	5674.6	8374.9	96.3	96.3
1962	2786.3	-50.7	1134.2	5664.0	8533.8	101.4	101.4
1963	2716.2	-85.6	1182.7	5620.1	8433.3	98.6	98.6
1964	2644.9	-84.4	1333.0	5633.3	8616.9	96.2	96.2
1965	2532.2	-117.0	1465.6	5911.4	9622.2	92.1	92.1
1966	2487.9	-151.0	1533.5	5875.9	9746.3	90.5	90.5
1967	2572.0	-198.8	1607.3	6104.9	10087.4	93.6	93.6
1968	2596.2	-291.5	1602.1	6257.0	10183.9	94.5	94.5
1969	2500.1	-306.1	1634.0	6248.7	10076.7	91.0	91.0
1970	2598.4	-382.4	1785.4	6396.2	10397.6	94.5	94.5
1971	2644.0	-364.0	1817.5	6616.9	10714.3	96.2	96.2
1972	2667.8	788.4	1825.6	6510.4	11892.2	97.1	97.1
1973	2615.9	2802.2	2040.6	7003.5	14482.2	95.2	95.2
1974	2766.5	2283.8	2187.0	7704.7	14941.9	100.7	100.7
1975	2748.3	1774.4	2446.4	8346.9	15315.9	100.0	100.0
1976	2746.4	2088.5	2686.0	8723.6	16247.5	99.9	99.9
1977	2731.2	1812.2	2824.0	9350.5	16817.9	96.4	96.4
1978	2551.9	2034.3	3073.6	9761.0	17420.9	92.9	92.9
1979	2550.7	2083.9	3276.8	9916.8	17628.2	92.8	92.8
1980	2606.5	1895.1	3300.0	10407.8	18172.4	94.9	94.9
1981	2708.6	1912.6	3487.4	10243.0	18351.6	96.6	96.6
1982	2694.3	1804.2	3437.6	10115.3	18041.3	97.7	97.7
1983	2245.7	2245.9	3394.8	9246.5	17034.9	81.7	81.7
1984	2414.4	2400.4	3142.4	9262.1	17249.3	87.9	87.9
1985	2563.8	2562.1	3094.7	9324.7	17515.2	83.3	83.3
1986	2687.2	2640.7	2866.2	9223.6	17517.7	97.8	97.8

CUADRO 3 : ECUADOR : COMPOSICION DEL PBI POR SECTORES PRINCIPALES Y PRODUCCION RELATIVA DEL SECTOR AGRICOLA: 1960-1986

AÑOS	COMPOSICION DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (%)				PRODUCTO AGRICOLA REALTIVO A OTROS SECTORES (% otros sectores)			
	Agricultura	Petróleo y Minería	Manufacturas	Otros	Total	Petróleo y Minería	Manufacturas	Otros
1960	28.2	-0.6	11.7	60.7	100.0	-43.5	2.4	0.5
1961	28.2	-0.4	11.6	60.5	100.0	-80.3	2.4	0.5
1962	29.2	-0.5	11.9	59.4	100.0	-55.0	2.5	0.5
1963	28.8	-0.9	12.5	58.6	100.0	-31.7	2.3	0.5
1964	28.9	-1.0	13.6	60.4	100.0	-28.0	2.0	0.4
1965	25.8	-1.2	15.2	60.2	100.0	-21.8	1.7	0.4
1966	25.5	-1.5	15.7	60.3	100.0	-16.5	1.6	0.4
1967	25.5	-2.0	15.9	60.5	100.0	-13.1	1.6	0.4
1968	25.5	-2.9	15.8	61.6	100.0	-9.9	1.6	0.4
1969	24.8	-3.0	16.2	62.0	100.0	-8.2	1.5	0.4
1970	25.0	-3.7	17.2	61.5	100.0	-6.8	1.5	0.4
1971	24.7	-3.4	17.0	61.8	100.0	-7.3	1.5	0.4
1972	22.4	6.6	16.2	54.7	100.0	3.4	1.4	0.4
1973	18.1	18.4	14.1	48.4	100.0	0.9	1.3	0.4
1974	18.5	15.3	14.8	51.6	100.0	1.2	1.3	0.4
1975	17.9	11.6	16.0	54.5	100.0	1.5	1.1	0.3
1976	16.9	12.9	16.6	53.7	100.0	1.3	1.0	0.3
1977	16.2	10.8	17.4	55.6	100.0	1.5	0.9	0.3
1978	14.6	11.7	17.6	56.0	100.0	1.3	0.8	0.3
1979	14.3	11.7	18.4	55.6	100.0	1.2	0.8	0.3
1980	14.4	10.2	18.2	57.3	100.0	1.4	0.8	0.3
1981	14.8	10.4	19.0	55.8	100.0	1.4	0.8	0.3
1982	14.9	10.0	19.1	56.1	100.0	1.5	0.8	0.3
1983	13.2	13.2	19.3	54.3	100.0	1.0	0.7	0.2
1984	14.0	13.9	18.2	53.9	100.0	1.0	0.8	0.3
1985	14.6	14.6	17.5	53.2	100.0	1.0	0.8	0.3
1986	15.3	15.1	16.9	52.7	100.0	1.0	0.9	0.3

CUADRO 4 : ECUADOR : COMPOSICION PROMEDIO DEL PBI POR SECTOR : 1960 - 1986

Porcentajes del PBI

SECTOR	1960-1986 %	1960-71 %	1972-79 %	1980-83 %	1984-86 %
1. Agricultura, Ganadería, Pesca	20.7	26.5	17.4	14.3	14.7
2. Petróleo	6.2	-1.8	12.5	11.0	14.5
3. Manufacturas	16.1	14.5	16.4	18.9	17.6
4-9. Otras Categorías	57.1	60.7	53.8	55.9	53.3
TOTAL PBI (a precios del mercado)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

CUADRO 5 : ECUADOR : INDICES ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DEL PBI REAL: POR SECTOR: 1960 - 1986

SECTOR	Porcentaje por año				
	1960-1966 %	1960-71 %	1972-79 %	1980-83 %	1984-86 %
1. Agricultura, Ganadería, Pesca	3.2	3.4	2.3	-2.1	8.5
2. Petróleo	-	-	18.3	9.7	7.9
3. Manufacturas	7.1	8.2	11.1	2.9	0.0
4-9. Otras Categorías	5.1	4.8	9.3	-1.0	2.5
TOTAL PBI (a precios del mercado)	5.6	4.6	9.1	0.7	3.7

CUADRO 6 : ECUADOR : PBI AGRICOLA REAL POR SUBSECTORES: 1965 - 1986

PBI Agrícola real (Milliones de Suces 1975)

AÑOS	Bananas Café y Cacao	Otros Productos Agrícolas	Ganadería	Forestación	Pesca	Total Agricultura
1965	3435	5088	3841	401	307	13072
1966	3475	5090	3844	452	299	13260
1967	3786	5518	4056	472	322	14154
1968	4332	5408	4121	519	371	14751
1969	3099	6230	4380	555	398	14662
1970	3388	6609	4693	570	440	15710
1971	3740	6611	4913	631	602	16497
1972	3915	6533	5316	745	651	17160
1973	3740	6630	5396	861	723	17340
1974	4214	7324	5861	941	754	18894
1975	3766	7833	5880	1019	835	19333
1976	3598	8145	6151	1090	908	19892
1977	4421	7161	6533	1252	993	20360
1978	4349	6104	6733	1396	1053	19575
1979	4393	6211	6848	1440	1141	20133
1980	4027	6804	7216	1540	1611	21198
1981	4208	7680	7578	1593	1773	22647
1982	2718	7112	8043	1739	1999	23101
1983	3071	6734	8043	1724	1949	19891
1984	3791	6989	8326	1662	2214	22007
1985	3947	7599	8730	1726	2807	24043
1986			9082	1890	3416	25924

CUADRO 7 : PIB AGRICOLA REAL PER CAPITA : 1965 - 1986 : Suces 1975 e INDEXADOS (1975 = 100)

AÑOS	PBI Agrícola real per cápita (Suces 1975)										PBI Agrícola per cápita, Indexado (1975 = 100)									
	Bananas Cacao	Otros Productos Agrícolas	Ganade ría	Fores tación	Pesca	Total Agricultura	Bananas Cacao	Otros Productos Agrícolas	Ganadería	Forestación	Pesca	Total Agricultura	Bananas Cacao	Otros Productos Agrícolas	Ganadería	Forestación	Pesca	Total Agricultura		
1965	665	986	744	78	59	2532	124.3	86.5	89.0	53.6	50.1	92.1								
1966	652	955	740	85	56	2468	121.8	83.6	88.5	58.5	47.3	90.5								
1967	698	1003	737	86	59	2572	128.5	90.0	86.2	59.2	49.3	93.6								
1968	762	952	726	91	65	2598	142.4	85.5	86.8	63.1	55.0	94.5								
1969	528	1082	747	95	66	2500	98.7	86.4	89.3	65.3	57.2	91.0								
1970	562	1092	776	94	73	2598	104.9	98.1	92.8	65.0	61.3	94.5								
1971	598	1060	767	101	98	2644	112.0	96.2	94.2	69.8	81.3	96.2								
1972	609	1016	826	118	101	2988	113.7	91.2	98.9	80.0	85.3	97.1								
1973	564	1000	814	130	109	2616	105.4	89.8	97.4	89.7	91.9	95.2								
1974	617	1072	829	138	110	2767	115.3	96.3	96.2	95.1	93.0	100.7								
1975	535	1114	836	145	119	2748	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0								
1976	487	1125	849	150	126	2749	92.8	101.0	101.6	103.9	105.6	96.9								
1977	563	961	876	168	133	2731	110.8	86.3	104.8	115.9	112.2	96.4								
1978	567	796	878	174	137	2552	105.9	71.5	105.0	120.2	115.6	92.9								
1979	557	787	860	182	145	2551	104.0	70.7	105.3	125.9	121.8	92.8								
1980	496	838	868	190	198	2609	92.6	75.2	106.3	130.9	167.1	94.9								
1981	481	919	806	191	212	2709	89.9	82.5	108.4	131.5	178.6	98.6								
1982	489	826	936	202	232	2684	91.3	74.2	111.8	139.5	186.7	97.7								
1983	307	616	906	195	220	2246	87.3	56.3	108.6	134.4	185.4	81.7								
1984	337	739	913	182	243	2414	82.9	66.3	109.3	125.9	204.6	87.9								
1985	404	745	931	184	269	2664	75.5	66.9	111.4	127.1	252.2	93.3								
1986	409	788	941	195	354	2687	76.4	70.7	112.6	134.5	286.3	97.8								

CUADRO 8 : ECUADOR : INDICES ANUALES PROMEDIO DEL CRECIMIENTO DEL PBI REAL AGRICOLA POR
SUBSECTORES: 1960 - 1986

SUBSECTOR	1965-1986 %	1965-71 %	1972-79 %	1980-83 %	1984-86 %
01. Bananas, Café, Cacao	0.7	1.4	1.7	-12.3	13.4
02. Otros productos agrícolas	1.9	4.5	-0.7	-7.1	6.2
03. Ganadería	4.2	4.2	3.9	3.7	4.4
04. Forestación	7.6	7.8	9.9	3.8	6.4
05. Pesca	12.2	11.9	8.3	6.6	24.2
1. TOTAL (para 01 a 05)	3.3	4.0	2.3	-2.1	8.5

CUADRO 9 : ECUADOR : INDICES ANUALES PROMEDIO DE CRECIMIENTO DEL PBI REAL DEL SECTOR PRIMARIO
PER CAPITA : 1960 - 1986

Porcentajes por Año

SECTOR PRIMARIO	1965-1986 %	1965-71 %	1972-79 %	1980-83 %	1984-86 %
01. Bananas, Café, Cacao	-2.3	-1.7	-1.3	-14.8	10.2
02. Otros productos agrícolas	-1.1	1.2	-3.6	-9.7	3.3
03. Ganadería	1.1	0.9	0.9	0.7	1.5
04. Forestación	4.5	4.5	6.7	0.9	3.4
05. Pesca	8.9	8.4	5.2	3.5	20.7
1. TOTAL (Para 01 a 05)	0.3	0.7	-0.6	-4.9	5.5

**CUADRO 10 : ECUADOR : PARTICIPACION DE LOS BIENES
COMERCIALIZADOS EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA: 1965 - 1986**

AÑO	SECTOR		Total economía %
	agrícola %	no agrícola %	
1965	79.1	17.8	33.4
1966	79.0	18.5	33.6
1967	78.0	18.7	33.4
1968	76.0	18.1	32.5
1969	74.8	18.6	32.0
1970	75.2	19.7	33.0
1971	75.6	19.5	32.8
1972	79.3	27.8	39.1
1973	78.4	39.7	46.5
1974	79.7	34.9	43.0
1975	79.4	32.2	40.3
1976	78.7	34.1	41.2
1977	81.4	32.4	39.9
1978	83.0	33.1	39.9
1979	83.9	33.7	40.4
1980	83.2	32.0	38.7
1981	81.8	33.5	39.9
1982	82.1	33.4	39.8
1983	83.0	36.8	41.9
1984	82.6	36.7	42.3
1985	82.8	37.3	43.0
1986	83.5	37.9	43.7
PERIODO	PROMEDIOS ANUALES (%)		
1965 69	77.4	18.3	33.0
1970 79	79.4	30.7	39.6
1980 86	82.7	35.4	41.3

CUADRO 11 : ECUADOR : CAMBIOS ANUALES Y COMPOSICION DEL PBI REAL AGRICOLA POR SUBSECTOR : 1965 - 1986

AÑOS	Cambios anuales del PBI Agrícola real					Composición del PBI agrícola real						
	Bananas, café y cacao %	Otros productos agrícolas %	Ganadería %	Forestación %	Pesca %	Total Agrícola	Bananas, café y cacao %	Otros productos agrícolas %	Ganadería %	Forestación Pesca %	Total Agrícola	
1965												
1966	1.2	0.0	2.7	12.7	-2.8	1.4	26.3	38.9	29.4	3.1	2.3	100.0
1967	8.9	8.4	2.8	4.4	7.7	6.7	26.2	38.4	29.7	3.4	2.3	100.0
1968	14.4	-2.0	1.6	10.0	15.2	4.2	26.7	39.0	28.7	3.3	2.3	100.0
1969	-28.5	15.2	6.3	6.9	7.3	-0.6	28.4	36.7	27.9	3.5	2.5	100.0
1970	9.8	6.1	7.1	2.7	10.6	7.1	21.1	42.5	29.9	3.8	2.7	100.0
1971	10.1	0.0	4.7	10.7	36.8	5.0	21.6	42.1	29.9	3.6	2.8	100.0
1972	4.7	-1.2	8.2	16.1	8.1	4.0	22.7	40.1	29.8	3.8	3.8	100.0
1973	-4.5	1.5	1.5	15.6	11.1	1.0	22.8	38.1	31.0	4.3	3.8	100.0
1974	12.7	10.5	4.9	9.3	4.3	9.0	22.3	38.8	30.0	5.0	4.0	100.0
1975	-10.6	6.9	3.9	8.3	10.7	2.3	19.5	40.5	30.4	5.3	4.3	100.0
1976	-4.5	4.0	4.8	7.0	8.7	2.9	18.1	40.9	30.9	5.5	4.6	100.0
1977	22.9	-12.1	6.2	14.9	9.4	2.4	21.7	35.2	32.1	6.1	4.9	100.0
1978	-1.6	-14.8	3.1	6.7	6.0	-3.9	22.2	31.2	34.4	6.8	5.4	100.0
1979	1.0	1.8	3.2	7.8	8.4	2.9	21.8	30.8	34.5	7.2	5.7	100.0
1980	-6.3	9.5	3.9	6.9	41.2	5.3	19.0	32.1	34.0	7.3	7.6	100.0
1981	-0.1	12.9	5.0	3.4	10.1	6.8	17.8	33.9	33.5	7.0	7.8	100.0
1982	4.8	-7.4	6.1	9.2	12.7	2.0	18.2	30.8	34.8	7.5	8.7	100.0
1983	-35.4	-23.3	0.0	-0.9	-2.5	-13.9	13.7	27.4	40.4	8.7	9.8	100.0
1984	13.0	23.4	3.5	-3.6	13.6	10.6	14.0	30.6	37.8	7.6	10.1	100.0
1985	23.4	3.8	4.9	3.9	26.8	9.3	15.8	28.1	36.3	7.2	11.7	100.0
1986	4.1	8.7	4.0	8.9	21.7	7.8	15.2	29.3	35.0	7.3	13.2	100.0

CUADRO 12 : ECUADOR : INDICES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA

Precios de productores 1975

AÑOS	Exportac. tradicionales		Cultivos alimentos región montañosa %		Cultivos región costera %		Productos ganadería* %		Total %
	%	%	%	%	%	%	%	%	
1965-71	3.4		2.2		6.2		5.0		5.3
1972-79	0.1		-11.6		5.7		4.5		0.4
1980-83	-11.2		9.1		-11.5		2.5		-3.1
1984-86*	9.2		0.2		10.5		10.0		8.6
1980-86*	0.5		3.2		6.1		3.0		3.3
1965-86*	1.3		-2.2		6.3		4.6		2.9

* Ganadería 1966-1985

CUADRO 13 : ECUADOR . INDICES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA PER CAPITA

Precios de los productores 1975

AÑOS	Exportac. tradicionales		Cultivos alimentos región montañosa %		Cultivos región costera %		Productos ganadería* %		Total %	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1965-71*	0.1	-1.1	2.8	1.6	1.9					
1972-79	-2.9	-14.2	2.6	1.4	-2.6					
1980-83	-13.7	6.0	-14.1	-0.4	-5.9					
1984-86*	6.2	-2.6	0.5	6.9	5.5					
1980-86*	-2.3	0.3	3.1	0.1	0.3					
1965-86*	-1.8	-5.2	3.1	1.4	-0.2					

CUADRO 14 : ECUADOR : PRECIOS RELATIVOS PARA LOS PRODUCTORES DE ALIMENTOS
 Basados en los precios índices de 9 sectores del PIB

AÑOS	No transables en relación con alimentos exportables (PZah/PZaf)	Productos importables de la región montañosa en relación con los de la costera (PZams/PZamc)
1965	1.80	0.80
1966	1.60	1.87
1967	1.32	1.65
1968	0.91	1.90
1969	1.32	1.36
1970	1.19	0.86
1971	1.00	0.65
1972	1.11	0.80
1973	1.04	0.83
1974	0.96	0.85
1975	1.00	1.00
1976	0.82	0.91
1977	0.61	0.95
1978	0.79	0.98
1979	0.58	0.99
1980	0.61	1.03
1981	0.55	0.91
1982	0.57	0.78
1983	0.67	1.11
1984	0.89	0.66
1985	0.68	0.74
1986	0.67	0.76

CUADRO 15 : ECUADOR : INGRESO NACIONAL Y GASTOS: 1950 - 1986

AÑOS	En mil millones de Suces				%	
	Producto Bruto Interno Y	Factor neto Pagos al Exterior R	Gastos Brutos Nacionales E = Y + R	Absorción A = CP + IP + CG + I	-Excedentes de gastos Total H = E - A	sobre ingresos como % del PBI H/Y
1950	7.2	-0.2	7.1	6.8	0.3	3.7
1951	7.8	-0.1	7.6	7.7	-0.1	-1.4
1952	8.9	-0.3	8.5	8.4	0.2	2.0
1953	9.3	-0.3	9.1	9.2	-0.1	-1.2
1954	10.5	-0.3	10.3	10.4	-0.2	-1.5
1955	11.0	-0.3	10.7	11.0	-0.3	-2.6
1956	11.3	-0.4	10.9	11.3	-0.4	-3.3
1957	12.0	-0.4	11.6	11.8	-0.1	-1.0
1958	12.4	-0.3	12.1	12.2	-0.1	-0.9
1959	13.0	-0.4	12.6	12.7	-0.1	-0.8
1960	14.1	-0.4	13.7	14.1	-0.4	-2.5
1961	15.1	-0.5	14.6	15.1	-0.5	-3.4
1962	16.1	-0.4	15.7	16.0	-0.3	-1.8
1963	17.4	-0.3	17.1	17.4	-0.3	-1.4
1964	19.4	-0.5	18.9	19.5	-0.6	-3.0
1965	20.7	-0.5	20.3	21.4	-1.1	-5.3
1966	22.6	-0.5	22.1	23.2	-1.0	-4.5
1967	25.2	-0.5	24.6	26.2	-1.4	-5.7
1968	27.4	-0.5	26.9	29.0	-2.1	-7.5
1969	30.2	-0.5	29.6	32.0	-2.3	-7.8
1970	35.0	-0.7	34.4	36.6	-2.3	-6.5
1971	40.1	-0.9	39.1	43.8	-4.7	-11.7
1972	46.9	-1.7	45.2	48.6	-3.4	-7.2
1973	62.2	-3.5	58.7	60.2	-1.5	-2.5
1974	92.8	-5.7	87.1	88.0	-0.9	-1.0
1975	107.7	-2.5	105.3	114.7	-9.5	-8.8
1976	132.9	-4.1	128.9	134.7	-5.9	-4.4
1977	166.4	-4.5	161.9	171.4	-9.5	-5.7
1978	191.4	-5.5	185.8	202.1	-16.3	-8.5
1979	234.0	-10.0	224.0	232.7	-8.7	-3.7
1980	293.3	-14.5	278.8	294.1	-15.3	-5.2
1981	348.7	-18.3	330.4	345.2	-14.8	-4.3
1982	415.7	-30.9	384.8	425.2	-40.4	-9.7
1983	560.3	-41.8	518.5	537.8	-19.4	-3.5
1984	812.6	-72.6	740.1	760.2	-20.1	-2.5
1985	1111.7	-81.8	1029.9	1038.5	-8.6	-0.8
1986	1366.3	-121.7	1244.6	1362.0	-117.4	-8.6

CUADRO 16 : ECUADOR : GASTOS DEL INGRESO PUBLICO: 1960 - 1988
(mil millones de Sucre)

AÑOS	INGRESOS				GASTOS						BALANCE SECTOR PUBLICO			
	Del Público PT	Total T	Público como % del Total	Consumo CG	Inversión IG	Total G	Total como % del PIB	Actual (F-CG)	Total (F-CG-IG)	Total como % del PIB	Pr como % del Capita			
1960	0.0	0.5	0.0	1.0	0.2	1.2	16.5	-0.5	-0.7	-10.0	-744.3			
1961	0.0	0.6	0.0	1.1	0.3	1.3	18.8	-0.5	-0.7	-9.2	-692.0			
1962	0.0	0.6	0.0	1.1	0.3	1.4	18.8	-0.5	-0.6	-8.7	-705.1			
1963	0.0	0.6	0.0	1.3	0.3	1.6	17.1	-0.5	-0.8	-8.9	-719.5			
1964	0.0	1.1	0.0	1.3	0.6	1.8	17.0	-0.3	-0.7	-8.9	-696.9			
1965	0.0	1.2	0.0	1.4	0.6	2.0	16.2	-0.3	-0.8	-7.2	-628.5			
1966	0.0	1.1	0.0	1.4	0.6	2.0	17.3	-0.2	-0.8	-7.2	-637.7			
1967	0.0	1.4	0.0	1.4	0.6	2.0	16.4	-0.1	-0.8	-6.1	-654.9			
1968	0.0	1.4	0.0	1.4	0.6	2.0	16.0	0.0	-0.9	-4.8	-621.1			
1969	0.0	1.3	0.0	1.5	0.7	2.3	17.4	-0.2	-0.9	-7.2	-659.6			
1980	0.0	1.4	0.0	1.6	0.8	2.7	19.3	-0.4	-1.4	-8.6	-887.7			
1981	0.0	1.6	0.0	2.1	1.0	3.0	20.1	-0.6	-1.5	-9.7	-917.1			
1982	0.0	1.6	0.0	2.2	0.8	2.9	18.3	-0.5	-1.3	-8.2	-786.4			
1983	0.0	1.6	0.0	2.2	0.8	3.1	17.6	-0.6	-1.4	-8.2	-773.1			
1984	0.0	2.1	0.0	2.6	0.8	3.5	16.2	-0.5	-1.4	-7.4	-731.3			
1985	0.0	2.0	0.0	1.9	0.8	2.6	12.7	0.1	-0.6	-3.1	-303.4			
1986	0.0	2.2	0.0	1.9	0.8	2.7	12.0	0.3	-0.5	-2.2	-217.4			
1987	0.0	2.6	0.0	2.1	1.2	3.3	12.9	0.6	-0.6	-2.4	-246.2			
1988	0.0	2.6	0.0	2.6	1.4	3.9	14.3	0.0	-1.4	-5.0	-508.1			
1970	0.0	3.7	0.0	3.9	1.6	5.7	16.2	-0.2	-2.0	-6.6	-682.2			
1971	0.0	4.4	0.0	4.1	2.3	6.5	16.1	-0.1	-1.9	-3.5	-374.2			
1972	0.5	5.5	9.2	4.7	2.0	6.7	14.3	0.8	-1.2	-2.8	-304.5			
1973	1.8	6.0	22.4	6.4	3.3	8.7	15.9	1.6	-1.7	-2.7	-390.7			
1974	3.3	11.4	29.1	11.7	5.2	16.9	16.2	-3.3	-6.5	-6.9	-844.8			
1975	2.6	12.4	20.8	15.6	6.3	21.9	20.4	-3.2	-9.5	-8.9	-1355.9			
1976	3.0	14.7	20.7	18.6	6.7	27.4	20.6	-4.0	-12.7	-9.6	-1555.0			
1977	2.7	16.5	16.1	24.7	9.9	34.5	20.8	-8.2	-18.1	-10.9	-1628.5			
1978	2.2	19.1	11.3	26.5	11.8	38.3	20.0	-7.4	-19.2	-10.1	-1752.4			
1979	3.7	23.1	15.9	30.1	12.3	42.4	18.1	-7.0	-19.3	-8.3	-1472.6			
1980	14.6	37.5	38.9	42.6	18.8	61.4	20.9	-6.0	-23.9	-6.1	-1478.0			
1981	15.1	39.3	38.5	49.7	25.5	75.3	21.6	-10.4	-36.0	-10.3	-1692.9			
1982	20.8	46.0	45.5	58.2	27.2	85.3	20.5	-12.2	-36.3	-9.5	-1707.0			
1983	29.0	60.2	48.1	70.1	26.7	96.8	17.3	-9.9	-36.8	-8.5	-1112.7			
1984	48.6	99.9	48.9	99.6	36.5	136.2	16.6	0.2	-35.3	-4.3	-748.8			
1985	109.2	189.5	57.6	137.0	54.1	191.1	16.3	62.5	8.4	0.6	132.1			
1986	86.4	191.4	48.7	157.4	64.5	221.9	16.2	34.0	-30.5	-2.2	-380.9			

CUADRO 17 : ECUADOR : GASTOS DEL CONSUMO PRIVADO Y PUBLICO: 1950 - 1986

mil millones de Suces

AÑO	Consumo Privado CP	Consumo Público CG	Total Consumo TC = CP + CG	Consumo real Público per cápita Suces 1975	Consumo real Privado per cápita Suces 1975	Consumos Púb. y Priv. CG/CP %
1950	5.0	1.0	6.0	1028.2	5180.0	19.9
1951	5.7	1.1	6.7	1003.0	5417.9	18.5
1952	6.3	1.1	7.5	1023.1	5776.7	17.7
1953	6.7	1.3	7.9	1085.7	5761.1	18.6
1954	7.4	1.3	8.7	1108.9	6118.9	18.1
1955	7.9	1.4	9.2	1081.8	6237.4	17.5
1956	8.1	1.4	8.5	1068.6	6367.4	16.8
1957	8.5	1.4	9.9	1038.1	6304.7	16.5
1958	8.0	1.4	10.4	990.0	6291.5	15.7
1959	8.3	1.5	10.8	1084.9	6560.4	16.5
1960	10.1	1.8	11.9	1183.2	6615.3	17.8
1961	10.8	2.1	12.8	1286.7	6734.0	19.3
1962	11.6	2.2	13.7	1282.9	6897.7	18.6
1963	12.7	2.2	14.9	1213.3	6883.5	17.6
1964	14.2	2.6	16.8	1313.5	7206.8	18.2
1965	16.6	1.9	18.5	886.4	7878.2	11.3
1966	17.8	1.9	19.7	836.8	7856.1	10.9
1967	19.8	2.1	21.8	823.4	7905.9	10.4
1968	21.5	2.6	24.0	845.5	7960.7	11.9
1969	23.6	3.1	26.7	1038.6	7882.5	13.2
1970	26.4	3.9	30.2	1146.1	7832.6	14.6
1971	30.4	4.1	34.8	1102.3	8143.8	13.5
1972	34.4	4.7	39.2	1202.9	8737.9	13.8
1973	41.7	6.4	48.1	1485.1	8683.5	15.3
1974	55.5	11.7	67.2	1876.5	8941.4	21.0
1975	70.3	15.6	85.9	2220.5	9683.6	22.2
1976	84.5	18.6	103.2	2277.4	10331.9	22.0
1977	102.6	24.7	127.2	2462.7	10369.2	24.0
1978	121.2	26.5	147.7	2408.1	11038.2	21.8
1979	143.3	30.1	173.4	2262.1	10918.6	21.0
1980	174.9	42.6	217.4	2696.6	10633.9	24.3
1981	214.7	48.7	264.4	2918.0	11286.0	23.2
1982	262.2	56.2	320.4	2363.8	11378.4	22.2
1983	368.3	70.1	438.4	2130.2	11228.4	19.0
1984	520.6	66.8	620.2	2114.6	11046.4	19.1
1985	712.9	127.0	839.8	2000.5	11231.3	17.8
1986	927.9	157.4	1085.3	2018.0	11866.5	17.0

CUADRO 18 : ECUADOR : GASTOS EN INVERSIONES PUBLICAS Y PRIVADAS: 1950 - 1986

AÑOS	Inversión Bruta Fija FI	Cambios Stocks IS	Inversión		Total Inversión I	Total como % del PBI (I/Y)*100	Invers. Publica como % del PBI (IG/Y)*100	Relac.consumo Público/ Inversión (CG/IG)*100	Relac. inversión Pública/ Privada (IG/IP)	Inversión Pública Real Per Capita Suces 1975
			Privada IP=I-IG	Pública IG						
1950	0.6	0.2	0.6	0.2	0.8	10.8	2.7	5.1	0.3	203.4
1951	0.9	0.1	0.8	0.3	1.0	12.9	3.3	4.2	0.3	241.7
1952	0.8	0.1	0.8	0.3	0.9	10.3	3.2	4.0	0.4	255.1
1953	1.0	0.3	0.9	0.3	1.3	13.5	3.7	3.6	0.4	302.2
1954	1.4	0.3	1.3	0.5	1.7	16.4	4.4	2.9	0.4	381.7
1955	1.5	0.3	1.2	0.6	1.8	16.3	5.2	2.2	0.5	506.1
1956	1.6	0.2	1.2	0.6	1.8	15.8	5.2	2.3	0.5	456.2
1957	1.6	0.3	1.2	0.6	1.8	15.1	4.7	2.5	0.5	416.5
1958	1.6	0.3	1.3	0.6	1.8	14.7	4.6	2.5	0.5	397.2
1959	1.7	0.2	1.2	0.7	1.9	14.8	5.7	2.1	0.6	521.6
1960	1.9	0.3	1.2	0.8	2.2	15.2	6.4	2.0	0.7	595.5
1961	2.1	0.3	1.4	1.0	2.3	15.4	6.4	2.2	0.7	600.7
1962	2.2	0.3	1.4	0.8	2.2	13.9	4.9	2.7	0.5	472.0
1963	2.0	0.3	1.4	0.8	2.5	14.1	4.8	2.7	0.5	451.6
1964	2.3	0.4	1.8	0.9	2.7	13.9	4.9	2.4	0.5	479.8
1965	2.3	0.6	2.0	0.8	2.9	13.8	3.7	2.4	0.4	364.0
1966	2.7	0.8	2.7	0.8	3.5	15.3	3.4	2.5	0.3	331.7
1967	3.4	1.0	3.2	1.2	4.4	17.4	4.6	1.7	0.4	481.6
1968	3.9	1.0	3.6	1.4	4.9	18.0	5.0	1.9	0.4	507.0
1969	4.8	0.5	3.5	1.8	5.3	17.5	5.9	1.7	0.5	597.0
1970	5.8	0.5	4.6	1.8	6.4	16.2	5.1	2.2	0.4	531.5
1971	6.7	0.6	6.9	2.3	9.3	23.1	5.8	1.8	0.3	623.6
1972	8.4	0.9	7.4	2.0	9.4	20.0	4.2	2.4	0.3	501.0
1973	10.9	1.2	8.9	3.3	12.1	19.5	5.2	2.0	0.4	756.6
1974	16.9	4.0	15.6	5.2	20.8	22.5	5.6	2.2	0.3	842.9
1975	24.9	3.9	22.5	6.3	28.8	26.7	5.9	2.5	0.3	896.7
1976	29.5	2.1	22.8	6.7	31.6	23.8	6.6	2.1	0.4	1066.5
1977	39.3	4.9	34.3	9.9	44.1	26.5	5.9	2.5	0.3	966.8
1978	50.1	4.4	42.8	11.9	54.4	26.5	6.2	2.2	0.3	1079.3
1979	55.4	3.9	47.0	12.3	59.3	25.3	5.3	2.4	0.3	839.0
1980	69.3	7.3	57.8	18.8	76.6	26.1	6.4	2.3	0.3	1167.5
1981	77.6	3.2	55.3	25.5	80.8	23.2	7.3	1.9	0.5	1343.3
1982	94.2	10.7	77.6	27.2	104.8	25.2	6.5	2.1	0.4	1179.6
1983	93.0	5.4	71.7	26.7	88.4	17.6	4.8	2.6	0.4	812.5
1984	125.2	14.7	104.4	35.5	140.0	17.2	4.4	2.8	0.3	754.0
1985	178.7	20.0	144.6	54.1	198.7	17.9	4.9	2.3	0.4	852.8
1986	256.0	20.7	212.2	64.5	278.7	20.3	4.7	2.4	0.3	826.8

CUADRO 19 : ECUADOR: BALANCES DE PAGOS CON EL EXTERIOR: 1950 - 1986

AÑOS	Exportac.		Importac.	Factor Neto		Balance Comercial BT = X-M	Indice de Abertura 1975 = 100	BALANCE CTA. CTE.		Activos Netos Exterior	
	X	M		Pagos al Exterior R	Balace Comercial BT = X-M			Total CAB = X + R + M	como % del PBI	total NFAT	Como % de las Exportaciones NFAT/X
				mil millones Suces				%		mil millones	
1950	1.4	0.9	0.9	-0.2	0.4	54.7	0.3	3.7	0.8	0.8	
1951	1.2	1.2	1.2	-0.1	0.0	53.0	-0.1	-1.4	0.7	-1.4	
1952	1.7	1.2	1.2	-0.3	0.5	56.3	0.2	2.0	0.9	0.5	
1953	1.7	1.5	1.5	-0.3	0.2	59.1	-0.1	-1.2	0.8	0.5	
1954	2.2	2.0	2.0	-0.3	0.1	67.5	-0.3	-1.5	0.6	0.3	
1955	2.1	2.1	2.1	-0.3	0.0	63.3	-0.3	-2.8	0.3	0.2	
1956	2.1	2.1	2.1	-0.4	0.0	63.3	-0.4	-3.3	0.0	0.0	
1957	2.4	2.1	2.1	-0.4	0.3	63.7	-0.1	-1.0	0.0	0.0	
1958	2.3	2.1	2.1	-0.3	0.2	60.7	-0.1	-0.9	-0.3	-0.1	
1959	2.5	2.2	2.2	-0.4	0.3	60.5	-0.1	-0.8	-0.4	-0.2	
1960	2.5	2.2	2.2	-0.4	0.0	57.2	-0.4	-2.5	-0.7	-0.3	
1961	3.1	2.9	2.9	-0.4	0.1	57.4	-0.3	-3.4	-1.2	-0.5	
1962	3.1	2.9	2.9	-0.4	0.1	59.4	-0.2	-1.4	-1.2	-0.8	
1963	3.0	2.9	2.9	-0.3	0.1	59.1	-0.2	-1.4	-2.4	-0.7	
1964	3.2	3.3	3.3	-0.5	-0.1	57.5	-0.6	-3.3	-3.5	-1.1	
1965	3.3	3.9	3.9	-0.5	-0.6	59.4	-1.1	-5.3	-4.5	-1.2	
1966	3.7	4.3	4.3	-0.6	-0.8	59.8	-1.0	-4.5	-5.9	-1.5	
1967	3.9	4.9	4.9	-0.5	-1.0	59.1	-1.4	-6.7	-8.0	-1.9	
1968	4.1	5.7	5.7	-0.5	-1.6	60.4	-2.1	-7.5	-7.5	-2.8	
1970	4.9	6.5	6.5	-0.7	-1.6	55.3	-2.3	-6.5	-12.8	-2.8	
1971	6.0	8.8	8.8	-0.9	-3.8	66.8	-4.7	-11.7	-17.3	-2.3	
1972	8.8	10.5	10.5	-1.7	-1.7	70.0	-3.4	-7.2	-20.6	-1.4	
1973	15.5	13.5	13.5	-3.5	2.0	79.1	-1.5	-2.5	-22.2	-0.7	
1974	33.6	28.8	28.8	-5.7	4.8	114.2	-0.9	-1.0	-23.1	-1.2	
1975	28.2	35.2	35.2	-2.5	-7.0	100.0	-8.8	-8.8	-32.5	-1.2	
1976	34.2	38.0	38.0	-4.1	-1.8	89.6	-5.9	-4.4	-36.4	-1.1	
1977	41.3	46.3	46.3	-5.5	-5.5	89.4	-6.5	-6.7	-47.9	-1.2	
1978	40.8	51.6	51.6	-5.5	-10.8	87.0	-16.2	-6.2	-54.2	-1.5	
1979	49.8	59.5	59.5	-10.8	-14.3	85.8	-18.3	-3.2	-62.3	-1.2	
1981	75.9	72.4	72.4	-18.3	-3.5	72.2	-14.8	-4.5	-102.0	-1.4	
1982	67.6	97.0	97.0	-30.9	9.5	75.4	-40.4	-9.7	-143.3	-1.6	
1983	133.1	110.6	110.6	-41.8	22.4	73.8	-19.4	-3.5	-182.8	-1.2	
1984	209.9	157.4	157.4	-72.6	52.4	76.7	-20.1	-2.5	-182.8	-0.9	
1985	305.0	231.9	231.9	-61.8	73.1	82.0	-8.8	-0.8	-181.4	-0.8	
1986	321.5	317.3	317.3	-121.7	4.3	78.4	-117.4	-8.6	-308.8	-1.0	

CUADRO

20 : ECUADOR : AGREGADOS MONETARIOS: 1950 - 1988

mil millones de Suces

%

AÑOS	Total Balances (S+P)+(T-G) =CAB	Circulac. Monetaria M2	Aumento del M2 dM2	Aumento Crédito Interno Total dDCT = dM2-CAB	Crédito Interno Central DCG	Aumento Crédito Interno en el Banco Central dDOG	Cambio en los Activos Netos del Gobierno en el Exterior dNFAG = dDOG-(G-T)	Parte del Déficit del sector público Financiado por Préstamos del Exterior %
1950	0,3	1,1	0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,8	116,6
1951	-0,1	1,2	-0,1	0,0	0,4	0,1	-0,6	88,9
1952	0,2	1,3	0,2	0,1	0,4	0,0	-0,6	100,0
1953	-0,1	1,5	0,1	0,2	0,5	0,2	-0,7	81,5
1954	-0,2	1,5	0,0	0,3	0,6	0,0	-0,7	85,6
1955	-0,3	1,7	0,2	0,4	0,7	0,1	-0,7	82,8
1956	-0,4	1,8	0,2	0,6	0,8	0,0	-0,7	85,2
1957	-0,1	1,8	0,1	0,3	0,8	0,0	-0,7	94,2
1958	-0,1	2,0	-0,1	0,0	0,8	-0,1	-0,7	110,6
1959	-0,1	2,2	0,2	0,3	0,8	0,0	-0,9	98,9
1960	-0,4	2,2	0,2	0,5	1,2	0,4	-0,9	88,6
1961	-0,5	2,4	0,2	0,7	1,3	0,4	-1,4	85,8
1962	-0,3	2,7	0,3	0,6	1,4	0,0	-1,2	81,5
1963	-0,2	2,9	0,2	0,4	1,4	0,0	-1,4	101,1
1964	-0,6	3,2	0,3	0,9	1,5	0,1	-1,5	70,5
1965	-1,0	3,5	0,6	1,2	1,6	0,3	-1,3	70,2
1966	-1,0	4,5	0,8	2,0	1,7	-0,3	-0,3	60,2
1967	-1,1	5,6	0,8	2,0	1,7	-0,2	-0,8	129,6
1968	-2,1	6,1	0,7	3,2	2,4	-0,7	-0,7	80,6
1969	-2,3	6,3	0,7	3,1	3,3	0,9	-1,1	84,3
1970	-2,3	7,7	1,4	3,7	4,2	0,9	-1,0	82,0
1971	-4,7	8,9	1,2	5,9	6,0	0,8	-1,2	86,7
1972	-3,4	11,0	2,1	5,5	4,2	-0,8	-2,0	189,9
1973	-1,5	14,0	3,1	4,6	2,8	-3,1	-3,1	182,3
1974	-0,9	21,0	7,0	7,9	2,3	-0,5	-6,0	109,7
1975	-6,5	23,1	2,1	11,5	6,3	4,1	-6,5	57,5
1976	-3,9	28,8	5,7	11,8	8,9	2,6	-10,1	78,7
1977	-6,5	36,0	7,1	16,6	8,9	0,0	-19,1	89,9
1978	-16,2	52,7	15,6	20,1	10,9	2,7	-16,3	88,6
1979	-14,9	59,2	14,0	29,3	11,5	3,6	-21,0	89,1
1980	-14,8	75,7	16,5	24,3	17,5	10,3	-23,8	71,2
1981	-4,4	83,6	7,0	47,4	45,5	17,7	-51,6	54,9
1982	-40,4	93,6	24,4	43,7	67,5	12,0	-64,6	67,2
1983	-19,4	189,3	51,3	71,4	82,8	26,3	-10,0	28,3
1984	-20,1	211,4	42,1	60,7	89,0	6,2	14,6	173,6
1985	-8,6	285,8	84,4	201,8	83,9	4,9	-25,6	84,0
1986	-117,4							

CUADRO 21 : ECUADOR : DEUDA EXTERNA : 1970 - 1986

AÑOS	Deuda Externa \$USm	Aumento Anual %	Deuda Pendiente en relac. al PBI %	Servicio de la Deuda en relación con las export. %	Tasa de interés real %
1970	242		14.4	10.9	2.0
1971	261	7.9	14.4	15.1	1.4
1972	344	31.8	18.4	11.5	2.0
1973	380	10.5	15.0	8.1	1.8
1974	410	7.9	11.0	8.8	-0.2
1975	513	25.1	11.9	5.8	-1.2
1976	693	35.1	13.1	7.8	1.0
1977	1264	82.4	19.1	9.6	0.3
1978	2975	135.4	39.1	31.3	1.5
1979	3554	19.5	38.3	64.5	1.4
1980	4652	30.9	40.5	47.4	1.8
1981	5868	26.1	44.2	71.3	8.5
1982	6186	5.4	50.1	72.6	8.7
1983	6690	8.1	55.1	33.7	7.6
1984	6949	3.9	72.2	34.6	7.7
1985	7440	7.1	59.9	29.9	6.1
1986	8159	9.7	73.7	36.1	6.3

CUADRO 22 : ECUADOR : PRECIOS INTERNOS EN RELACION CON EL FBI IMPLICITO DEFLACIONARIO POR SECTOR : 1960 - 1988

AÑOS	BIENES TRANSABLES			Total Pv/Pgdg	Bienes no transables Ph/Pgdg	Comercializables/ No Transables Pv/Ph
	Exportables Pv/Pgdg	Importables Pm/Pgdg				
1960	77.4	116.5	96.8	96.8	92.1	105.1
1961	86.0	103.2	103.2	103.2	92.8	111.2
1962	97.4	120.4	108.8	108.8	92.2	117.9
1963	88.7	118.9	102.7	102.7	92.4	111.1
1964	96.6	116.6	107.5	107.5	92.8	115.8
1965	93.7	113.9	103.2	103.2	92.8	111.1
1966	87.8	109.9	98.4	98.4	92.1	106.9
1967	72.8	107.2	89.4	89.4	93.5	95.6
1968	72.8	104.1	87.7	87.7	93.4	93.9
1969	78.5	101.3	90.3	90.3	93.3	96.7
1970	95.5	97.5	96.5	96.5	92.8	104.0
1971	94.1	102.5	98.5	98.5	92.6	106.3
1972	98.3	108.8	102.9	102.9	102.1	100.7
1973	126.1	111.5	117.8	117.8	111.0	106.2
1974	98.4	98.4	97.4	97.4	93.9	103.7
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	90.8	103.7	98.8	98.8	103.1	95.8
1977	80.9	95.1	89.9	89.9	101.0	89.0
1978	86.7	102.9	97.4	97.4	107.9	90.2
1979	85.5	96.2	94.0	94.0	102.1	92.0
1980	87.8	88.2	82.3	82.3	104.9	76.5
1981	43.4	84.7	72.1	72.1	112.0	64.3
1982	45.7	84.1	72.7	72.7	111.4	65.3
1983	81.9	69.6	73.1	73.1	103.0	71.0
1984	95.6	61.5	72.6	72.6	96.1	75.6
1985	97.4	59.3	72.4	72.4	96.3	73.0
1986	100.6	64.6	77.7	77.7	108.8	71.4

CUADRO 23 : ECUADOR : RELACION DE INTERCAMBIO : 1928 - 1986. 1975 = 100

AÑOS	Valor Unitario:		Relac. de Intercambio	AÑOS	Valor Unitario:		Relac. de Intercambio
	Exportac.	Importac.			Exportac.	Importac.	
1928	31	45	89				
1929	29	47	81	1958	45	53	85
1930	24	45	54	1959	42	52	80
1931	21	44	48	1960	40	54	74
1932	16	31	51	1961	36	50	72
1933	12	28	43	1962	38	51	74
1934	7	18	43	1963	34	53	84
1935	6	20	33	1964	37	52	72
1936	9	21	43	1965	34	54	63
1937	11	27	39	1966	39	53	74
1938	8	23	35	1967	37	55	68
1939	8	22	38	1968	36	55	65
1940	8	23	36	1969	37	57	65
1941	11	24	43	1970	40	58	70
1942	16	28	58	1971	37	60	61
1943	18	37	48	1972	39	64	62
1944	21	40	52	1973	50	74	68
1945	21	42	50	1974	111	90	123
1946	30	41	72	1975	100	100	100
1947	36	50	72	1976	111	101	109
1948	42	53	79	1977	129	112	116
1949	37	45	81	1978	118	128	92
1950	46	44	106	1979	192	145	132
1951	45	48	95	1980	263	159	165
1952	47	50	94	1981	242	160	151
1953	46	48	94	1982	261	158	165
1954	54	49	111	1983	221	154	144
1955	44	50	89	1984	211	151	139
1956	45	51	88	1985	218	153	143
1957	45	53	85	1986	163	164	100

CUADRO 24 : ECUADOR : INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR : 1950 - 1986 (1975 = 100)

AÑO	Total	Alimentos	Vivienda	Ropa	Varios
1951	32.7	26.4	42.3	33.5	46.7
1952	33.7	27.4	43.0	34.0	47.4
1953	33.9	27.2	44.2	34.3	48.1
1954	35.1	28.9	43.7	35.0	48.1
1955	38.8	32.3	40.5	39.0	49.8
1956	35.7	30.8	41.3	36.4	47.4
1957	38.1	31.3	41.7	38.1	46.1
1958	38.4	31.4	42.0	36.1	48.9
1959	36.3	30.6	43.5	37.1	49.2
1960	38.5	30.3	45.2	37.1	50.0
1961	38.4	32.3	46.9	40.1	51.2
1962	39.0	32.3	48.8	42.1	52.7
1963	40.2	33.5	50.0	42.7	57.6
1964	40.7	34.6	52.0	40.9	54.3
1965	43.3	36.3	54.2	43.4	56.3
1966	45.0	38.1	55.7	45.2	58.8
1967	47.1	40.5	58.9	45.0	62.4
1968	48.5	42.1	58.0	45.8	63.6
1969	51.1	45.3	59.0	48.5	64.7
1970	53.9	46.9	63.2	53.4	68.8
1971	59.0	50.6	70.2	60.4	75.5
1972	63.8	55.8	74.4	64.4	78.0
1973	71.2	65.4	78.8	71.3	83.5
1974	87.4	85.8	88.1	86.3	93.7
1975	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	110.1	109.5	111.0	111.3	109.8
1977	124.4	125.7	124.2	125.7	119.4
1978	140.7	141.8	140.1	139.2	139.1
1979	154.9	155.7	153.0	150.9	158.2
1980	174.7	171.0	178.8	178.5	180.4
1981	200.5	193.9	207.1	206.6	212.8
1982	229.8	241.1	217.5	223.3	229.5
1983	340.4	436.1	258.2	281.4	309.1
1984	443.9	594.2	315.9	359.4	389.2
1985	568.3	781.6	360.5	445.6	520.3
1986	705.2	932.5	435.2	622.8	659.9

CUADRO 25 : ECUADOR: ANNUAL INFLATION RATES : 1951 - 1986

AÑO	Total %	Alimentos %	Vivienda %	Ropa %	Varios %
1951	11.8	-1.2	45.3	8.7	22.6
1952	3.3	3.7	1.6	1.4	1.6
1953	0.4	-0.6	2.7	1.1	1.3
1954	3.6	6.3	-1.1	2.0	0.0
1955	4.6	11.6	-7.3	11.2	3.5
1956	-2.9	-4.7	1.8	-8.5	-4.8
1957	1.0	1.6	1.0	-0.8	-2.7
1958	1.0	0.4	0.7	0.0	6.1
1959	-0.2	-2.5	3.4	2.8	0.7
1960	0.5	-1.0	3.9	-0.1	1.5
1961	5.0	6.5	3.7	8.2	2.4
1962	1.6	0.1	4.0	4.9	2.8
1963	3.0	3.6	2.5	1.5	9.2
1964	1.3	3.3	3.9	-4.25	-5.7
1965	6.3	4.7	4.2	6.1	3.8
1966	3.7	4.9	2.7	4.1	4.3
1967	4.7	6.4	2.0	-0.4	6.1
1968	2.9	3.8	1.8	1.3	1.8
1969	5.2	7.8	1.7	6.3	1.7
1970	5.5	3.5	7.1	10.1	6.2
1971	9.5	7.8	11.0	13.0	9.8
1972	7.6	10.2	6.0	6.7	3.2
1973	11.9	17.2	5.6	10.6	7.0
1974	22.7	31.1	11.9	21.0	12.1
1975	14.3	16.4	13.4	15.7	6.6
1976	10.1	9.5	11.0	11.3	9.8
1977	12.9	14.7	11.9	12.9	8.7
1978	13.0	12.8	12.7	10.6	16.4
1979	10.1	9.8	9.1	8.4	13.7
1980	12.7	9.7	16.8	18.2	14.0
1981	14.7	13.3	15.8	15.7	17.9
1982	14.6	24.3	5.0	8.0	7.8
1983	48.1	80.8	18.7	25.9	34.6
1984	30.3	36.2	22.3	27.7	25.9
1985	28.0	31.5	14.1	23.9	33.6
1986	24.0	19.3	20.6	39.7	26.8
SUBPERIODOSS	PROMEDIOS ANUALES				
1957 - 60	2.3	1.3	5.2	1.9	2.9
1961 - 70	3.9	4.4	3.4	3.8	3.3
1971 - 80	12.5	13.9	10.9	12.8	10.1
1980 - 86	26.6	34.2	16.1	23.5	24.4

CUADRO 26 : ECUADOR : SALARIOS MINIMOS NOMINALES Y REALES 1970 - 1986

AÑO	Salario Mínimo Nominal Suces por Mes	Consumidor Precio Índice 1975 = 100	Salario Mínimo Real	
			Suces 1975	Porcentaje de Cambio
1970	688	54.0	1274	-
1971	871	59.2	1470	15.4
1972	875	63.6	1376	-6.4
1973	875	71.3	1227	-10.8
1974	1366	87.5	1561	27.3
1975	1724	100.0	1724	10.4
1976	2148	109.9	1955	13.4
1977	2156	124.5	1732	-11.4
1978	2231	140.8	1585	-8.5
1979	2942	155.0	1898	19.7
1980	5503	174.8	3148	65.9
1981	5683	200.8	2833	-10.0
1982	5915	230.0	2572	-9.2
1983	7700	340.8	2261	-12.1
1984	10033	444.1	2259	-0.1
1985	12854	568.8	2261	0.1
1986	16852	699.6	2409	6.6

CUADRO 27 : ECUADOR : SALARIOS MINIMOS Y PRECIOS DE LOS ALIMENTOS : 1970 - 1986

AÑOS	Salario Mínimo Nominal	Índice Precios Alimentos	Salario real en términos de alimentos	
			Suces 1975	Porcentaje cambio
1970	688	47.0	1483.8	-
1971	871	50.7	1717.9	17.4
1972	875	55.8	1588.1	-8.7
1973	875	65.5	1335.9	-14.8
1974	1366	85.9	1590.2	19.0
1975	1724	100.0	1724.0	8.4
1976	2148	109.6	1959.9	13.7
1977	2156	125.7	1715.2	-12.5
1978	2231	141.9	1572.2	-8.3
1979	2942	155.8	1888.3	20.1
1980	5503	171.1	3216.2	70.3
1981	5683	193.9	2930.9	-8.9
1982	5915	241.2	2452.3	-16.3
1983	7700	436.1	1765.7	-28.0
1984	10033	594.3	1688.2	-4.4
1985	12854	781.6	1644.6	-2.6
1986	16852	932.6	1807.0	9.9

MEXICO

**Las políticas de ajuste estructural
sobre el sector agroalimentario
de México**

Cassio Luiselli Fernández

MEXICO

Las políticas de ajuste estructural sobre el sector agroalimentario de México.

Casio Luiselli Fernández

I. Introducción	1
II. Algunas discusiones conceptuales acerca del contenido y el impacto de las políticas de ajuste estructural	6
III. Políticas macroeconómicas implementadas en México en el período 1982-1986	14
A. Política cambiaria, política comercial y la balanza de pagos	16
1. Política cambiaria	16
2. Política comercial	17
3. Balanza de pagos	18
B. Política fiscal y déficit público	20
1. Política fiscal	20
2. Déficit público	20
C. Política crediticia, de tasas de interés y el ahorro y la inversión	21
1. Política crediticia y de tasas de interés	21
2. Ahorro e inversión	22
D. Política salarial y de empleo	23
E. Política de precios e inflación	24
F. Síntesis	25
IV. Políticas macroeconómicas que afectan directamente al sector agropecuario y políticas microeconómicas que conciernen al sector agropecuario	27
A. Antecedentes	27
B. Período 1982-1986	28
1. Política crediticia y de tasas de interés	28
2. Política de precios	28
3. Política comercial	31
4. Política salarial y de empleo	31
5. Política fiscal	32
6. Reducción del tamaño de las empresas públicas vinculadas al sector agropecuario	33
7. Interacción de las políticas económicas	34

V. Comportamiento del sector agrícola entre 1982 y 1986	36
VI. Impacto de las políticas macroeconómicas, las políticas específicamente dirigidas al sector agrícola sobre la seguridad alimentaria en México	38
A. Política de precios	38
B. La sustitución de subsidios generales a los alimentos por bonos dirigidos a grupos objetivo y la seguridad alimentaria en México	42
C. Distribución del ingreso	44
D. Apoyo estatal a la salud y seguridad social	46
VII. Conclusiones y proposiciones de políticas	46
Bibliografía	50

LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL SOBRE EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE MEXICO.¹

Cassio Luiselli Fernández

RESUMEN

El presente trabajo no incorpora los efectos del Programa de Estabilización "Pacto de Solidaridad Económica" sobre la economía y agricultura que fue puesto en funcionamiento en la segunda mitad de diciembre de 1987. Taylor (1983) llega a la conclusión de que la contracción en la oferta de dinero probablemente no eliminará la inflación (puede incluso incentivarla), pero sí habrá un mejoramiento en la balanza externa, principalmente como resultado de la reducción de importaciones que la contracción económica provoca. En el caso de México, no existen estudios conocidos que hayan podido comprobar que las exportaciones son intensivas en mano de obra (C. Schattan, 1986). El problema de las políticas de ajuste y la distribución del ingreso se tratarán más a fondo en el apartado 5 de este trabajo. En 1986, por ejemplo, la EEUU destinó US\$23 mil millones en programas agrícolas y la Comunidad Económica Europea gastó US\$ 31 mil millones para el mismo propósito en ese año (R. Rothstein, 1987). Toda solución al problema planteado tiene sus propias limitaciones, como se observó en el punto (a) de esta misma sección. Un acuerdo, en principio, se logró el 10 de noviembre de 1982. Para un análisis detallado de los acontecimientos que llevaron a este acuerdo, véase R.E., Looney, 1985. Este problema ya se había tratado en la introducción y en la parte 2 de este trabajo. La compleja interacción de políticas y variables, puede ser analizada en forma más eficaz en un modelo de equilibrio general. Sin embargo, el desarrollo de un modelo de este tipo está fuera del alcance de este trabajo. Por ello sólo podremos analizar en forma intuitiva las mencionadas interacciones. La ventaja de un análisis de este tipo es que no hay necesidad de adoptar supuestos irreales para que el análisis logre ser internamente consistente. Véase punto 2 (c) sobre problemas de aplicación conjunta de políticas macroeconómicas. Se habían acumulado más de US\$17.000 millones a principios de 1988. El déficit operacional excluye de los gastos de gobierno el componente inflacionario del pago de intereses sobre la deuda pública. El balance primario excluye de los egresos del sector público el pago de intereses sobre la deuda del sector público y las pérdidas por concepto de tipo de cambio. El impacto de estas políticas sobre la seguridad alimentaria se analizará en la sección 7.

1 Se quiere dejar constancia expresa de la valiosa colaboración de Claudia Schattan en este trabajo.

I. INTRODUCCION.

A partir de la crisis de 1982, las restricciones presupuestales que han resultado de las políticas de austeridad en el gasto dirigidas a eliminar el déficit público, así como los menores ingresos gubernamentales debidos a la caída de los precios del petróleo y de las mayores tasas de interés (nacionales e internacionales) han menguado fuertemente el monto de recursos que el Gobierno mexicano destina a programas sectoriales de desarrollo, como la agricultura. Además, la enorme deuda externa acumulada y la crisis económica por la que atraviesan países como México, han creado desconfianza acerca de la efectividad de las políticas económicas que estos países suelen adoptar, lo que ha causado que los nuevos préstamos provenientes de instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sean otorgados condicionados a severas políticas de ajuste económico. Así, la agricultura se desenvuelve en un marco económico altamente condicionado. El tipo de ajuste exigido es diferente a los tradicionales planes de estabilización manejados en los acuerdos del FMI con los países en desarrollo: son préstamos de ajuste estructural (PAE) a los cuales nos referimos. El impulso a estos préstamos por parte de los organismos señalados responde a la convicción de que los problemas crónicos de balanza de pagos no encuentran soluciones duraderas en políticas dirigidas únicamente a restringir la demanda, las que usualmente son parte sustancial de las políticas de estabilización (F. Yagci, S. Kanin y V. Rosenbaum, 1985).

Normalmente, se pueden identificar las políticas de estabilización con aquellas de corto plazo cuya finalidad es equilibrar las cuentas del sector público y las cuentas externas y eliminar la inflación, independientemente del marco institucional. Las políticas de cambio estructural o ajuste estructural, en contraste, pretenden cambiar a más largo plazo, y en forma más permanente, ciertas relaciones económicas que supuestamente evitarían en el futuro los frecuentes desequilibrios en la economía. Estos cambios estructurales de la economía permitirían conjugar eventualmente la reanudación del crecimiento económico sin las trabas de recurrentes desequilibrios externos. En palabras de R. Norton, "...debería ser claro que los préstamos de ajuste estructural son una respuesta útil a las dificultades financieras internacionales, y pueden servir como instrumentos creativos para promover el desarrollo económico." (R. Norton, 1987). Los PAE, que son los proyectos de ajuste macroeconómico, se han implementado conjuntamente con los planes de ajuste sectorial (PAS),

que son la instrumentación de políticas microeconómicas consistentes con el cambio de la estructura global de la economía.

En la práctica, la gran mayoría de los programas de ajuste estructural y los de ajuste sectorial han sido acompañados por programas de estabilización. Así, la distinción entre los PAE (y PAS) y las políticas de estabilización a menudo no es clara (véase T. Addison y L. Demery, 1987). No sólo no es fácil detectar el límite de las políticas incorporadas en uno y otro programa, sino además, los impactos de los dos tipos de programa en general se pueden confundir. Así, ciertas políticas de ajuste sin duda tienen efectos estructurales y ciertos cambios estructurales pueden tener efectos de desequilibrio de muy corto plazo.

A todo lo anterior, hay que agregar que al mismo tiempo que los préstamos externos se realizan ligados a ajustes estructurales, se han reducido significativamente el tipo de préstamos tradicionales que instituciones como el Banco Mundial solían hacer.

La política del Banco Mundial sin duda ha cambiado con el tiempo. De dar cuantiosos préstamos para proyectos de infraestructura durante los años 50 y 60, pasó a preocuparse más por asuntos redistributivos en los años 70, con un énfasis importante en préstamos dirigidos a pequeños industriales y agricultores. En los años ochenta, en cambio, la crisis de deuda de los países en desarrollo, especialmente de los semi-industrializados hizo girar la política nuevamente en el sentido ya descrito. Esta vez empezaron a ser frecuentes los préstamos amarrados a paquetes de políticas macroeconómicas, que según el Banco garantizan el éxito de los préstamos que éste otorga. En este sentido, la política del Banco tiende a parecerse cada vez más a la del FMI (véase E. Bacha y R. Feinberg, 1986).

A pesar de que la administración del Banco Mundial ha sostenido que no quiere que este tipo de préstamos domine, en 1986 había comprometido US\$ 3.100 millones, es decir alrededor de 19% de los préstamos del Banco a ese fin y se proyecta aumentar ese porcentaje a 25% (datos más recientes dados por funcionarios del Banco Mundial en un seminario en el IICA² indican que en 1987 el 23% de los préstamos de esa entidad estaban destinados a este ti-

2 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

po de programas. El 4% correspondían a PAE y el resto a PAS). El Banco Interamericano de Desarrollo también ha multiplicado estos préstamos y pretende destinar alrededor de 25% de sus préstamos a programas de ajuste sectorial (IICA, 1987).

Esta nueva modalidad de préstamos no carece de problemas para los organismos que los otorgan. Esto por dos motivos: primero, porque este tipo de préstamos puede borrar la distinción entre las condicionalidades impuestas por el FMI y el BM y el BID, lo que puede crear confusión y conflictos, especialmente en lo que se refiere a los préstamos para la balanza de pagos (que son también el tipo de préstamos del FMI que impone condiciones de política). En segundo lugar, hay preocupación por parte de organismos financieros en torno a que estos préstamos permitan a los países destinatarios evadir las imposiciones del FMI, y escudarse en el hecho de que están cumpliendo las condicionalidades de los otros prestamistas. Hay una dificultad adicional para que el Banco Mundial multiplique este tipo de préstamos a más largo plazo. A diferencia del FMI, cuyos préstamos tienen como finalidad principal el equilibrio de las balanzas de pago y cuya meta siempre se logra, para el Banco Mundial cuyo objetivo principal, según sus estatutos, es el desarrollo de la infraestructura productiva y de los recursos en los países en desarrollo, las fórmulas atadas a políticas macroeconómicas determinadas (generalmente muy austeras) pueden resultar en tendencias justamente opuestas a las que en teoría debería tratar de apoyar dicho organismo (Bacha y Feinberg, 1986).

En el caso de México, probablemente jueguen diversos factores en la adopción del paquete de políticas de cambio estructural y de estabilización. Por una parte, los préstamos de ajuste sectorial han adquirido cierta relevancia: hasta ahora se han firmado tres acuerdos de préstamo de ajuste sectorial entre el Banco Mundial y México: uno en junio de 1983 para desarrollo de exportaciones por US\$ 350 millones; otro en julio de 1986 para apoyar la política comercial por US\$ 500 millones y el más reciente de diciembre de 1987 para apoyar el cambio estructural en el sector agrícola por US\$ 500 millones,³ con ello, se han aprobado US\$ 1,350 millones para este tipo de préstamos, cifra bastante importante en relación al monto que suelen tener estos préstamos para un país en particular. Pero, tanto o más importante que el motivo anterior es la ampliación del papel del FMI. Este no sólo llegó a un acuerdo "stand-by" pa-

3 Información del IICA, 1987.

ra "rescatar" a México de la crisis en 1982 sino además de ser un importante acreedor adoptó el rol de mediador entre los bancos privados internacionales que han otorgado préstamos a México. De esta manera, las condicionalidades del Fondo se proyectaron mucho más allá de sus confines, siendo particularmente relevantes para la aprobación de un préstamo de US\$ 12.500 millones en 1986 (a fines de 1987, más de US\$ 7.000 habían ingresado a México). Finalmente, y no menos importante que los elementos antes mencionados, jugó un papel crucial la convicción del Gobierno mexicano de que, independientemente de las condiciones de préstamo de los organismos internacionales, era indispensable que el país se sometiera a un profundo cambio estructural y sectorial. Este proceso comenzó a implementarse en todos los ámbitos a partir de la crisis económica de 1982. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 tiene como estrategia fundamental el cambio estructural. La combinación de políticas implementadas en la práctica reflejan justamente los puntos anteriores: una mezcla de políticas de estabilización tradicionales y políticas de cambio estructural.

Así pues, el propósito del presente trabajo es contribuir al análisis de los efectos previsibles de las políticas de ajuste estructural, de ajuste sectorial y de estabilización sobre el sector agropecuario y sobre la seguridad alimentaria en México en el período reciente.

A pesar de que fue sólo a fines de 1987 cuando se firmó un acuerdo de préstamo de ajuste sectorial para el sector agrícola mexicano (por US\$ 500 millones) con el Banco Mundial, las políticas de ajuste para ese sector habían comenzado a implementarse mucho antes. Las políticas diseñadas para esta área están señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985-1988), y pone especial énfasis en lograr una mayor productividad, sanear las finanzas y fomentar las exportaciones del rubro agropecuario. Sin embargo, el ajuste y cambio estructural de la economía en su conjunto influyó desde fines de 1982 sobre el sector agropecuario de diversas maneras.

Es por esto que la estructura del trabajo será la siguiente: primeramente, se hará referencia a algunos aspectos analíticos (que no se desarrollan ca-

balmente aquí) que será de utilidad tenerlos en consideración a lo largo del trabajo. A continuación se hará una revisión de las políticas macroeconómicas implementadas entre 1982 y 1987⁴. A esto seguirá un breve análisis de la evolución de las variables macroeconómicas en ese período, aunque el orden en que se tratan los dos temas no significa que el último sea enteramente condicionado por el primero, pues hay variables ajenas a las políticas, tales como las condiciones internacionales (precios del petróleo, tasas de interés), que influyeron también sobre la evolución de las mismas. En cuarto lugar, se analizarán las políticas económicas dirigidas al sector agropecuario en particular. Esta será una de las partes centrales del trabajo. Aquí se describirá en detalle las políticas seguidas, se analizarán los resultados visibles y los que pudieran preverse para los próximos años. En quinto lugar, se analizará la evolución de las variables del sector agropecuario en el período 1982- 1987, estrechamente ligado al punto 3 (esta evolución reflejará resultados de políticas económicas generales o específicas y situaciones ajenas a la política económica). Finalmente, el último punto estará destinado a analizar el efecto de la evolución de las variables macroeconómicas del sector agropecuario y de las políticas que tienen directamente que ver con el bienestar social, y sobre la seguridad alimentaria en México en el período estudiado y sus perspectivas futuras.

4 El presente trabajo no incorpora los efectos del Programa de Estabilización "Pacto de Solidaridad Económica" sobre la economía y agricultura que fue puesto en funcionamiento en la segunda mitad de diciembre de 1987.

II. ALGUNAS DISCUSIONES CONCEPTUALES ACERCA DEL CONTENIDO Y EL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Después de algunos años de iniciada la aplicación de las políticas de ajuste y el desarrollo de la discusión teórica sobre el tema, muchos elementos surgen en la discusión sobre su efectividad real. Estos podrían agruparse en tres áreas: (a) la interpretación de las causas de la crisis del sector externo en los países en desarrollo. Este punto es relevante, pues si los paquetes de política que deben implementarse corresponden a una interpretación equivocada de la crisis, el ajuste estructural puede no lograr la solución de los problemas; (b) aquellos que tienen que ver con el entorno internacional en el que se intentan hacer los cambios estructurales descritos y (c) aquellos que se relacionan con la aplicación simultánea de políticas para el logro, también simultáneo, de varios objetivos. Este último punto involucra la interacción de políticas que pueden tener efectos contradictorios impidiendo el logro de las metas fijadas.

- (a) Un análisis de los posibles resultados de los PAE y los PAS requiere de una incursión crítica en la percepción específica (por parte de los organismos otorgantes) de las causas de los desequilibrios que han creado la necesidad de solicitar dichos préstamos. Esta percepción no está en absoluto libre de polémica y un breve análisis de ella puede ser de gran utilidad para construir un marco analítico para el caso mexicano. La interpretación de la crisis económica en los países en desarrollo por parte de los organismos que proveen los PAE y los PAS se refleja en las condicionalidades impuestas en el otorgamiento de estos préstamos. Las políticas económicas amarradas a estos préstamos incluyen no sólo medidas que conducen al cambio estructural de la economía, como son la liberalización del comercio exterior, la liberalización de los precios en general, la reducción del tamaño del estado, entre otras, sino también medidas que, en general, se consideran de estabilización (para eliminar la inflación y el desequilibrio externo), entre las cuales se incluyen algunas políticas destinadas a la contracción de la demanda interna -principalmente a través de una restricción de crédito- y otras dirigidas a corregir directamente el desequilibrio externo, comúnmente a través de la devaluación del tipo de cambio.

El primer conjunto de medidas, cuyo propósito es cambiar gradualmente

la estructura de las economías en desarrollo, aspira a eliminar la protección como medio de impulsar la sustitución de importaciones, terminar así con el sesgo anti-exportador, la acorde distorsión de la asignación de recursos y de la intensidad de factores en la producción de bienes. Los países que adopten estos paquetes de medidas lograrían, en principio, eliminar las distorsiones de precios en todos sus mercados, es decir, se lograrían "los precios correctos". Así, la estructura productiva reflejaría las ventajas comparativas del país, y éste podría tener una mucho mayor participación en el mercado internacional como exportador y, por ende, se superarían muchos de los problemas de restricción externa de balanza de pagos para el desarrollo sostenido de los países subdesarrollados.

El resultado de las dos políticas de estabilización mencionados serían, por el lado de la contracción de la oferta de dinero y por tanto de la demanda, la generación de excedentes exportables y una menor inflación, mientras la segunda -devaluación- reencauzaría la producción hacia bienes comerciales. El incentivo generado por la política cambiaría a favor de exportaciones sería un resultado del cambio en los precios relativos.

Esta visión de las cosas es criticada en la literatura por otras explicaciones de la crisis económica. La corriente llamada estructuralista, por ejemplo, da poca importancia a las inadecuadas políticas económicas como causante de las distorsiones antes señaladas y atribuye a otras causas las dificultades económicas de los países en desarrollo. Las crisis recurrentes del sector externo de los países subdesarrollados, según la corriente estructuralista, da especial énfasis a los "shocks" externos como principales responsables de los mencionados desequilibrios. Así, el deterioro de los términos de intercambio, la elevación de las tasas de interés internacionales, el rezago en la tasa de crecimiento de la demanda internacional, el proteccionismo en los países desarrollados y en el mundo en general aparecen como las causas fundamentales de las dificultades del sector externo de los países en desarrollo.

Sin embargo, la mayor parte de la literatura crítica se concentra en las medidas de estabilización más que en las causas. Las posibilidades de lograr mejorar la balanza de pagos y reducir la inflación a través de las restricciones crediticias tiene serias limitaciones, según algunos críticos (véase L. Taylor, 1983 y Yagci et.al, 1985): la rigidez en la elasticidad de

importaciones, debido a la dependencia de los países en desarrollo de la importación de bienes intermedios para su producción requiere de fuertes recesiones para lograr la meta deseada de superávit en el sector externo. Por otra parte, la restricción crediticia tendría fuertes repercusiones inflacionarias vía costos, debido a las altas tasas de interés, lo que contrarrestaría los efectos anti-inflacionarios de la recesión. Esto también tiene efectos recesivos adicionales a la restricción crediticia inicial por los bajos incentivos a la inversión y sus efectos multiplicadores⁵.

Según la ortodoxia neoclásica, los problemas de inversión pueden resolverse mediante estímulos al ahorro, es decir, a través de mayores tasas de interés. Para lograr esto, tendrían que liberarse los mercados de capitales, o permitir que estos se desarrollen libremente con lo que los ahorros privados se verían fuertemente incrementados. Además, los bancos probablemente captarían mucho más ahorro proveniente de círculos financieros informales (que tienen mucha importancia en los países en desarrollo y especialmente en el sector agrícola). Esta solución tampoco ha estado libre de críticas. Entre estas, se destaca el incremento del costo del capital de trabajo, con efectos recesivos. Puede ocurrir, por otra parte, que la oferta de créditos disminuya aunque aumenten los fondos bancarios pues un porcentaje de los nuevos depósitos deben formar parte del encaje bancario, práctica no utilizada en el sector financiero "informal" (L. Taylor, 1983). También hay un serio peligro de que los capitales se vuelquen a actividades más especulativas que productivas en sectores no bancarios que logren ofrecer tasas de interés superiores.

En cuanto a solucionar las crisis del sector externo vía devaluación, la literatura -y las críticas- abundan. Entre ellas puede mencionarse (L. Taylor, 1983, Yagci, et.al, 1985): las presiones inflacionarias vía importaciones más caras, el efecto recesivo que esta inflación puede causar, así como las rigideces de la oferta que generalmente presentan los exportadores. La devaluación, aunque estimulante para aumentar las exportaciones, puede tardar bastante en surtir efectos. Antes de que ello

5 Taylor (1983) llega a la conclusión de que la contracción en la oferta de dinero probablemente no eliminará la inflación (puede incluso incentivarla), pero sí habrá un mejoramiento en la balanza externa, principalmente como resultado de la reducción de importaciones que la contracción económica provoca.

ocurra la devaluación puede crear una situación "stagflacionaria". Además, los programas de ajuste, en general, están dirigidos a crear las condiciones para aliviar el problema del enorme endeudamiento externo de los países en desarrollo, pero por el lado real de la balanza de pagos. Una devaluación, por ejemplo, reducirá el déficit comercial o generará un superávit comercial, pero no garantiza necesariamente un ingreso neto de capitales desde el extranjero. Es decir, los nuevos programas imponen una exigencia enorme a la parte del comercio de productos para compensar los flujos financieros que originan los grandes déficits externos. La evidente "asimetría" de las políticas correctivas del sector externo puede presentar en sí problemas en el logro de las metas fijadas.

Hay que agregar que, desde una visión crítica, los programas de política requeridos por los préstamos internacionales pueden provocar un cambio estructural de la economía no exactamente en el sentido esperado de estas reformas. Si a raíz de dichas políticas se generan recesiones prolongadas, en vez de estimular el crecimiento, ello puede generar "irreversibilidades", como apuntan Taylor y Arida. Según estos autores, el rezago tecnológico, la concentración industrial y de riqueza y los desequilibrios sectoriales, que lógicamente resultan de las recesiones económicas prolongadas, dificultan el efecto positivo de políticas de reactivación económica. La economía probablemente tenderá a mantenerse en un equilibrio estable inferior al que se podría haber logrado en la situación "pre- shock" ortodoxo.

Probablemente, una combinación de las interpretaciones antes citadas sea lo más cercano a la explicación de la situación de un país como México y, por tanto, la solución al problema de restricción de la balanza de pagos necesite una abigarrada combinación de políticas económicas y de nuevos acuerdos internacionales (sobre las deudas de los países en desarrollo así como sobre el acceso a los mercados de esos países), ciertamente más compleja que aquella requerida por los PAE y los PAS.

Los paquetes de política impulsados por los préstamos tienen serias implicaciones para variables muy importantes como la distribución del ingreso. Los PAE y PAS en general no contemplan dentro de sus programas estos efectos laterales. Sobre este punto también hay una variada gama de opiniones. Las de corte más neoclásico argumentarían que puede haber una redistribución del ingreso a favor de los trabajadores al emerger del ajuste una reestructuración de la producción

más centrada en la producción de bienes exportables intensivos en mano de obra⁶. En este caso aunque los salarios en sí no aumenten o incluso se deterioren por una devaluación, la masa de empleos aumentará, ampliando así la participación del empleo en el ingreso total (esto, sin embargo, sólo funciona bajo un supuesto no neoclásico que parte de una situación de desempleo inicial). Otros análisis más estructuralistas, como el de Taylor (1983), concluyen que el efecto es de una redistribución regresiva del ingreso, pues como resultado de una devaluación aumentarían las ganancias del sector exportador, pero afectaría negativamente a los importadores y, por tanto, a los consumidores, entre los que están los asalariados. Sin embargo, hay que incluir en realidad todos los elementos que conformarían un ajuste estructural -no sólo el de tipo de cambio- para poder juzgar su efecto sobre la distribución del ingreso. Así, por ejemplo, una política de reducción del gasto público puede tener un efecto recesivo sobre la distribución del ingreso por el menor número de salarios generados. De igual forma, un corte en las transferencias a los sectores más pobres de la población, pueden resultar en una distribución regresiva del ingreso en detrimento de los sectores más marginados, independientemente de lo que suceda con los sectores asalariados⁷.

(b) Existe bastante consenso en la literatura en el sentido de que los PAE se están implementando justamente en un período en que la situación internacional es bastante incierta. Al respecto vale la pena destacar al menos tres cuestiones:

i. Un entorno de precios distorsionados. Se supone que el aplicar una política de apertura, y otras que eliminen las distorsiones nacionales de precios y de otro tipo, por parte de los países en desarrollo, les permitirá insertarse en forma competitiva en el mercado internacional. Sin embargo, el mercado internacional no está en absoluto

6 En el caso de México, no existen estudios conocidos que hayan podido comprobar que las exportaciones son intensivas en mano de obra (C. Schattan, 1986).

7 El problema de las políticas de ajuste y la distribución del ingreso se tratarán más a fondo en el apartado 5 de este trabajo.

libre de distorsiones. Ello es válido especialmente para el área de productos agrícolas (véase M.B. Bale y E. Lutz, 1979, Valdes 1986, Anderson y Tyers 1987, para un análisis de la magnitud de las distorsiones y sus consecuencias; y Luiselli y Vidali, 1988). Los grandes subsidios que otorgan los gobiernos de países desarrollados de la OCDE a sus productores agrícolas⁸ resultan en precios extraordinariamente bajos de sus productos en el mercado internacional, no reflejando así los costos de producción. Además de los precios artificialmente bajos, hay otros mecanismos que permiten a los países desarrollados ser fuertes competidores en el mercado internacional: los créditos a los países consumidores por parte de los países proveedores. De aquí surge la ineludible pregunta: puede ser el precio internacional de un producto el punto de referencia para juzgar si la producción en un país en desarrollo es eficiente y competitivo? Si no lo es, toda la exigencia de competitividad por parte de los PAE y PAS debe tener puntos de referencia distintos del precio internacional.

- ii. Un entorno de lento crecimiento del comercio internacional y de mercados protegidos: el esquema al que se aspira, de mayor inserción de las economías en desarrollo en el mercado internacional -una inserción superavitaría- se dificulta en extremo por la declinación en la tasa de crecimiento del comercio internacional. Ello implica que para expandir las exportaciones, los países en desarrollo tienen necesariamente que desplazar competidores en los mercados que quieren penetrar. La única forma de hacerlo es siendo más competitivo que los demás países, muchos de los cuales orientan sus políticas en la misma dirección.

Además, puede haber otros efectos negativos por las circunstancias descritas. En las palabras de E. Schuh "necesitamos reconocer que si todos tratan de resolver sus problemas sólo mediante un aumento de sus exportaciones, pueden imponerse mutuamente significativas deseconomías pecuniarias, a través del deterioro de los precios internacionales". Podría deducirse de lo anterior, que ante tal

8 En 1986, por ejemplo, los EEUU destinaron US\$ 23.000 millones en programas agrícolas y la Comunidad Económica Europea gastó US\$ 31.000 millones para el mismo propósito en ese año (R. Rothstein, 1987).

problema no es imposible la repetición de una situación similar a la que en el período de la gran depresión y en la segunda guerra mundial llevó a los países en desarrollo a abandonar poco a poco el modelo de desarrollo basado en una economía primaria exportadora.

- iii. Una creciente interdependencia de los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo, dificultando en extremo la efectividad de las políticas económicas nacionales de estos últimos en forma independiente de las políticas macroeconómicas de los primeros. La efectividad de las políticas nacionales depende de las políticas adoptadas en los demás países. Esto relativiza todo intento de ajustar y estabilizar las economías nacionales (pequeñas). Así, una política monetaria restrictiva en los países desarrollados que eleve la tasa de interés en esos países puede provocar una crisis en la balanza de pagos de los países subdesarrollados endeudados, independientemente de lo competitivos que estos países puedan ser en el mercado internacional. Estos pueden tener que acudir a la devaluación aunque sus productos sean competitivos a nivel internacional. La secuela de una mayor inflación y necesidades de nuevas devaluaciones puede tener su origen no en un mal manejo de las políticas nacionales, sino en las políticas macroeconómicas de los países desarrollados (N. Ballenger y A. McCalla, 1986). Esto es relevante para México, sobre todo en relación con la estrecha interdependencia con los Estados Unidos. Taylor plantea en forma bastante dramática esta situación: "No hay suficientes grados de libertad en el sistema internacional para permitir que el Sur elija su propia tasa de crecimiento o sus términos de intercambio. El equilibrio macro es determinado por funciones de ahorro e inversión en el Norte, además de la determinación de la magnitud de los flujos de capital." (Taylor, 1983, pág. 207).
- (c) El tercer aspecto importante a ser considerado en relación con la implementación de los PAE es la "orquestación" de las políticas macroeconómicas y las de carácter estructural para lograr los fines deseados. La aplicación simultánea de varias políticas económicas necesariamente conlleva un gran riesgo de que los fines no se logren por el efecto contradictorio que algunas políticas tienen entre sí. Sobre este punto vale la pena mencionar dos de cuatro conjuntos de problemas -los que tienen relevancia para el caso de México- expuestos por Yagci, et.al. (1985). El primero se refiere a la liberalización de importaciones, mediante eliminación de controles cuantitativos y de reducciones en los

aranceles. Esta política puede impedir el éxito de una política de reducción del déficit externo y del déficit fiscal, si como resultado de la primera se reducen los ingresos fiscales y aumentan las importaciones (por los menores aranceles). Esto puede evitarse, en principio, si las exportaciones crecen a un ritmo acelerado y los ingresos del Gobierno aumentan por esta vía. Si lo anterior no sucede automáticamente, puede inducirse a través de una devaluación cuyo efecto sería el de reducir importaciones o al menos impedir que se eleven como resultado de la liberalización, además de aumentar las exportaciones y la recaudación vía mayor valor en moneda nacional de los aranceles. Finalmente, otra alternativa para evitar la contradicción entre la política de liberalización y la reducción de déficits es una contracción de la demanda interna.⁹

Las políticas de estabilización son una segunda fuente de problemas. En general, en este tipo de programas se procede a través de la contracción de la demanda para eliminar la inflación. Esto se opone a la reanudación del crecimiento, supuestamente uno de los fines principales de los PAE. Aún más, esta característica recesiva podría tomarse un círculo vicioso si a la contracción de demanda le siguen una caída en la inversión y todos los efectos multiplicadores de ella. El problema aquí no sólo sería la recesión económica, sino que habrían muy pocos incentivos, en estas circunstancias, para reestructurar la producción (hacia lo que la economía puede producir más eficientemente). Aunque eventualmente este proceso puede redituarse a los que emprenden estos cambios, éstos tienen un costo y conllevan un riesgo. Una exitosa "reconversión" del aparato productivo requiere, por tanto, de políticas atenuantes de los efectos recesivos de la estabilización.

En esta parte hemos tratado principalmente algunos de los eventuales conflictos que pueden darse entre las políticas macro y los fines de los PAE y los PAS. Sin embargo, hay toda una gama de posibles conflictos entre las políticas detrás de los PAE y los PAS, es decir, entre políticas macroeconómicas y ciertas políticas microeconómicas dirigidas a un sector determinado. Estas dificultades serán tratadas con cierto detalle para los programas de ajuste sectorial agrícola (PASA) en el caso mexicano, específicamente, más adelante.

9 Toda solución al problema planteado tiene sus propias limitaciones, como se observó en el punto (a) de esta misma sección.

III. POLITICAS MACROECONOMICAS IMPLEMENTADAS EN MEXICO EN EL PERIODO 1982-1986.

Esta sección tiene como finalidad presentar configuración de las políticas macro y sus efectos sobre las variables macroeconómicas en el período 1982-1986 (y en algunos casos en los que se disponga de información, 1982-1987). No se aspira a agotar la revisión de políticas ni hacer un análisis muy detallado al respecto, pues su finalidad principal es proveer de un marco de referencia macroeconómico para las políticas que se dirigieron al sector agropecuario.

Las políticas económicas implementadas en 1982-1986 están evidentemente ligadas a la crisis económica general de 1982 cuyo acostumbrado detonante fue el estrangulamiento del sector externo. Este último es atribuible al deterioro de los precios del petróleo a partir de comienzos de 1981, una fuga de capitales enorme, una escasez de crédito externo, una deuda externa muy alta (la deuda creció en 51% sólo en 1981, es decir, aumentó en 20 mil millones de dólares sólo en un año), etc...¹⁰

Inicialmente, enfrentando al cúmulo de urgentes problemas el Gobierno decidió acudir al FMI para negociar un acuerdo -un préstamo de US\$ 3.840 millones- que en realidad no se llevó a cabo hasta después del cambio de sexenio que finalizó en diciembre de 1982. El conjunto de políticas contenidas en el acuerdo incluían instrumentos ortodoxos de política de estabilización, pero también habían algunas de ajuste estructural.

El acuerdo con el FMI contemplaba dos etapas en la política económica: una de "shock" en 1983 y otra de recuperación gradual en 1984 y 1985. Los objetivos más importantes de ese acuerdo eran en reducir el déficit público a 8.8% del PIB en 1983 (en 1982 había alcanzado más del 17% del PIB); el 5.5% en 1984 y el 3.5% en 1985. Además, México se comprometía a no solicitar nuevos préstamos por más de 5 mil millones de dólares en 1983. Las metas inmediatas del acuerdo incluían una drástica reducción de la inflación a la mitad de los que había sido en 1982 (98.8%), en 1983; un mejoramiento sustancial de la

¹⁰ Un acuerdo, en principio, se logró el 10 de noviembre de 1982. Para un análisis detallado de los acontecimientos que llevaron a este acuerdo, véase R.E., Looney, 1985.

cuenta corriente en balanza de pago, lo que se lograría en buena parte mediante la devaluación del tipo de cambio y la reducción del gasto público.

A un plazo más largo, la recuperación de la economía se haría con base en un sector exportador fortalecido y con un sector financiero capaz de solventar los costos del crecimiento sin acudir al endeudamiento externo.

Conjuntamente con el paquete de políticas típicamente de estabilización, hubo un compromiso con el FMI de llevar a cabo algunos cambios estructurales como, por ejemplo, una mayor participación del sector privado vis a vis el sector público en el terreno de la producción y la distribución. Paralelamente a las políticas de estabilización y al acuerdo con el FMI hubo una serie de políticas de cambios estructurales que fueron implementándose a lo largo del período 1982-1987. Entre éstas puede mencionarse la liberalización del comercio exterior, el ajuste de precios relativos, privilegiando los precios de los bienes y servicios del sector público y del sector agropecuario en la nueva estructura de precios (Ros y Lustig, 1986).

Las diversas políticas y su efecto sobre las variables macroeconómicas se analizarán más detalladamente en los incisos siguientes. Sin embargo, puede adelantarse que al incursionar en cada política individualmente, frecuentemente es imposible distinguir entre su función inmediata únicamente estabilizadora y sus efectos de más largo plazo sobre las relaciones económicas estructurales de la economía mexicana¹¹. Así, al presentar el perfil de las políticas económicas y sus efectos sobre las variables macro, a menudo aparecerán efectos de corto y largo plazo generados por estas políticas (independientemente de que ellas hayan estado diseñadas, por ejemplo, sólo para una coyuntura estabilizadora). Al mismo tiempo, la efectividad de cada política es condicionada no sólo por el entorno en que se aplican (internacional, y de otro tipo), sino también por la aplicación simultánea de otras políticas que puede anular o reforzar su efectividad¹². Finalmente, aunque las generalizacio-

11 Este problema ya se había tratado en la introducción y en la parte 2 de este trabajo.

12 La compleja interacción de políticas y variables puede ser analizada en forma más eficaz en un modelo de equilibrio general. Sin embargo, el desarrollo de un modelo de este tipo está fuera del alcance de este trabajo. Por ello sólo podremos analizar en forma intuitiva las mencionadas interacciones. La ventaja de un análisis de este tipo es que no hay necesidad de adoptar supuestos irreales para que el análisis logre ser internamente consistente.

nes son difíciles de hacer, aparentemente la mayor parte de las políticas macro aplicadas a partir de fines de 1982 son de corte llanamente ortodoxo y responden a una interpretación de crisis económica en México acorde, muy similar a la delineada en la sección (a) de apartado 2.

A. Política cambiaria, política comercial y la balanza de pagos.

1. Política cambiaria.

Una de las primeras políticas de "shock" aplicadas por el Gobierno apenas asumido fue una drástica devaluación del peso. La devaluación total en 1982 fue de 466% para el tipo de cambio libre y 268% para el tipo de cambio controlado (un record histórico).

Esa política fue consistente (con la excepción de 1985) durante los años estudiados. En 1986, frente a la crisis petrolera se reforzó una política de devaluación real de la moneda nacional. Así, mientras la inflación fue de 105.7%, el tipo de cambio controlado se devaluó en un 148.5% en el mismo lapso. Esto conduciría a elevar la competitividad de los productos mexicanos en el exterior (al término de 1986 además, había desaparecido el diferencial entre el tipo de cambio controlado y el libre). La finalidad de la política cambiaria descrita era triple: mejorar la competitividad de los productos mexicanos en el mercado internacional, elevar la rentabilidad de toda actividad exportadora y proteger a la industria nacional durante el proceso de eliminación de permisos previos de importación y reducción de aranceles (Banco de México, 1986).

Los posibles efectos inflacionarios de una política cambiaria, como la mencionada, no estaban contempladas en el paquete de políticas macroeconómicas, salvo el combate a la inflación vía la liberalización de importaciones, como se verá en el siguiente punto¹³.

13 Véase punto 2 (c) sobre problemas de aplicación conjunta de políticas macroeconómicas.

2. Política comercial.

La política comercial implementada en el período en cuestión fue en un principio de elevado control de importaciones, pero a partir de fines de 1984, dicha política cambió radicalmente hacia una rápida eliminación de permisos previos de importación. Ello constituye un abandono de la política tradicional de protección a la industria nacional frente a importaciones. Otra originalidad de la política comercial es que ha sido consistente desde que se implantó a fines de 1984, independientemente de la situación de la balanza de pagos, del nivel de actividad económica y de la inflación. Es más, si en un comienzo se planteaba un proceso gradual de apertura (en tres etapas, la última de las cuales terminaría en 1989), a medida que se agravaba la inflación, se decidió acelerar el proceso de eliminación de permisos previos de importación, y reducir los aranceles con la intención de que mayores importaciones presionaran los precios internos a la baja. De esta manera, en 1987 ya se había avanzado mucho más de lo contemplado en el plan original y quizás sobrepasado en ciertos puntos, pues muchas fracciones que en el plan original no eran liberalizables aún en 1989, ya lo habían sido en 1987. No obstante, no parecían haber impactos anti-inflacionarios a raíz de esta política. Si una buena parte de la inflación se originaba en la devaluación, la importación de productos podía ser más inflacionaria que deflacionaria. De esta manera, la política comercial más que contrarrestar los efectos inflacionarios de la política cambiaria, bien pudo haberlos reforzado. No obstante, esta última situación puede ser más débil de lo insinuado pues la devaluación del tipo de cambio real, al menos hasta mediados de 1987, fungió como protección de las importaciones, para muchos productos que sí son elásticos a los precios (otros bienes de lujo, en cambio, son inflexibles a los precios y su demanda aumentó fuertemente apenas se eliminó el permiso previo de importación).

A la política de eliminación de permisos previos de importación se sumaron otras dos políticas: la arancelaria y la de precios oficiales. La política arancelaria tuvo dos características: por una parte a muchas fracciones arancelarias a las que se les quitó el permiso se le incrementó el arancel, pero al mismo tiempo se decidió reducir la variación de los aranceles, fijando un tope de 45% (anteriormente, habían aranceles de más de 100%) y un promedio de 30%. Los precios oficiales se pretendían eliminar totalmente antes de fines de 1988 (con el fin de que el precio sobre el que se cobra el arancel y otros im-

puestos no sea demasiado elevado, transformándose en un elemento de protección). Algunas de estas metas también se han cumplido antes del tiempo planeado. El tope arancelario fue reducido sólo al 20% en diciembre de 1987 y el promedio arancelario era del 10% para ese entonces. De esta manera, si la política arancelaria originalmente estaba destinada a aminorar los efectos de la eliminación de permisos previos de importación, este rol tuvo una corta duración y las características actuales de la política arancelaria refuerzan la intención de apertura de la eliminación de permisos.

El ingreso de México al GATT es otro aspecto importante de la política comercial, pero en realidad está muy ligado a la política de eliminación de permisos previos, reducción en las tarifas y eliminación de precios oficiales ya mencionados. Supuestamente la adhesión de México a ese Acuerdo le permitirá aumentar el comercio recíproco con otras naciones, pero aún no hay resultados concretos sobre los cuales se puede conjeturar. En el caso de la agricultura, la adhesión al GATT permite al país negociar directamente los temas agrícolas, tratados por primera vez en la Ronda Uruguay (Luiselli y Vidali, 1988).

3. *Balanza de pagos.*

Como puede apreciarse en los cuadros 1 y 3, la balanza comercial y en cuenta corriente tuvieron un dramático mejoramiento a partir de 1983 hasta 1985. La situación en 1986 empeoró principalmente por la caída en el valor de las exportaciones petroleras. Las exportaciones de bienes manufacturados y agrícolas, en cambio, aumentaron en ese año (Véase cuadro 2). Algo similar se observó durante la mayor parte de 1987, año en el que, sin embargo, la inflación se aceleró dramáticamente (159%).

En general, las políticas económicas y otras circunstancias confluyeron de tal forma de efectivamente lograr un éxito en las exportaciones (las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa de 21.1% anual entre 1982 y 1986) y un desincentivo a las importaciones (éstas se redujeron a una tasa de -1.3% anual entre 1982 y 1986). Estas cifras reflejan que la política cambiaria probablemente fue estimulante para las exportaciones no petroleras y que también contrarrestó los potenciales efectos negativos -mayores importaciones- de la apertura comercial. Es posible, sin embargo, que de no haber habido apertu-

ra las importaciones se hubieran contraído aún más, generando un aún mayor superávit comercial. Al respecto es interesante notar que en el repunte económico de 1985, que permitió un aumento en el PIB cercano al 4%, las importaciones crecieron en forma desmesurada (17.4%), lo que quizás indique una mayor propensión a importar, como resultado de la política comercial. Por otra parte, es muy difícil discernir en qué medida el éxito exportador es atribuible a la política cambiaria (y a la comercial, en cuanto a incentivar una mayor competitividad por parte de los productores nacionales), y cuánto fue el resultado de la disponibilidad de amplios excedentes exportables, fenómeno ligado a la recesión económica. También jugó un papel positivo importante -para las exportaciones no petroleras- el entorno internacional, específicamente la demanda de importaciones por parte de EEUU (éstas crecieron a una tasa del 25% en 1984 y en el resto de los años del período estudiado, dicha tasa no fue menor al 6% anual).

A pesar de la alentadora evolución de la balanza comercial y del continuado incremento de reservas de divisas¹⁴, la situación del sector externo mexicano en 1986 no era nada alentadora: la deuda externa era de 79.5% del total del PIB y cuatro y media veces el valor de exportaciones en 1986, un record histórico (Banco Mundial, junio 1987). Después de la devaluación de noviembre de 1987, estas proporciones deben haberse elevado aún más. El servicio de la deuda y el pago de intereses como proporción del PIB, en cambio, se mantuvieron similares a las registradas en los últimos cinco años.

En síntesis, puede decirse que a pesar de que la política cambiaria surtió probablemente los efectos esperados en cuanto a la evolución de la balanza comercial y que la política comercial no anuló estos efectos, es evidente que los problemas de la balanza de pagos de México son mucho más complejos de los que puede solucionar el tipo de cambio per se. La abrupta devaluación de noviembre de 1987, pone en evidencia que aún cuando haya una balanza comercial saludable, e incluso cuantiosas reservas en las arcas del Banco de México, la crisis actual del sector externo responde más a la volatilidad del capital que a la competitividad del sector exportador (aunque no se puede negar que puede haber un vínculo entre estos dos elementos). La solución a estos problemas requiere de instrumentos de política adicionales y/o diferentes a los mencionados hasta aquí.

14 Se habían acumulado más de US\$17.000 millones a principios de 1988.

B. Política fiscal y déficit público.

1. Política fiscal.

A lo largo del período analizado, la política fiscal estuvo dirigida principalmente a elevar los ingresos del sector público y a contraer su gasto con el fin de reducir el déficit fiscal nominal y el déficit operacional, que es el déficit público corregido por inflación. Uno de los primeros instrumentos utilizados a este respecto fue el incremento del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de 10% a 15%. También se elevaron impuestos a los ingresos para aumentar la recaudación tributaria del Gobierno. Además, para evitar el deterioro del valor real de los ingresos por efecto de la inflación, se ha reducido el plazo para pagar los impuestos. Otra de las formas en que el gobierno procuró aumentar sus ingresos fue a través de la elevación de los precios de los bienes y servicios del sector público. En 1986, por ejemplo, estos precios aumentaron en 2.6 puntos porcentuales por encima de la inflación general (Banco de México, 1986).

Por otra parte, la política de carácter estructural de reducción del tamaño de estado no sólo tenía un propósito de largo plazo, sino también de reducir el gasto del Gobierno y aumentar los ingresos del mismo vía venta de empresas públicas. Así, conjuntamente con el criterio de disminuir las políticas de regulación de la economía, el Gobierno optó desde 1982 por reducir la participación del sector público en los procesos de producción y distribución. Así, por el lado del gasto, se siguió una política de congelamiento de plazas en el sector público, la venta de empresas paraestatales al sector privado, etc.

2. Déficit público.

Las políticas fiscales antes mencionadas tuvieron parcialmente el efecto esperado. Como puede apreciarse en los cuadros 15 y 16 si se considera el período 1980-1985, el gasto público aparece creciendo a una mayor tasa promedio anual en términos reales (4.9%) que el ingreso gubernamental (3.5%). Sin embargo, si se observa el lapso 1982-1985 esta situación se invierte: el in-

greso gubernamental siguió creciendo a una tasa de 3.1% anual, mientras el gasto corriente caía a una tasa de -7.1% anual. Ello ocurrió a pesar de que el componente de pago a la deuda era creciente en el gasto. La proporción de los pagos ligados a la deuda habían aumentado del 10.9% del total del gasto en 1980 a 27.6% en 1985.

A pesar de que el déficit público nominal había aumentado nuevamente en 1986 a cerca de 9% del PIB (después de haber logrado ser nulo en 1983 y 1984), el déficit operacional¹⁵ cayó de -7.2% del PIB a -1.7% del PIB entre 1982 y 1986, mientras que el balance primario¹⁶ fue negativo en 1982 (-5.1% del PIB) y positivo en 1986 (2.3% del PIB) (Banco Mundial, junio 1987).

C. Política crediticia, de tasas de interés y el ahorro y la inversión.

1. Política crediticia y de tasas de interés.

Aunque una de las metas principales de la política económica era elevar el ahorro interno, de manera que el país pudiera financiar su propia inversión, la política ortodoxa para impulsar ese ahorro -una tasa de interés positiva y competitiva con la internacional- no se logró sino hasta 1985.

Otro rasgo de la política crediticia fue el apoyo al sector endeudado en moneda extranjera que a fines de 1982 estaba al borde de la quiebra por la fuerte devaluación y el aumento de las tasas de interés a nivel internacional (la deuda del sector privado en dólares era de US\$20.000 millones en 1982). Para salvar la situación de los empresarios endeudados en dólares, se creó un sistema de cobertura de riesgo cambiario. Las empresas privadas podrían formar parte de FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios) para mantener fija su deuda en términos reales, siempre y cuando éstas

15 El déficit operacional excluye de los gastos de Gobierno el componente inflacionario del pago de intereses sobre la deuda pública.

16 El balance primario excluye de los egresos del sector público el pago de intereses sobre la deuda del sector público y las pérdidas por concepto de tipo de cambio.

hubieran logrado en negociaciones bilaterales con sus acreedores reestructurar su deuda a lo largo de ocho años.

La política crediticia, en general, fue bastante restrictiva, aunque el anuncio de mayores o menores restricciones no iban acompañados de acciones necesariamente consistentes en la práctica. El crédito otorgado por la banca comercial y de desarrollo aumentó en un promedio de 6.3% anual, en términos reales entre 1982 y 1986, en contraste con el 36.4% en que éste aumentó en el lapso 1981-1982.

Sin embargo, como resultado del alto endeudamiento del sector público -en dólares- y la absorción de éste de una parte del endeudamiento en moneda extranjera del sector privado, el sector público tuvo más acceso al crédito que el sector privado. Esto fue particularmente así en 1986 cuando se agravó la crisis petrolera y se decidió no hacer uso de las reservas internacionales para hacer frente a la deuda externa (en diciembre de 1986 las reservas habían llegado a US\$ 6.790 millones y en octubre de 1987 a más de US\$ 16.000 millones).

El aumento del crédito fue, por tanto, canalizado principalmente al sector público, el cual de absorber el 17.9% del crédito de la banca comercial y de desarrollo, en 1981 pasó a abarcar el 45.6% en 1986. Ello fue producto de un diferencial en la tasa de crecimiento promedio del crédito destinado al sector público (16.8%) y la destinada al sector privado (1.1%) en el período 1982-1986 (cuadros 4, 5 y 6).

En 1986, a pesar de la anunciada política crediticia restrictiva, ésta, en realidad, no fue tal en la práctica. Tanto el sector público como el privado vieron sus créditos aumentados a la mayor tasa registrada desde 1981/1982 (véase cuadros 4, 5 y 6).

2. Ahorro e inversión.

Al observar las cifras (Véase cuadro 7), el ahorro no tuvo un comportamiento muy positivo. El M5 (el concepto más amplio de ahorro del sector privado) creció a una tasa de -0.5% anual entre 1982 y 1986, en términos reales. Considerando que cayó el PIB en varios de estos años, en realidad hay que re-

lativizar el ahorro al PIB. Como porcentaje de este último, el ahorro creció entre 1982 y 1986 de 25.6% a 27.7% del mismo, (de acuerdo al Banco Mundial) incremento nada espectacular, pero ello no es sorprendente considerando los escasos incentivos al ahorro.

En cuanto a la inversión, ésta ha caído como porcentaje del PIB, tanto por parte del sector público como del privado entre 1980 y 1986. Según cálculos del Banco Mundial (junio, 1987), la inversión pública era 9.4% del PIB en 1980 y 5.3% en 1986, mientras la del sector público era de 19.2% del PIB en 1980 y 13.6% en 1986. En este último caso hubo una leve recuperación de esta variable como proporción del PIB entre 1982 y 1986 (de 11.3% a 13.6%). De esta forma, es evidente que no hay una canalización automática de un aumento del ahorro a mayores inversiones, como supondría un análisis económico ortodoxo.

D. Política salarial y de empleo.

Para evitar la pérdida de empleo urbano a raíz de la crisis económica, no ha habido una política muy específica. En cuanto a los salarios, por otra parte, a diferencia de la práctica histórica de indexar los salarios cada año en un porcentaje muy similar al de la inflación, en 1983 sólo se indexó en alrededor de 50% de la inflación del año anterior (J. Ros y N. Lustig, 1986) y entre 1982 y 1986 los salarios reales habían caído en más de 40%.

Con una fuerza de trabajo creciendo a un promedio de 3.5 anualmente y con un crecimiento en el empleo formal nulo (en 1982 y 1986 el empleo formal fue de 19.900 millones en ambos años), la brecha de ocupación aumentó de 1.500 millones en 1982 a 4.800 millones de empleos en 1986 (Banco Mundial, junio 1987).

Si a lo anterior se agrega que el salario mínimo real cayó a un promedio de 8.8% anual entre 1982 y 1986, puede comprenderse la caída de la demanda a una tasa de 1.3% anualmente durante el mismo período (Banco Mundial, junio 1987). En el lapso 1980-1986, el consumo per cápita, de acuerdo con la misma fuente, cayó en 14.5%, lo que tiene fuertes repercusiones para la seguridad alimentaria, como se verá más adelante.

No obstante, hay que señalar que pueden haber habido algunos fenómenos atenuantes al desempleo. Se ha señalado que la ampliación del empleo informal urbano puede haber mitigado en cierta medida la pérdida de empleos formales: una posible muestra de ello es el incremento de inscriptos en el IMSS. En 1983, por ejemplo, se incrementó en 0.3% en el número de inscriptos de esa institución, a pesar de que hubo una caída en el número de empleos en ese año (Banco de México, 1983).

E. Política de precios e inflación.

La política de precios propiamente tal, como ya se ha mencionado antes en el trabajo, estuvo dirigida a cambiar los precios relativos, a favor de los bienes y servicios del sector público y a favor del sector agropecuario. Adicionalmente, se aminoró la intervención del Gobierno en la determinación y el control de precios.

La política de precios incentivó la inflación en vez de controlarla, aunque la intención de dicha política era un cambio en la estructura de precios más que el control de la inflación. Así, el cambio en precios relativos provocaría inflación inicialmente, pero luego los precios tenderían a estabilizarse. Después de una elevación de la inflación (IPC) de 28.7% en 1981 a 98.9% en 1982 (cuadro 8), esta declinó durante 1983 y 1984, para luego repuntar a partir de 1985 y adquirir un ritmo muy acelerado en 1986 y 1987. El aplacamiento de la inflación en 1983 y 1984 es atribuible, principalmente, a la aguda recesión económica (y consiguiente contracción de la demanda), a que el precio de los productos agrícolas aún no se habían ajustado totalmente a la inflación y a que el ritmo de devaluación se redujo, sobre todo en 1984, a una tasa menor que el de la inflación (no queriendo significar con ello una sobrevaluación del peso respecto del dólar).

A partir de 1985, el repunte acelerado de la inflación es probablemente atribuible a la devaluación de mediados de 1985, a la leve recuperación económica de ese año que generó mayor demanda por productos nacionales e internacionales, al renovado énfasis en el cambio en los precios relativos, entre otras cosas. También hay que tomar en cuenta que en México ya comenzaba a manifestarse un problema común en muchos otros países latinoamericanos: el del componente inercial de la inflación y de la indexación

de muchos de los precios (con excepción de los salarios) a la inflación del período anterior pero también a las expectativas inflacionarias del período siguiente.

F. Síntesis.

Entre las políticas típicamente de estabilización aplicadas en el lapso estudiado, la política de devaluación para superar las crisis del sector externo parece haber sido exitosa, aunque la política -de corte más estructural- de liberalización del comercio exterior, quizás neutralizó un aparte del potencial de la primera (por lo menos hasta 1987). El dramático mejoramiento de la balanza comercial y en cuenta corriente, no fue sin embargo, sólo atribuible a la devaluación. Jugó un papel muy importante el resto de las medidas macro que generaron una recesión económica muy fuerte, permitiendo la disponibilidad de excedentes exportables y el desincentivo a las importaciones. Asimismo, fue estimulando la demanda de Estados Unidos por productos mexicanos no petroleros (especialmente en 1984/1985).

De todas formas, las circunstancias anteriores no mejoraron o no contrarrestaron la debilidad de la balanza externa de capital, siendo este problema determinante para explicar la sobredosis de medidas devaluatorias hacia fines de 1987.

En cuanto a las medidas dirigidas a reducir la inflación (pero también a mejorar el sector externo), destaca la política fiscal y la crediticia y de tasa de interés. La política fiscal fue muy contraccionista por el lado del gasto público, sobre todo si se excluye de éste aquella parte destinada al pago de intereses y la pérdida por concepto de tipo de cambio. Entre los rubros más afectados del gasto se encuentra la inversión pública y los subsidios. También fue contraccionista la política tributaria en general.

Aunque la política fiscal fue exitosa en cuanto a reducir el déficit público, al final del período éste todavía era significativo, sobre todo si se toma el déficit nominal, y las políticas restrictivas no habían logrado sus metas debido a que todo el déficit público provenía de las obligaciones financieras del sector con la banca nacional e internacional.

La política crediticia y de tasa de interés es la que comparativamente fue menos ortodoxa en la práctica: no se logró una tasa de interés positiva hasta 1985 y el crédito no se contrajo en la medida de lo previsto por los requerimientos de préstamo del sector público. Además, el Estado sí adoptó un rol importante en este campo para rescatar al sector privado de la deuda externa. Los resultados de esta política crediticia y tasa de interés fueron muy poco exitosas para generar mayores ahorros e inversiones. La política salarial probablemente fue la que más contribuyó a desincentivar la inflación, vía contracción de la demanda.

En cuanto a la política de corte más estructural: liberalización del comercio exterior, cambio de precios relativos, reducción en el control de precios por parte del Estado, privatización de empresas paraestatales, todas parecen haber sido políticas más inflacionarias que deflacionarias y por tanto, no tuvieron efecto como políticas de estabilización (para corregir inflación y déficit externo) pero definitivamente cambió las relaciones de intercambio interno de la economía.

Algunas conjeturas pueden hacerse, basadas en la síntesis anterior, sobre los efectos que estas políticas macro pueden haber tenido sobre el sector agropecuario¹⁷. La política cambiaría posiblemente estimuló las exportaciones agropecuarias, a la vez desincentivando las importaciones de las mismas (además varios de estos productos siguen bajo control de importaciones) y mejorando así su balanza comercial.

Las políticas crediticias, de tasas de interés y las políticas fiscales (gasto e inversión), en cambio, no ayudaron a los productores agrícolas, así como a la demanda por los mismos. No faltaron compensaciones a estos efectos negativos, al menos en los primeros años: la liberalización de precios favoreció, sin duda, al sector agropecuario. Como puede apreciarse en el cuadro 9, el índice de precios al productor para el sector agropecuario fue superior al índice general de precios al productor en todos los años entre 1983 y 1986. Lo mismo sucedió con los precios de garantía, pero a partir de 1984. La reducción de salarios reales también abarató la producción agrícola, ampliando el margen de utilidad de sectores agrícolas importantes.

17 El impacto de estas políticas sobre la seguridad alimentaria se analizará en la sección 7.

IV. POLITICAS MACROECONOMICAS QUE AFECTAN DIRECTAMENTE AL SECTOR AGROPECUARIO Y POLITICAS MICROECONOMICAS QUE CONCIERNEN AL SECTOR AGROPECUARIO

A. Antecedentes.

Las políticas que predominaron antes de 1983 y que han afectado al sector agropecuario son: un tipo de cambio sobrevaluado; un gran control de las importaciones y exportaciones agropecuarias (más un arancel a estas últimas); una política de precios que produjo una caída continua de los términos de intercambio entre productos agrícolas y los manufactureros; una caída en los términos de intercambio dentro de los productos agropecuarios que favorecieron más a los productos no básicos que a los básicos; una política de subsidios a los productores agrícolas (a insumos intermedios) y a procesadores de productos alimentarios así como al consumo directo de los mismos.

Un programa específicamente dirigido a resolver el problema de seguridad alimentaria simultáneamente antecedió al período estudiado: el Sistema Alimentario Mexicano (1980- 1982). El SAM tenía cuatro instrumentos fundamentales para lograr los objetivos productivos formulados: un programa de riesgo compartido con los productores de temporal; un subsidio a los insumos agrícolas básicos para promover una mayor productividad; la elevación de los precios de garantía a niveles rentables y el aumento de la participación campesina a través de sus organizaciones. (Véase Cartas y Bassoco, 1987). El Programa enfrentó el marco macroeconómico sumamente adverso descrito arriba. Tuvo un éxito en la producción de bienes básicos, pero no fue continuado a partir de 1983, muchos de sus subprogramas no hubieran podido financiarse como originalmente se había previsto, dadas las nuevas condiciones de austeridad.

B. Período 1982-1986

1. *Política crediticia y de tasas de interés.*

- a. Se han tendido a eliminar los créditos preferenciales a los productores agrícolas con el fin de eliminar eventualmente el diferencial entre la tasa de interés interna general y la agrícola (Banco Mundial, feb. 1987). Durante 1984 y 1985 las tasas de interés otorgadas al sector agrícola tendían a crecer a tasas similares a las de la economía en su conjunto.
- b. Aunque la intención de política ha sido aumentar el crédito para en parte compensar la reducción de subsidios al sector, dichos créditos después de caer estrepitosamente en 1982 y 1983, se han recuperado lentamente (Véase cuadro 10). Pero, en 1985 el valor de los créditos a este sector sólo habían alcanzado los niveles reales de 1976. Además, su participación relativa en el crédito total se ha visto disminuida (de 7.2% a 6.3% de 1982 a 1985 (SARH, 1986). El Banco Mundial (febr. 1987) tiene una información diferente, pero la tendencia es la misma: mientras en 1980 el sector agrícola absorbía el 13.5% del crédito total, en 1985 lo hacía en 8.3%). De hecho, según el Banco Mundial, en 1985 el crédito al sector agrícola fue de 83.455 millones de pesos constantes (1978 = 100), en contraste con 107.300 millones de pesos constantes en 1980.

2. *Política de precios.*

Se ha seguido una política similar a la ya iniciada en la época del SAM (Sistema Alimentario Mexicano) en el sentido de aumentar los precios a los productores (cuadro 9), reduciendo el número de productos con control de precios y aumentando los precios de garantía (cuadro 9). La implementación de ésta aplicada a los precios de garantía se rezagó hasta 1984 en relación a los precios agrícolas en general (cuadro 9), pues el Gobierno quería evitar que los productos agrícolas tuvieran un impacto inflacionario (véase J. Ros y G. Rodríguez, 1986). En 1984, sin embargo, los productos sujetos a precios de ga-

rantía registraron un incremento de los mismos en 97.4% mientras el Índice de Precios al Productor en los demás sectores de la economía fue de 63.6%. Productos como frijol, maíz, huevo, etc. fueron líderes en el IPC. A pesar de lo anterior, a mediados de 1986 el incremento en los precios de garantía habían sido más que compensados por el incremento de los precios de insumos intermedios. En la segunda mitad de 1986, los insumos agrícolas habían crecido 13 puntos porcentuales más que los precios de garantía (Banco de México, 1986). Esta tendencia continuó durante 1987. Ello es reflejo de que simultáneamente, y a diferencia del SAM, se ha reducido al mínimo el subsidio a los agricultores de forma que el incremento de los precios agrícolas pueden no ser suficientes para mantener o elevar los márgenes de rentabilidad agrícola.

El incremento de precios que impacta al IPC de algunos alimentos con algún proceso de elaboración es en realidad mayor al de los productores agrícolas: por una parte estos absorben el alza de precios de los productos agrícolas y por otro absorbe el alza de precios derivados de la reducción del subsidio a los procesadores de productos agrícolas. Por este motivo, algunos alimentos procesados tuvieron incrementos de precios espectaculares en este período: en 1986 las tortillas, 317%, el pan blanco, 272.8%, refrescos, 130.8%, etc. (Banco de México, 1986). Así, es el consumidor el que ha absorbido principalmente el efecto de "enderezamiento de los precios". Por otra parte, este hecho es un fuerte desincentivo de la demanda sobre los productos agrícolas que inician la cadena productiva hacia los bienes alimenticios arriba mencionados.

Al eliminar subsidios se espera que no sólo los productos agrícolas y los alimentos en general suban sus precios a niveles similares a los internacionales, sino que también lo hagan los insumos que ellos utilizan. Este solo hecho podría conducir a que el salto de los precios de estos últimos presione a los precios agrícolas y alimentarios hasta llevarlos a precios iguales o por encima de los internacionales. Pero, aún así, muchos productos agrícolas y algunos alimentos manufacturados podrían mantenerse competitivos a nivel internacional. No así los insumos comerciables, particularmente los del sector agrícola (fertilizantes, principalmente) que sin el tradicional subsidio difícilmente pueden mantenerse competitivos¹⁸. El dilema es cuánto tiempo necesita el sec-

18 Hay que señalar que el precio de los fertilizantes había tendido a caer desde 1965, en términos relativos (Pos y Rodríguez, 1986).

tor de fertilizantes para reestructurarse y volverse competitivo. El costo de no lograr este objetivo es desaparecer, dado que la apertura comercial permitirá probablemente importar fertilizantes (además, el Banco Mundial -feb. 1987- tiene contemplado, entre los préstamos al sector agrícola, uno de apoyo a la importación de fertilizantes en caso de no modernizarse esta industria nacional, en un plazo a su criterio razonable).

Por otra parte, el elevar los precios de garantía no parecía ser un estímulo suficiente para la producción agrícola. En abril de 1986 (cuando la agricultura estaba ya en crisis), en un importante documento oficial, se afirmaba que "el mecanismo precios de garantía es ya por sí mismo insuficiente para el fomento de la producción agropecuaria, fundamentalmente por la necesidad de aplicación homogénea a nivel nacional, provocando inequidad en los beneficios que reciben los productores de las regiones menos desarrolladas, además de que inciden directamente en los precios al consumidor" (en "Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria", SARH, abril 1986).

El sector ganadero, a diferencia del sector agrícola, tuvo un buen año en 1986: creció en 3.2% su producción¹⁹. Aparentemente el rezago de los precios de estos productos en relación al IPC en general, incentivó el consumo interno de carne, aunque quizás más a la sustitución de importaciones de estos bienes, pues la compra del exterior de este producto se contrajo notablemente. Fue hasta 1987 cuando este sector entró en crisis de producción, pues a pesar de los precios de estos bienes, la crisis restringía fuertemente la demanda.

3. *Política comercial.*

Entre las políticas comerciales que más afectan al sector agrario no está la incorporación de México al GATT, pues normalmente el comercio de alimentos no se rige de modo sustantivo por las normas de ese acuerdo. Más importante son las reducciones de aranceles y el hecho de que se han comenzado a liberar ciertos productos agrícolas de permisos previos de importación.

19 Esto es válido sólo para la ganadería, pues la producción porcina de ese año se contrajo y la avícola se mantuvo casi constante.

Aún así, todavía el 86% de los productos agrícolas y el 22% de los pecuarios siguen sujetos a permisos previos de importación a fines de 1986. En 1987, sin embargo, continuó la desgravación.

Aunque México, en general, ha presentado una tasa de protección efectiva negativa para los productos agropecuarios, siendo por tanto casi todos ellos competitivos frente a importaciones, este es un terreno muy cambiante pues la sobreproducción de productos agropecuarios a nivel internacional y el fuerte avance tecnológico en los países desarrollados, más un eventual posible rezago cambiario en México, pueden alterar la situación frente a países competidores.

Por lo pronto, la política de liberalización ha beneficiado comparativamente más al sector agropecuario que al sector manufacturero tomado en conjunto, ya que mientras la mayor parte de los productos agropecuarios siguen sujetos a permisos previos, una buena parte de los insumos y especialmente la maquinaria que importa el sector agropecuario ha sido liberada (alrededor del 70% de las importaciones realizadas por el sector agropecuario y extractivo habían sido liberadas en julio de 1985) (C. Schattan, 1986).

4. Política salarial y de empleo

La caída en el salario real y el número absoluto de empleos, ya señalado en la sección 3, y por tanto de la demanda por alimentos, pudo haber implicado que hubiera un excedente exportable que explique en parte, el fuerte superávit en la balanza comercial en 1986 en el rubro agropecuario (Véase cuadro 2).

5. Política fiscal

Hay que distinguir entre la política fiscal dirigida al sector agropecuario y la dirigida al sector alimentario propiamente tal.

En lo que se refiere a la política fiscal dirigida al sector agropecuario, se

ha reducido fuertemente el presupuesto de la SARH. En efecto, en 1985 ésta vio su presupuesto reducido en 13% en relación al año anterior en términos reales (Informe de Labores de la SARH, 1985-1986). Pero en realidad este presupuesto había venido cayendo paulatinamente en términos reales casi ininterrumpidamente desde 1981 hasta 1986 con la única excepción de 1984. De hecho, el porcentaje del gasto ejercido por el sector público dirigido al sector agropecuario y pesquero se redujo del 12.6% en 1981 al 9.2% en 1985. También perdió importancia el sector agropecuario en la inversión pública: de representar el 15% en el total de inversión pública en 1980, se redujo al 8.9% en 1985 (Ros y Rodríguez, 1986).

En cuanto a la política fiscal dirigida al sector alimentario, se ha eliminado gran parte del subsidio general al consumo, que se traducía en precios bajos.

Prácticamente todos los subsidios al productor fueron manejados por CONASUPO tradicionalmente, y estos se contrajeron muy sustancialmente de un 1% del PIB (1982) a menos del 0.2% en 1986. Considérese que el PIB prácticamente no ha crecido (como promedio anual) en términos reales en el período considerado, con lo que el apoyo ha sido aún menor de lo sugerido por las cifras anteriores. Otro indicador del corte presupuestal a subsidios para la producción de alimentos es el que en 1982 el valor de los subsidios otorgados por CONASUPO superaban el valor de las transferencias del Gobierno federal al agro. Los subsidios eran 109% de las transferencias. Este porcentaje había caído a 24% en 1986. Hay que anotar que las transferencias, en términos reales, no tuvieron una gran variación, de manera que la reducción de subsidios fue enorme en términos absolutos. Las transferencias no se modificaron mayormente quizás porque son necesarias para pagar el servicio de la deuda externa de CONASUPO. En efecto, el 90% de tales transferencias se usan para pagar los intereses de la deuda de US\$1.700 millones de esa empresa.

En lugar de los subsidios antes otorgados, se pretende subsidiar directamente al consumidor más pobre (grupo objetivo) a través de los "tortibonos". Estos les permite a los beneficiarios comprar tortillas a 27% del valor de la tortilla en el mercado. La intención de este programa es cuadruplicar la extensión del mismo hasta llegar a US\$ 250 millones entre 1987 y 1988.

La idea de reducir los subsidios dirigidos al sector alimentario, en realidad no es nueva. Ya a principios de los años 80, la proyección de los subsidios destinados al sector agrícola parecían insostenibles en el largo plazo.

También la idea de tratar de tener subsidios más selectivos y específicamente dirigidos al sector más pobre a través de un sistema similar al de los Estados Unidos de "food stamps" era una solución contemplada y similar a la de tortibonos. Asimismo, se consideraban soluciones intermedias como el reemplazo del subsidio masivo al consumo por el subsidio a los productos intermedios. Cálculos hechos por el SAM indican que la sustitución de un subsidio de 62.000 millones de pesos otorgados al consumo de tortillas, pan y azúcar por un subsidio de 4.000 millones a insumos como semillas, fertilizantes, etc. podía tener exactamente el mismo resultado (C. Luiselli, 1985).

Esta última alternativa está desechada en el nuevo esquema, pues se pretende reducir, como ya se ha mencionado, al mínimo el subsidio a los insumos. Esto deja como única alternativa el otorgamiento de los bonos. El problema adicional que se plantea para esta alternativa es la brecha de tiempo entre la eliminación del subsidio y la implementación del plan de bonos en toda su pretendida extensión. (Banco Mundial, febr. 1987).

6. Reducción del tamaño de las empresas públicas vinculadas al sector agropecuario.

El ejemplo más claro de la implementación de esta política es la drástica reducción de las operaciones de CONASUPO, tanto en la compra como en la venta de productos agrícolas de consumo básico. Entre 1983 y 1986 la compra de frijol y de maíz se redujo aproximadamente a la mitad: de 530.400 toneladas a 259.500 y de 5.518,500 toneladas a 2.300.900 respectivamente. Algo muy similar sucedió con las ventas de CONASUPO en este tipo de productos (Véase cuadro 11).

7. Interacción de las políticas económicas

La gran pregunta que surge después de la revisión de políticas hechas en las páginas anteriores es si se ha logrado superar a través de ellas el tradicional sesgo antiagrícola existente, al menos hasta 1981. Antes de revisar el comportamiento de las variables agropecuarias en el período 1982-1986, con-

viene señalar, al menos en principio, la posible interacción de las políticas económicas entre sí y su impacto conjunto sobre este sector.

Idealmente, como lo señala R. Norton (1987), el paquete de ajuste estructural en la economía debería tener los siguientes efectos sobre el sector agropecuario: habría un impacto recesivo sobre la actividad económica y una consecuente mayor disponibilidad de mano de obra en el sector agrícola (especialmente si la contracción económica ha sido relativamente mayor en el sector manufacturero y el sector servicios). A pesar de que inicialmente ello puede significar un mayor desempleo y subempleo en el sector agrícola, este mismo fenómeno contribuirá a reducir los salarios reales, y si la demanda por productos alimentarios no se contrae muy significativamente, la caída en los salarios generará una mayor demanda de trabajadores en el agro.

Si al paquete de políticas económicas que generan una contracción de la actividad económica se une una devaluación del tipo de cambio, habrá una elevación de los precios de los productos comerciables en relación a los no comerciables. Por lo tanto, habrá un mejoramiento en los términos de intercambio entre los primeros en relación a los segundos. Los productos agrícolas estarán entre los favorecidos pues son, en su mayoría, comerciables. Si entre los productos agrícolas se encuentran bienes importables (o que pueden sustituir importaciones) y bienes exportables, la devaluación también cambiará los precios relativos entre ellos. De hecho, los precios en moneda nacional de los dos tipos de productos se elevarán, pero la demanda se reducirá especialmente para los productos importados. Sin embargo, si el país puede producir bienes que usualmente se importan (importables), a menores precios que los importados, la demanda por este tipo de productos se encauzará hacia los que sustituyen importaciones. De esta manera, se habrá cambiado también la relación de precios entre los importables y exportables a favor de estos últimos, y al mismo tiempo se habrán sustituido importaciones.

De acuerdo al razonamiento anterior, si bien las políticas detrás de los PAE tienen un efecto recesivo, en general, este es menor para el sector agrícola, sobre todo si se le acompaña de una devaluación. El cambio de los términos de intercambio interno a favor del sector agrícola (por ser comerciables), la sustitución de importaciones de productos agrícolas (por el cambio en los precios relativos entre productos importados y sus sustitutos nacionales) que puede compensar o más que compensar la contracción de la demanda interna de productos agrícolas, la mayor demanda externa por productos agrícolas por tener precios más competitivos a nivel internacional y la caída en los

salarios reales, mejora las ganancias en la actividad agropecuaria, estimulando a este sector. Este estímulo contrarrestaría hasta cierto punto el desempleo y la caída de salarios reales originales.

Sin embargo, la anterior secuencia de eventos no puede analizarse independientemente de otras políticas macro (R. Norton, 1987). Si, por ejemplo, hay una política monetaria y/o fiscal restrictiva que eleva el costo de los insumos agrícolas o encarece mucho los créditos (de los cuales el sector agrícola es muy dependiente), entonces la oferta de productos agropecuarios puede verse desalentada y el estímulo originado por la devaluación puede verse anulado.

También hay que considerar la política comercial. Si en el paquete de políticas macro que acompañan al PAE se encuentra una liberalización general de importaciones (eliminación de permisos previos de importación y reducción de aranceles), puede haber una anulación de ciertos efectos estimulantes para el sector agropecuario antes mencionados. Entre estos puede mencionarse una reducción en los precios agrícolas, en caso de que la protección nominal haya sido positiva, y un aumento en vez de una sustitución de importaciones. Asimismo, la posibilidad de que el sector agrícola se beneficie de la política de liberalización a través de un acceso más fácil a la importación de bienes de capital, depende de la política cambiaria y de la política crediticia. Si éstas generan precios altos de importación y hacen difícil el financiamiento de la importación, las posibilidades de que este sector se beneficie realmente de la política comercial son restringidas a pesar de ser, en principio, un sector favorecido por la política de apertura.

También hay que destacar el factor tiempo, particularmente relevante para el sector agrícola. Si no hay una respuesta rápida de la producción agrícola ante la política cambiaria, puede suceder que el efecto inflacionario de la devaluación tenga un fuerte impacto inhibitorio de esta actividad productiva, por la elevación del precio de los bienes intermedios a la agricultura. En este caso muchos productores agrícolas no se habrán beneficiado del todo de los incentivos de la devaluación. Si los insumos agrícolas aumentan más que los precios de los bienes agrícolas, no habrá estímulo a la producción agrícola derivado de la política de precios ni de la política cambiaria.

Puede concluirse, entonces, que el efecto positivo de los PAE sobre el sector agrícola depende absolutamente de la interacción de las políticas macro y de la combinación de éstas con las políticas microeconómicas dirigidas

al sector. En realidad no hay absolutamente ningún resultado garantizado de este conjunto de políticas ex-ante.

V. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR AGRICOLA ENTRE 1982 Y 1986.

El caso mexicano es adoptado frecuentemente como ejemplo del éxito de las políticas de ajuste estructural para estimular al sector agrícola y, se pone especial énfasis en el hecho de que la sustitución de importaciones compensó con creces la contracción de la demanda interna por productos agrícolas; (R. Norton, FAO, 1987). El moderado éxito de la producción agrícola (cuadro 12) en el período 1982-1985 (2.7% de crecimiento en términos reales) no es atribuible a las políticas dirigidas específicamente al subsector. Estas en realidad se implementaron con gran fuerza en 1985 y 1986 y coincidieron, en este último año, con una aguda caída en la producción agropecuaria (-4.2%). Sin embargo, los años de crecimiento agrícola previos (1983-1985) probablemente estén influidos por la inercia de anteriores políticas, las políticas globales así como por condiciones climáticas, y de los términos de intercambio internos a favor de los productos agrícolas, no así de términos de intercambio internacionales, que se deterioraron a lo largo de esos años (-1.8% y -6.1% respectivamente en el IPC en dólares en 1985 en relación a 1984).

La crisis de 1986 se agudizó debido a condiciones climáticas desfavorables en el Norte de la República (el almacenamiento para riego había caído en 10% en relación al año anterior en 1986) y a la reducción de la superficie cosechable, también resultado de las condiciones climáticas y de otros elementos. Pero, también tiene que haber sido importante la caída en la demanda interna de productos, pues a pesar de que cayó la producción agrícola en 1986, se logró un alto superávit comercial en ese año (1.106.800 de dólares) (Véase cuadro 2). De esta manera, la producción nacional disminuyó en términos absolutos y se redirigió hacia mercados foráneos, en algunos casos, y en otros hubo menores necesidades de importación de otros productos. La carne de vacuno es un buen ejemplo del primer caso, y el maíz, la semilla de soya y el sorgo son ejemplos del segundo caso. La menor necesidad de semilla de soya y de sorgo son, a su vez, un resultado directo de la menor necesidad de alimentos para animales, derivado del menor consumo interno de carne.

Podría aventurarse, a modo de conclusión de esta sección, que la interacción de políticas económicas macro y micro surtieron un efecto moderadamente positivo sobre el sector agropecuario, considerado como un todo en los primeros tres años del período estudiado. Efectivamente hubo un desempeño mucho más positivo de este sector en relación al conjunto de la economía. El crecimiento de la producción agrícola permitió sustituir importaciones y ampliar las exportaciones. Las políticas de estabilización macro (devaluación y contracción de la demanda interna) contribuyeron a este resultado. Entre las políticas específicamente dirigidas al sector agropecuario que contribuyeron a estimular al rubro tratado destaca, por sobre todo, la política de elevación de los precios agrícolas en relación a los demás precios de la economía (mediante la liberalización de algunos precios y el aumento de los precios de garantía).

Empero el marco de política antes mencionado se enfrentó a sí mismo eventualmente (de ahí la importancia de los tiempos de implementación de política). Así, la propia contracción de la demanda, la elevación de los precios de los insumos intermedios para la agricultura, el corte en los subsidios a productores y consumidores, la escasez y el encarecimiento del crédito, el drástico corte en la inversión pública dirigida al sector agrícola, parecen haberse coludido para anular los efectos estimulantes del movimiento de los precios. La crisis agrícola se hizo patente en 1986, y en 1987 parece haberse empeorado. (Hay indicios de que 1988 será también un muy mal año, agravadas las circunstancias por la sequía sentida hasta junio.) A nivel más micro, hay que notar que algunas de la políticas económicas, entre otras, el corte de los subsidios, afectaron especialmente a sectores con el mayor potencial multiplicador dentro del agro, como la producción de maíz. Por otro lado, el drástico corte en la inversión, en infraestructura, abastecimiento e investigación ya empieza a mostrar sus efectos negativos, y estos seguramente afectarán la recuperación agrícola por un largo período.

Aún más, la cronología de los cambios indica que la etapa de mayor éxito en la producción agrícola fue aquella en que los precios relativos se elevaron para el agro, pero los cambios institucionales que afectaban a este sector estaban todavía en ciernes. Es posible, entonces, que el cambio institucional, en aras de contribuir a reducir el déficit fiscal lo más rápidamente posible, haya sido demasiado abrupto (reducción drástica de las funciones de CONASUPO y BANRURAL, entre otras) o bien que la desaparición de muchas funciones reguladoras y de apoyo al sector sean indispensables permanentemente para su buen desenvolvimiento.

VI. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS, LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAMENTE DIRIGIDAS AL SECTOR AGRÍCOLA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO.²⁰

A. Política de precios

La elevación de los precios agrícolas nacionales (al supuesto "nivel" internacional) y la reducción de subsidios por una parte, y la política salarial y de empleo, que han provocado caída en el salario real y estancamiento del empleo, son quizás las medidas de política que más impacto han tenido o pueden tener sobre la seguridad alimentaria en México.

El propósito manifiesto de la política de precios es eliminar distorsiones en la asignación de recursos en la economía y, para el sector agropecuario en particular, evitar el sesgo anti-agrícola que había dominado durante las últimas décadas en México. El nuevo sistema de determinación de los precios (a través del mayor uso del libre mercado nacional e internacional) a la vez, hace menos necesaria la intervención del Estado mediante estímulos especiales, lo que históricamente se supone había causado distorsiones en la utilización de recursos en la economía, además de haber contribuido al déficit fiscal. Una meta adicional de una política de este tipo es evitar la desacumulación en el sector agrícola en el largo plazo, y reforzar de esta manera a dicho sector.

En cuanto a la seguridad alimentaria, la política de precios puede afectar en forma muy contradictoria a distintos grupos de la población. Nos interesará tratar aquí el efecto de la política de precios agrícolas sobre los distintos sectores sociales.

La elevación de los precios de los productos agrícolas a niveles internacionales sin duda estimula la producción agrícola, pues aumenta la rentabilidad de dicha actividad. La seguridad alimentaria de los productores aumentará. También puede mejorar el acceso a la alimentación de aquellos jornaleros que sean contratados adicionalmente para cumplir las tareas ampliadas de la pro-

²⁰ Por seguridad alimentaria entendemos el concepto amplio desarrollado por CEPAL/México (1987)

ducción. Sin embargo, si los salarios reales de estos jornaleros y de los demás, así como el salario real de los demandantes de productos agrícolas se ven muy reducidos, puede no haber una salida a la mayor producción, excepto a través de exportaciones, sin contribuir a la mejor alimentación de los mexicanos. Esto probablemente es lo que ha sucedido en México en el período más reciente y se refleja en un gran superávit de la balanza comercial agrícola.

Los beneficiarios directos de la política de aumento de precios agrícolas son los productores excedentarios, que no sólo pueden aprovechar los mayores precios, sino la caída de los salarios reales que deben pagar a los jornaleros que contratan. Entre estos, los que están aún en mejor posición son los productores exportadores, pues no están expuestos a perder mercado por la caída de la demanda interna.

Los sectores que se ven afectados negativamente por el alza de los precios agrícolas son todos aquellos que para su alimentación dependen de comprar tales alimentos; esto incluye a la población remunerada en el sector rural y urbano. Como se mencionará más adelante, aproximadamente la mitad de los hogares considerados pobres se encuentran en sectores rurales y la otra mitad en sectores no rurales. Dado el mayor tamaño de las familias en el campo, numéricamente es mayor el número de personas pobres que se encuentran en el agro. A los sectores campesinos de subsistencia, los cambios en los precios de los productos alimentarios, en principio, no los afecta mayormente (para un análisis detallado de los efectos contradictorios de política de precios homogénea para productos agrícolas, A. de Janvry, 1985).

Según las estadísticas elaboradas por la CEPAL (Shejtman), 86.6% de los productores agrícolas son campesinos, 11.6% son productores transicionales, y sólo 1.8% son empresarios. De los campesinos sólo 8.2% (del total de productores agrícolas) son excedentarios. Por tanto, el conjunto de productores agrícolas directamente beneficiados por el aumento de los precios agrícolas es el 21.6%. El resto de los productores no son excedentarios.

Hay que señalar, sin embargo, que los ingresos que perciben los estratos más pobres del sector agropecuario (más de la mitad de las unidades agrí-

colas²¹) se originan en varias fuentes. Las principales son el salario que reciben por trabajar en tierras ajenas y el ingreso que obtienen al vender productos de sus propias tierras. Los campesinos, por tanto, en general tienen una situación híbrida de productores excedentarios y jornaleros (esa combinación muy a menudo no alcanza un salario mínimo). De ahí que la evolución de los ingresos de este amplio segmento de la población dependa tanto de la política de precios como la de salarios (N. Lustig, 1986).

De acuerdo a lo anterior, la política de precios favorecería a este sector en cuanto a productores, y la desfavorecería en cuanto a compradores, y la política salarial los afectaría negativamente como perceptores de salarios. El resultado neto de todos estos elementos sobre el ingreso de los estratos rurales más pobres no es del todo claro. La falta de indicadores directos sobre este fenómeno, ha requerido la utilización de indicadores indirectos. N. Lustig (1986), basándose en el buen desempeño de los cultivos principalmente campesinos (maíz y frijoles), concluye que este segmento de la población tuvo un incremento de su ingreso originado en la producción entre 1982 y 1984. Sin embargo, según Lustig, la contracción del salario agrícola en 32% en el mismo lapso (la remuneración promedio de la agricultura, que era 40% del salario mínimo promedio, cayó en alrededor de un tercio del mismo entre 1982 y 1984), tiene que haber sido perjudicial para este mismo estrato. Por otro lado, cifras más globales para el sector agropecuario en su conjunto indican, en el mismo estudio, que la caída de los ingresos no salariales no alcanzan en absoluto a cubrir la contracción en los ingresos salariales agrícolas. Las estimaciones de Lustig probablemente sean válidas hasta 1985. A partir de 1986, los ingresos del sector mencionado tienen que haber caído sustancialmente, más por el lado salarial y de producción que en los años precedentes, si se considera el desempeño en el sector agrícola descrito en secciones anteriores en el período más reciente (y aún más para 1987-88).

El efecto neto de la política de precios descrita ha afectado y está afectando negativamente a un grupo social mucho más amplio que aquel beneficiado por la misma. Esta afirmación es aún más válida si se considera, en primer lugar, la fuerte caída del ingreso real de todos los grupos asalariados -no sólo el rural- y cuyo consumo se destina en una buena parte al consumo de alimen-

21 El concepto de unidad agrícola es controversial. Sobre este punto, véase R. Bartra y G Otero, 1987.

tos. Ya en 1985 un estudio de J. Schattan (1988) estimaba que el gasto real que la población mexicana destinaba a alimentos había bajado en 50%. Un segundo indicador, como señala Lustig, es el que la proporción del total de asalariados que perciben un salario igual o inferior al mínimo haya aumentado sorprendentemente: los trabajadores inscritos en el IMSS con un salario igual o inferior al mínimo aumentó del 13.2% en 1982 al 37.8% en junio de 1985 del total de inscritos.

Hasta aquí hemos señalado que los salarios han caído en términos reales muy fuertemente para todos los grupos asalariados. Los salarios mínimos lo han hecho en más del 40%, pero también se ha mencionado que una muy alta proporción de la población percibe un ingreso menor al mínimo y que estos han caído fuertemente. Los ingresos no salariales han sido totalmente insuficientes para compensar la erosión en los salarios reales. Hay que agregar a todo lo anterior, que dado que una buena parte del consumo de los sectores asalariados se compone de alimentos, especialmente en el caso de los salarios más bajos, y considerando que la política de precios ha estado dirigida a cambiar los precios relativos a favor del sector agrícola, el poder de compra de los bajos salarios ha caído proporcionalmente más que el del conjunto de los ingresos (salarios y otros). Es decir, la caída en el poder de compra de los bajos salarios ha sido más que proporcional a la caída de los salarios reales, lo que tiene serias implicaciones para la seguridad alimentaria de los sectores de bajos ingresos. Un indicador de ello es que en 1986 el índice de precios para los bienes que adquiriría una familia que percibía un salario mínimo aumentó en 91.6%, a diferencia del 87.7% y el 84.9% que enfrentaron las familias cuyo ingreso era entre uno y tres salarios mínimos y más de tres salarios mínimos respectivamente. (Véase cuadro 14)

El análisis del cambio en los precios agrícolas se ha hecho exclusivamente considerando un **aumento** de ellos al nivel internacional. Sin embargo, en algunos pocos, pero importantes casos, puede haber una **reducción** del precio agrícola al nivel internacional (en los casos en que el precio nacional del producto es mayor al internacional) al abrir el mercado nacional al comercio internacional.

Ejemplifiquemos con el caso del **maíz**. Este producto tiene un precio internacional 5% superior al internacional (1987). Si se hicieran importaciones de maíz se reduciría el precio interno de este alimento para una población más amplia que la favorecida por los "tortibonos". El resultado, a diferencia del caso de cambio de precios relativos antes señalado, favorecería a los consumi-

dores, especialmente a aquellos cuya dieta consiste en gran medida en el maíz (los dos deciles de ingreso más bajo dependen en más de 50% del maíz para obtener sus proteínas; véase R. Norton, 1987). Los beneficios de esta política serían innegables, a no ser porque una muy gran proporción de campesinos pobres producen precisamente maíz. Se calcula que alrededor del 25% del ingreso campesino pobre proviene de granos básicos y frijol (Norton, 1987). Por tanto, el costo en seguridad alimentaria podría ser mayor que el beneficio. Esta duda se refuerza si se considera que una política como la señalada tendería a desviar al país de la autosuficiencia alimentaria (Norton, 1987).

B. La sustitución de subsidios generales a los alimentos por bonos dirigidos a grupos objetivo y la seguridad alimentaria en México.

Se ha pensado en la sustitución de los subsidios generales a los alimentos -en su mayoría manejados por CONASUPO- para reducir la carga fiscal que estos han significado en el pasado y contribuir a reducir así el déficit público. Además, tradicionalmente se ha considerado que el subsidio dirigido a grupos específicos tiene la ventaja de no ser tan distorsionante en cuanto a asignación de recursos, pues se puede implementar sin alterar los precios generales del mercado. Este elemento puede tener la ventaja de que al evitar que los productos agropecuarios tengan un precio artificialmente bajo, no haya un sesgo en contra de la inversión en el sector agrícola, lo que genera a la larga, mayores niveles de pobreza y menor seguridad alimentaria. Sin embargo, las limitantes de este sistema también son reconocidas (Banco Mundial, 1985) en el sentido de que se requiere una gran capacidad administrativa para hacer funcionar bien un programa de esta índole, y para que su costo fiscal no sea extraordinariamente alto. El costo de implementación de un proyecto de este tipo es de todas formas mayor que el de manejar subsidios generales (por ejemplo, el imponer un arancel general a ciertos productos importados, o fijar un precio homogéneo para determinadas mercancías).

En México, la modalidad de otorgar subsidios a "grupos objetivo" puede resultar particularmente difícil y costoso, porque el grupo más pobre es un grupo disperso. Según las cifras elaboradas por N. Lustig con base en información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1977 de la SPP, 1977 (Lustig, N., 1982), hay un porcentaje similar de hogares en el sector rural y en el sector urbano con un ingreso menor o igual al mínimo. De hecho, el

41% de los ingresos totales de los hogares correspondían en 1977 al estrato menor de ingresos (entre 0 y 1 salario mínimo), de los cuales aproximadamente la mitad estaba ubicado en el sector agrícola y la otra mitad en el sector no agrícola. Ambos grupos aglutinaban un monto similar del ingreso total (5.4% y 7.1%, respectivamente).

Esto revela lo complicado que puede ser tratar de abarcar, como población objetivo de subsidios a través de bonos, una población rural y otra urbana. El segmento más difícil de abordar, sin embargo, es la población rural. Llegar a ella tanto en términos de transferencias directas, apoyo en especies o el otorgamiento de bonos es engorroso.

Un estudio del Banco Mundial (1985), llega a la conclusión de que cuando los pobres se encuentran distribuidos en zonas urbanas y rurales, las políticas más adecuadas para elevar los niveles de seguridad alimentaria de la población son las que reducen el precio de los alimentos para los consumidores, sin reducirlos a los productores. Los subsidios a los consumidores pueden manejarse eficientemente si los productos que más pesan en la canasta de consumo de los pobres se elaboran en forma centralizada. Esta es exactamente la forma en que tradicionalmente se manejaban los subsidios en México, resultado del cambio drástico sufrido por el sistema de subsidios al consumo recientemente.

Por otra parte, la reducción de los subsidios a los productores, probablemente afecte a los productores agrícolas en general, puesto que aparentemente se han diseñado subsidios para grupos objetivo de consumidores pero no de productores. Los efectos de esta falta de apoyo pueden ser especialmente perjudiciales para cierta población cuyo trabajo dependía importante-mente de los subsidios al productor. Este es el caso del sector productor de maíz, pues éste es el que mostraba una mayor elasticidad, empleo e ingreso a unidad de subsidio (C. Cartas y L.M. Bassoco, 1986). Este problema puede tener implicaciones más allá de la generación de empleo e ingreso. Seguramente repercutirá sobre la producción de productos básicos y afectará las posibilidades de autosuficiencia alimentaria.

C. Distribución del ingreso.

Son muchas las políticas económicas que han incidido sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, en cada caso ciertos aspectos de las políticas tienen mayor relevancia que otras. Por ejemplo, en cuanto a la política fiscal, en lo que a seguridad alimentaria se refiere, interesa la política fiscal que más afecta a los sectores más pobres de la población. Según diversos estudios es la parte del gasto público y no el de impuestos el que más influye sobre este segmento social (T. Catsambas, 1987). De hecho los cambios en el sistema impositivo no afectan a los sectores que, de todas formas, prácticamente no pagan impuestos. En cambio, los cortes en el gasto público, generalmente afectan programas dirigidos específicamente a los sectores de menores ingresos. En el caso de México efectivamente los bajos estratos de ingreso no pagan impuestos indirectos, pero sí directos, pues deben pagar el impuesto al valor agregado (IVA) que es de 15% para la mayor parte de los productos. Sin embargo, muchos de los productos de consumo popular, especialmente alimentos, están exentos del IVA. De esta forma los impuestos efectivamente son progresivos, de acuerdo al ingreso.

Por el lado del gasto público, el efecto sobre distribución del ingreso ha cambiado en los últimos años. De acuerdo a un estudio reciente (N. Lustig, 1987), después de haber crecido ininterrumpidamente durante 50 años, el gasto per cápita en desarrollo social hecho por el Gobierno mexicano comenzó a caer. Entre 1983 y 1985, este gasto per cápita fue 21% menor al que se había registrado en 1977-1982 (Lustig, 1987). Es decir, a partir de 1983, la política fiscal del Gobierno ha dejado progresivamente de jugar un papel atenuante de la gran desigualdad en la distribución del ingreso.

Adicionalmente, se han detectado varios aspectos que indican un deterioro en la distribución del ingreso, que pueden ser atribuibles al conjunto de políticas macroeconómicas contraccionistas, que se han seguido a partir de fines de 1982. Un aspecto previamente mencionado es el mucho mayor peso de los salarios más bajos en el total de ingresos que, al no haber variado el número de empleos entre 1982 y 1986, es sin duda manifestación de una distribución del ingreso regresiva. Otro indicador de este fenómeno es el hecho de que mientras los salarios en términos reales se contrajeron, en general, en el período tratado, los ingresos no salariales se incrementaron. Aunque ello po-

dría ser indicio de que la reducción de salarios se ha compensado con actividades en el sector informal, por parte de los sectores más afectados por la crisis económica, tal como lo indica un estudio de Lustig (1986), el sector que mostró el mayor incremento en los ingresos no salariales fue el manufacturero. Dado que en este sector no abundan las actividades de carácter informal, es presumible que los ingresos no salariales sean atribuibles sobre todo, a un aumento en las ganancias del sector empresarial, lo que reforzaría a su vez la tendencia regresiva de la distribución del ingreso.

Otras políticas económicas más específicas, como la restricción al crédito rural (y al crédito en general), puede tener serias consecuencias para la distribución del ingreso. Un crédito limitado se racionará entre aquellos productores que tienen más "credibilidad crediticia", es decir, los más ricos. Estos podrán expandir su producción para responder al estímulo para exportar, pero el resultado será probablemente de una distribución regresiva del ingreso. Los productores más pobres no sólo no podrán aprovechar las políticas de estímulo sino no podrán seguir operando como productores agrícolas a la larga. Ello podría compensarse si el aumento de la producción del sector próspero genera mayores empleos, de forma de contrarrestar a los sectores perjudicados. Pero, si el sector próspero es altamente tecnificado, ello es probable que no suceda. En una economía con amplios márgenes de desempleo, el resultado de las políticas de ajuste es muy incierto sobre los niveles de pobreza y la seguridad alimentaria. Como lo mencionan Addison y Demery (pág. 23), en una situación donde hay desempleo una política de ajuste mejorará la distribución del ingreso sólo en circunstancias particulares. "La participación del trabajo aumenta si la elasticidad de demanda de trabajadores es suficientemente alta como para generar una proporción de empleo mayor que la (inevitable) caída en el salario real". De todas formas el impacto de un ajuste puede ser tan recesivo que de ninguna manera contribuya a un mejoramiento en el nivel de vida (Taylor, L. *Macro Models in developing countries*, 1979).

D. Apoyo estatal a la salud y seguridad social.

El Gobierno destinaba el 3.3% del total de sus inversiones para este propósito en 1986, en contraste con el 4.4% promedio que destinaba en el período 1971-1976.

VII. CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES DE POLITICAS.

La interacción de políticas parece haber sido, con la excepción de lograr la corrección del desequilibrio externo (en cuenta corriente), poco efectiva tanto a nivel macro como a nivel micro para alcanzar otros tres objetivos con el paquete de políticas implementadas desde fines de 1982: la eliminación del déficit fiscal nominal, la eliminación de la inflación y la reanudación del crecimiento económico. Estas metas al final del período estudiado están muy lejos de lograrse. Así, la política cambiaria, la política de tasas de interés (más recientemente), la política de precios (cambio de precios relativos y eliminación de controles de precios), la política comercial (cuyo fin era antiinflacionario, pero con el presente tipo de cambio no puede ser más que inflacionario), entre otras, actuaron a favor de la inflación. Esta a su vez imposibilita eliminar el déficit fiscal nominal, por los componentes inflacionarios del mismo.

Por otra parte, los incentivos de la política de ajuste, que supuestamente sentarían las bases para la reanudación del crecimiento, han sido inefectivos o insuficientes para lograr la señalada meta. Así, por un lado, se logró mejorar sustancialmente la balanza en cuenta corriente de la balanza de pagos y aumentar al mismo tiempo las reservas del Banco de México, pero, la falta de incentivos a la inversión privada y el rol poco dinámico del Gobierno en este campo, ha impedido crear las bases mencionadas.

El sustancial mejoramiento de la balanza de pagos, incluyendo la más alta reserva de divisas, es resultado de la política de devaluación y de la contracción económica. La meta de más largo alcance, de lograr una mayor competitividad a nivel internacional es difícil de juzgar aún. El tipo de cambio de subvaluación del peso, así como la existencia de grandes excedentes exportables a raíz de la contracción económica matizan el éxito en el sector externo, si se trata de proyectar a un futuro con crecimiento económico.

Es posible deducir de lo anterior, que la concepción de la crisis económica de México detrás de las políticas de estabilización y ajuste económico, implementadas a partir de 1982, es probablemente inadecuada, o al menos incompleta para resolver los problemas que se intentaba resolver. Así, un paquete de políticas más efectivas requerirá de una revisión de la concepción de crisis utilizada hasta ahora. Entre los

elementos adicionales que deberán tomarse en cuenta están: la influencia creciente de las cambiantes políticas macro de los países industrializados (especialmente Estados Unidos), sobre las economías de los países en desarrollo y la creciente competencia de los países en vías de desarrollo por una mayor participación en un mercado internacional cada vez menos dinámico, con el resultante deterioro de los términos de intercambio para dichos países.

Dentro de este esquema, la reorientación de la actividad agrícola hacia las exportaciones por parte de México, requerirá, como se ha planteado en trabajos anteriores (Cassio Luiselli, 1985) una gran imaginación y esfuerzo diversificador. Todos los países de la OCDE (Japón, la CEE y los Estados Unidos, sobre todo) tienen montado un abigarrado sistema de proteccionismo tarifario y no tarifario. El hecho de que Estados Unidos, nuestro principal y natural mercado, haya ampliado fuertemente su producción agrícola y que haya reafirmado su presencia en el mercado internacional, así como el que la tasa de crecimiento de la demanda interna de alimentos sea bastante baja en ese país, pone a México en un serio problema. La dificultad es por lo menos de dos órdenes: Estados Unidos protegerá su mercado interno para cubrirlo con su propia producción, estrechando la entrada fácil por parte de México, y en segundo lugar, México tendrá que enfrentarse con Estados Unidos como competidor en algunos productos, si quiere explorar nuevos mercados de exportación no estadounidenses.

De todas formas, el mercado de Estados Unidos tiende, si no a dinamizarse en cuanto a alimentos, al menos a cambiar su composición. Esto afecta a México en términos positivos y negativos al mismo tiempo. Si bien México puede ver las exportaciones de carne amenazadas por la reducción de consumo por parte de Estados Unidos, al mismo tiempo ven mejoradas sus posibilidades de exportación de vegetales y frutas, producto de una mayor inclinación de la dieta de Estados Unidos hacia esos productos. México aún es competitivo en muchos de éstos. (C. Luiselli, 1985). Al mismo tiempo como México sigue las pautas de Estados Unidos en su consumo diario, pero con un rezago en el tiempo, mientras Estados Unidos comienza a dejar la carne, México incrementa su consumo, como resultado de la ampliación de las capas medias, etc. Esto en parte podría compensar el cambio en la composición de alimentación de Estados Unidos. Sin embargo, a partir de la crisis de 1982 y especialmente de la fuerte caída en el salario real, la demanda in-

terna por todo tipo de productos, pero especialmente de carne, ha disminuido en términos absolutos en México.

En cuanto a las políticas dirigidas al sector agropecuario específicamente, hay que destacar que la eliminación del tradicional sesgo anti-agrícola, vía liberación de los precios y consiguiente cambio en los precios relativos a favor del sector agrícola, si bien resultó ser estimulante para el sector (1983-1985), fue insuficiente para compensar la eliminación del apoyo al sector que el Gobierno había tradicionalmente provisto al área rural. En 1986 y en 1987, cuando los precios del sector agropecuario se habían elevado muy por encima de los demás, junto con otra serie de cambios estructurales (eliminación de una gran parte de los subsidios de CONASUPO, de los créditos a tasas preferenciales, de la intermediación del sector público en la comercialización de productos, de la inversión pública en el sector, etc.), los mayores márgenes de ganancia derivados de la elevación de los precios, no parecían compensar suficientemente los anteriores atenuantes del sesgo anti-agrícola que proveía el Estado. Adicionalmente, los mayores márgenes de ganancia aparentemente fueron reduciéndose a partir de 1985 en el agro, a raíz de la elevación de los insumos al sector agrícola. A estas circunstancias microeconómicas, se unió la situación macro de recesión, con la consecuente menor demanda por productos agropecuarios. El esfuerzo exportador no parece haber sido suficiente, o bien las condiciones internacionales no eran propicias para que se sustituyera totalmente la caída de la demanda interna por demanda externa.

Los costos sociales de las políticas económicas, tanto de estabilización como de ajuste estructural, fueron muy altos. Hay numerosos elementos que indican una distribución del ingreso fuertemente regresiva. A nivel macro, este efecto en cierto modo estaba contemplado y su finalidad era el incremento del ahorro. Sin embargo, esto se logró sólo marginalmente. A nivel micro, específicamente, en cuanto a lo que el sector agropecuario respecta, el fenómeno en cuestión incidió negativamente sobre la demanda de alimentos, desestimulando así las posibilidades de crecimiento sostenido de ese sector, a partir de fines de 1985.

Como resultado de las políticas de ajuste y estabilización, la seguridad alimentaria se debilitó para la mayor parte de la población. Para aquellos que viven de un salario mínimo o menor al mínimo, hubo dos efectos negativos: uno originado en el progresivo incremento de los precios

de los productos alimentarios (atribuible a los cortes en los subsidios), que constituyen una gran proporción del consumo de este estrato, en relación a los precios de los demás bienes y, por otra parte, la drástica caída de los salarios reales en el período estudiado.

BIBLIOGRAFIA

- T. Addison y L. Demery. *Adjustment and Income Distribution: Some Methodological Issues*; mimeo. 1987.
- Bacha, E. y R. Feinberg. *The World Bank and Structural Adjustment in Latin America*. *World Development*, No.3, 1986.
- Bale, M.D. y E. Lutz *Price Distortions in Agriculture & their effects: An International Comparison*. *World Bank Staff Working Papers*, No. 359, octubre 1979.
- Ballenger, N.S. y A. McCalla. *Policy Programming for Mexican Agriculture; Domestic Choices and World Conditions*. U.S. Department of Agriculture, Washington D.C. junio 1986.
- Banco de México. *Informe Anual*. (varios números).
- Banco Mundial. *Ensuring Food Security in the Developing World: Issues and Options*; mimeo. 1985.
- Banco Mundial. *Mexico after the Oil Boom: Refashioning a Development Strategy*. junio 1987.
- Banco Mundial, *Mexico Proposed Agricultural Sector Loan Initiating Memorandum*; mimeo. febrero 1987.
- Bartra, R y G. Otero. *Agrarian Crisis and Social Differentiation in Mexico*. *The Journal of Peasant Studies*, Vol.14, No. 3, abril 1987.
- Cartas, C. y L.M. Bassoco. *The Mexican Food System (SAM): An Agricultural Production Strategy*. *US-Mexico Relationships*, Eds. Johnston, Luiselli, et.al. 1987.
- Catsambas, T. *Distributional Implications of Government Tax and Expenditure Policies: Issues, Problems and Methodology*; mimeo. 1987.

- CEPAL, Lineamientos metodológicos de una estrategia de seguridad alimentaria (LC/Mex/L.49), mayo 1987.
- CEPAL (Schejtman, A.). Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano. México, Siglo XXI. 1982
- De Janvry, A., Integration of Agriculture in the National and World Economy: Implications for Agricultural Policies in Developing Countries. UC-Berkeley; mimeo. 1985.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Los programas de ajuste estructural y sectorial; Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. Serie Documentos de Programas, agosto 1987.
- Looney, R.E., Economic Policymaking in México, Factors Underlying the 1982 Crisis. Duke University Press, 1985.
- Luiselli, C., The Route to Food Self Sufficiency in México: Interaction with the U.S. Food System, Cassio Luiselli. Monograph Series 17. Center for U.S.-Mexican Studies, 1985.
- Luiselli, C. y Vidali C., México en la Ronda Uruguay: El caso de la agricultura; mimeo. 1988.
- Lusting, N. Economic Crisis and Living Standards in Mexico: 1982-1985. Colegio de México; mimeo. mayo 1986.
- Lusting, N. Distribución del ingreso y consumo de alimentos: Estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel regional. Demografía y Economía. XVI:2, 1982
- Lusting, N. Mexico: Size & Impact of Transfer Expenditures: Colegio de México; mimeo. julio 1987.
- Norton, R., Policy Choices and Agricultural Trade between Mexico and U.S.. U.S.-Mexico Relations, Eds. Johnston, Luiselli, Norton, et.al., 1987.

- Norton, R., *Agricultural Issues in Structural Adjustment Programs*. FAO Economic & Social Development, Paper 66, Roma 1987.
- Ros, J. y N. Lusting, *Stabilization & Adjustment in Mexico 1982-1985*. Wider Conference; mimeo, 1986
- Ros, J. y G. Rodríguez, *Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola de México*; mimeo. diciembre 1986.
- Rothstein, R., *Should we cancel Latin American Debt?*, Center for U.S. Mexican Studies; mimeo. 1987.
- México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), *Sistema Integral de Estímulos a la Producción Agropecuaria*. abril 1986.
- México Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), *Informe de Labores*. varios números.
- Schattan, C., *La liberación de importaciones de 1984-1985 y su posible impacto sobre las exportaciones de México*. *Economía Mexicana*, Nº7, CIDE, 1986.
- Schattan, J., *Nutrición y crisis de México, Problemas del desarrollo*. *Revista Latinoamericana de Economía*, No. 64-65, noviembre 1985 / abril 1986
- Taylor, L. *Macro Models in Developing Countries*, New York, McGraw-Hill, 1979.
- Taylor, L. *Structural Macroeconomics*, Basic Books, Inc., Publishers, 1983.
- Taylor, L. & R., Arida, *Development Macroeconomics*. *Handbooks of Development Economics*, H. Chenery y T.N. Srinivasan. Ed.
- Tyers, R., y Anderson, K. *Global Interactions and Trade Liberalization in Agriculture*. A. Ray y D. Gale Johnson Ed. *Economic Policies in World Agriculture*, Washington, World Bank. 1987.
- Valdes, A. y Zietz J. *Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to*

Less Developed Countries. IFPRI Report, No.21, Washington, D.C., 1986.

Yagci, F., S. Kanin y V. Rosenbaum, Structural Adjustment Lending, An Evaluation of Program Design. World Staff Working Papers 735, Washington D.C., 1985.

CUADROS

CUADRO 1

BALANZA COMERCIAL

(millones de dolares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	21,229.7	14,437.0	6,173.0
1983	22,312.0	8,550.9	13,306.2
1984	24,196.0	11,254.3	12,407.8
1985	21,663.8	13,212.2	7,901.3
1986	16,031.0	11,432.4	4,112.8

Fuente: Cuaderno de Información Oportuna, INGI, Junio 1987

CUADRO 2

BALANZA COMERCIAL SECTOR AGROPECUARIO

(millones de dolares)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1982	1,233.3	1,099.5	133.8
1983	1,188.5	1,700.9	-512.4
1984	1,460.8	1,879.9	-419.1
1985	1,408.9	1,606.8	-197.9
1986	2,098.4	937.6	1,160.8

Fuente: Cuaderno de Información Oportuna, INGI, Junio 1987

CUADRO 3

SALDO EN CUENTA CORRIENTE DE LA
BALANZA DE PAGOS

Años (millones de dólares)

1982	-4,878.5
1983	5,545.7
1984	4,238.5
1985	1,236.7
1986	-1,270.4

Fuente: Informe Anual del Banco de México,

CUADRO 4

CREDITO RECIBIDO POR EL SECTOR PUBLICO Y EL SECTOR PRIVADO

(millones de pesos de 1980) (1)

Años	Total Banca	Banca.de desarrollo	Banca. Comercial
1981	1,594,759 .0	724,435 .0	870,324.0
1982	2,174,862 .0	1,212,613 .0	962,249.0
1983	1,769,316 .0	926,375 .0	842,941.0
1984	1,734,226 .0	844,141 .0	890,045.0
1985	2,049,615 .0	1,039,665 .0	1,009,951.0
1986	2,616,699 .0	1,410,056 .0	1,206,643.0

(1) = Deflactado por el deflactor implícito del PIB

Fuente: Informe Anual del Banco de México, varios Nros.

CUADRO 5

CREDITO RECIBIDO POR EL GOBIERNO

(millones de pesos de 1980) (1)

Años	Total Banca	Banca de desarrollo	Banca Comercial
1981	286,219	256,435	29,784
1982	783,292	572,174	211,118
1983	590,425	425,772	164,653
1984	514,240	379,786	134,455
1985	772,529	507,538	264,991
1986	1,193,274	765,715	427,559

(1) = Deflactado por el deflactor implícito del PIB

Fuente: Informe Anual del Banco de México, varios Nros.

CUADRO 6

CREDITO RECIBIDO POR ORGANISMOS, EMPRESAS Y PARTICULARES

(millones de pesos de 1980) (1)

Años	Total Banca	Banca de desarrollo	Banca Comercial
1981	1,308,540	467,999	840,541
1982	1,391,570	640,439	751,130
1983	1,178,891	500,602	678,288
1984	1,219,986	464,355	755,630
1985	1,277,086	532,127	744,960
1986	1,423,425	644,341	779,084

(1) = Deflactado por el deflactor implícito del PIB

Fuente: Informe Anual del Banco de México, varios Nros.

CUADRO 7

M5 (1)

(miles de millones de pesos)

Años	Pesos corrientes	Pesos de 1980 ⁽²⁾
1980	1,363.9	1,363.9
1981	2,041.9	1,604.2
1982	3,642.6	1,775.7
1983	5,940.2	1,507.1
1984	9,981.2	1,565.6
1985	14,782.7	1,502.9
1986	29,627.9	1,699.2

(1) M5 incluye: M1, Cuentas de cheques m/e, Instrumentos de ahorro líquidos, Instrumentos de ahorro a plazo y activos financieros no bancarios.

(2) Deflactado por el deflactor implícito del PIB.

Fuente: Informe Anual del Banco de México, varios Nros.

CUADRO 8

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
(Variación porcentual respecto al año anterior)

Años	Indice General	Indice para productos Agric-ganad-silv- y pesca
1981	28.7	29.5
1982	98.9	34.8
1983	80.8	86.8
1984	59.2	64.2
1985	63.7	57.1
1986	105.7	87.0
1987	150.0*	n.a

* Preliminar
Fuente: Indicadores de Comercio Exterior Banco de Mexico, varios numeros.

CUADRO 9

INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR

(Variación porcentual respecto al año anterior)

Años	Índice general de precios al productor	Índice de precios de garantía	Índice de precios de agric., ganad.
1981	25.5	36.8	26.1
1982	57.5	35.1	54.4
1983	99.3	78.7	91.0
1984	63.6	97.4	76.0
1985	55.3	59.9	62.3
Agosto 1985	81.6	75.2	90.2
Agosto 1986			

Fuente: Indicadores Económicos, Banco de México, Varios Nros.

CUADRO 10

CREDITOS OTORGADOS AL SECTOR AGROPECUARIO
POR PARTE DE LA BANCA COMERCIAL Y DE DESARROLLO

(millones de pesos constantes de 1980)(1)

Años	Banca Comercial	Banca de desarrollo	Total Banca
1981	85.719	85.941	171.660
1982	64.364	87.051	151.421
1983	49.932	58.394	108.326
1984	64.358	61.315	125.674
1985	62.977	65.831	128.808
1986	45.306	58.971	104.276
Participacion porcentual			
1981	49.700	50.300	100.000
1982	42.500	57.500	100.000
1983	46.100	53.900	100.000
1984	51.200	48.800	100.000
1985	48.900	51.100	100.000
1986	43.400	56.600	100.000

(1) Se deflactaron las cifras por el deflactor implícito del PIB.

Fuente: Informe Anual del Banco de México, varios Nros.

CUADRO 11

VOLUMEN DE COMERCIALIZACION DE PRINCIPALES PRODUCTOS
A TRAVES DEL SISTEMA CONASUPO

(miles de toneladas)

	C o m p r a			
	1983	1984	1985	1986
Arroz	60.3	231.2	229.9	161.9
Frijol	530.4	39.5	260.4	259.5
Frijol/soya	1,218.2	1,678.3	541.8	102.4
Maiz	5,518.5	4,967.5	3,689.2	2,300.9
Maiz forrajero	879.2	-	-	-
Sorgo	4,374.6	3,986.5	3,038.2	103.3
Semilla girasol	433.8	498.4	191.4	6.2
Trigo	1,839.1	1,891.5	1,781.4	1,950.6
Trigo forrajero	463.2	341.5	362.7	-
Leche polvo	122.4	100.0	145.5	-
Aceite girasol	83.3	7.9	16.2	-
Pasta soya	316.6	287.4	125.2	1.0
	V e n t a			
Arroz	146.2	149.9	155.7	92.7
Frijol	637.3	579.4	344.6	206.3
Frijol/soya	1,162.9	1,990.2	520.3	66.0
Maiz	4,987.7	4,867.1	4,351.7	2,756.4
Maiz forrajero	203.2	8.6	2.8	20.1
Sorgo	4,017.7	4,457.2	3,319.9	936.7
Semilla girasol	365.3	561.2	191.4	3.4
Trigo	2,526.2	1,915.7	801.8	606.1
Trigo forrajero	544.9	334.5	292.6	1,682.1
Leche polvo	125.2	137.6	128.8	153.9
Aceite girasol	82.8	11.4	16.7	-
Pasta soya	386.0	401.6	155.3	67.4

Fuente: Boletín de Información Económica, INEGI, Varios números.

CUADRO 12

VALOR DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA A PRECIOS CONSTANTES

(Mil.mill.de pesos a precios de 1970*)

Años	Agricultura		Ganaderia	
	Valor	% Variac.	valor	% Variac.
1979	39.6			26.2
1980	43.6	10.1	27.0	3.0
1981	47.1	8.0	27.8	3.0
1982	45.8	-2.8	28.6	2.9
1983	47.7	4.1	29.1	1.7
1984	48.9	2.5	29.5	1.4
1985	50.2	2.7	30.0	1.7
1986	48.1	-4.2	31.0	3.2
Prom.1980-1982		5.1		3.0
Prom.1982-1986		1.3		2.0

* Deflactado por el deflactor implícito del PIB.

Fuente: Cuaderno de Información Oportuna, INEGI, Junio 1987

CUADRO 13

VOLUMEN DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS AGRICOLAS

(miles de toneladas)

EXPORTACION

Años	Algodon	Café en grano	Jitomate	Legumbres y hortalizas frescas
1981	182.6	118.5	292.6	403.3
1982	126.1	118.5	338.2	438.7
1983	68.8	173.5	207.1	396.0
1984	123.3	160.0	451.3	596.4
1985	76.9	177.3	481.3	590.7
1986	55.7	197.3	538.3	635.5

IMPORTACION

Años	Frijol	Maíz	Semillas y frutas Oleag.	Semilla de soya	Sorgo	Trigo
1981	490.2	3,065.3	353.0	1,110.2	2,788.8	1,127.9
1982	146.9	233.0	606.5	517.5	1,477.9	398.5
1983	1.4	4,690.9	422.7	894.9	3,308.2	422.6
1984	119.1	2,497.8	587.5	1,313.3	2,746.6	345.0
1985	144.6	2,223.5	653.1	1,218.9	2,254.8	320.0
1986	178.9	1,703.5	619.7	826.5	766.8	244.1

Fuente: Cuaderno de Información Oportuna, INEGI, Junio, 1987.

CUADRO 14

TASA DE INFLACION ANUAL POR ESTRATO DE INGRESO

Años	Bajo	Medio	Alto
1978/79	17.3	17.3	17.2
1979/80	26.9	26.3	26.2
1980/81	28.5	28.6	28.9
1981/82	54.9	57.2	61.2
1982/83	97.0	98.6	104.6
1983/84	68.0	66.5	64.6
1984/85	57.7	57.7	57.8
1985/86	91.6	87.7	84.9
1986/87			
Enero-	7.5	7.4	8.6
Febrero-	7.3	7.3	7.1
Marzo	6.6	6.9	6.4

Fuente: Cálculos propios con base en los "Indicadores Económicos" del Banco de México, Varios Nros.

CUADRO 15

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL

Años	1 (mill.pesos corrientes)	2 (mill.pesos de 1970)	3 (% variac. 2)
1980	683.8	134.6	
1981	931.8	144.1	7.1
1982	1,520.4	145.9	1.2
1983	3,408.1	170.2	16.6
1984	5,164.4	159.4	-6.3
1985	7,896.1	157.9	-0.9
Promedio			3.5

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 1986. Anexo Estadístico, Presidencia de la República.

CUADRO 16

GASTO PUBLICO TOTAL EJERCIDO
(INCLUYENDO DEUDA INTERNA)

	1 (mill.pesos corrientes)	2 (mill.pesos de 1970)	3 (% variac. 2)
1980	1,780.0	350.4	
1981	2,760.6	426.9	21.8
1982	5,514.8	529.2	24.0
1983	8,492.6	424.1	-19.9
1984	13,235.0	408.6	-3.7
1985	20,923.5	418.4	2.4
Promedio			4.9
(EXCLUYENDO DEUDA INTERNA)			
1980		311.9	
1981		369.2	18.4
1982		383.4	3.8
1983		303.7	-20.8
1984		304.3	0.2
1985		302.9	-0.5
Promedio			0.2

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, 1986. Anexo Estadístico, Pre-

ECONOMIA MEXICANA
INDICADORES MACROECONOMICOS

INDICADOR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^{a/}
Tasa de crecimiento	8.3	8.8	-0.6	-4.2	-3.6	2.6	-4.0	1.4
PIB agropecuario	7.1	6.0	-0.6	2.9	2.7	-3.8	-2.7	1.6
PIB per capita	5.5	6.1	-3.0	-6.5	1.1	0.1	-6.2	-1.0
Inflación								
Dic.a Dic.	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2
Media anual	26.3	27.9	58.9	101.9	65.4	57.7	86.2	131.8
En % del PIB								
Deficit publico	3.1	6.8	12.4	8.3	7.4	7.9	13.0	14.0
Deficit fiscal	N.D.	14.5	17.6	8.9	8.7	9.9	16.0	15.8
Deficit financiero	8.2	11.5	15.3	5.6	2.0	2.7	5.0	3.3
Operacional								
Nominal								
Transacciones								
Corrientes								
En millones de dolares								
Ex-totales	16,067.0	19,938.0	21,230.0	22,312.0	24,196.0	21,664.0	16,031.0	20,656.0
Im-totales	18,897.0	24,038.0	14,437.0	8,551.0	11,254.0	13,212.0	11,432.0	12,223.0
Saldo	-2,830.0	-4,100.0	6,793.0	13,761.0	12,942.0	8,452.0	4,599.0	8,433.0
Ex-agropecuarias	1,546.0	1,481.0	1,283.0	1,285.0	1,461.0	1,606.0	2,234.0	1,772.0
Im-Agropecuarias	2,012.0	2,421.0	1,100.0	1,701.0	1,880.0	1,964.0	1,090.0	1,493.0
Saldo	-466.0	-940.0	133.0	-416.0	-419.0	-358.0	1,144.0	279.0
Deuda externa	50,700.0	74,900.0	87,600.0	93,800.0	96,700.0	97,800.0	100,500.0	105,600.0
Indice (1976 = 100)								
Salarios nominales	197.7	257.3	412.0	606.7	935.7	1,456.7	2,486.5	5,410.9
Salarios reales	87.7	88.8	91.7	68.6	62.9	62.1	55.4	52.8
Tasas de Crecimiento								
Salarios nominales	17.5	30.1	60.1	47.3	64.2	55.7	70.7	117.6
Salarios reales	-7.4	1.3	3.3	-25.2	-8.3	-1.2	-10.8	-4.7
T.cambio real b/	107.8	90.8	124.2	133.3	110.5	106.2	156.4	170.4

Fuente: CEPAL, Estudio económico para México, 1986 y 1987

Nacional Financiera: La economía mexicana en cifras, 1986.

Deficit primario calculado en precios corrientes eliminando gastos financieros.

a/ Cifras preliminares b/ 1970 = 100 (Banco de México)

PERU

**Impacto de las políticas de ajuste
macroeconómico sobre el sector
agrario en el Perú**

Julio Paz-Cafferata y J. Fernando Larios

PERU

**Impacto de las políticas de ajuste macroeconómico sobre el sector
agrario en el Perú**

Julio Paz-Cafferata y J. Fernando Larios

I. Antecedentes	1
II. La política neo-liberal (1980-85)	2
A. Las primeras reformas	2
B. La crisis de 1983 y la política de ajuste	4
C. Efectos sobre la agricultura	6
III. La reactivación "heterodoxa" (1986-87)	8
IV Conclusiones	13
Referencias	16
Cuadros y gráficos	17

IMPACTO DE LAS POLITICAS DE AJUSTE MACROECONOMICO SOBRE EL SECTOR AGRARIO EN EL PERU

Julio Paz-Cafferata - J. Fernando Larios

I. ANTECEDENTES

En los últimos 20 años en el Perú se han seguido diversos esquemas de políticas económicas que han pasado desde una fuerte intervención directa del Estado en el mercado, prevaleciente en la década del 70, hacia un sistema semi-liberal con un mayor rol de dicho mercado en la asignación de recursos y descansando en una orientación estatal más indirecta, a partir de 1980, para posteriormente retornar a un sistema de mayor control del Estado en la economía durante los tres últimos años.

En términos generales, puede distinguirse una primera etapa del gobierno militar, que va hasta 1978, que se caracteriza por el mantenimiento de la moneda nacional sobrevaluada respecto del dólar, fuertes restricciones a las importaciones, a través de aranceles, licencias y prohibiciones, erosionados por una amplia gama de exoneraciones y rebajas arancelarias; amplio sistema de control de precios, creación de monopolios estatales de comercialización y subvenciones al consumo interno de productos alimenticios.

A partir de 1978, el reordenamiento de la política económica se distingue por el ajuste de la tasa de cambio a su nivel de paridad, la reducción moderada de aranceles y restricciones a las importaciones y la disminución de los subsidios al consumo de alimentos.

Durante los primeros años de la administración del Presidente Belaúnde, se experimenta la aplicación inadecuada de un modelo neo-liberal que conlleva a una crisis en 1983, y que obliga a políticas de ajuste durante los dos últimos años de dicho gobierno, orientada a la reducción del déficit fiscal y a la corrección de los desequilibrios en el sector externo, que conducen a una fuerte recesión expresada en la caída del ingreso real per cápita sin lograr controlar el proceso inflacionario.

En agosto de 1985, el nuevo gobierno del Presidente García inicia un Programa de Emergencia, orientado a la reactivación del aparato productivo y al control de la inflación como sus principales objetivos. Mediante este plan se establece una política de expansión de los ingresos y un control generalizado de precios, del cual se exceptúan los productos agrícolas. Asimismo, se limita el pago del servicio de la deuda externa al 10 % del valor que generen las exportaciones. Si bien este conjunto de medidas tienen un impacto positivo en el crecimiento global de la economía durante los dos primeros años, ocasiona una significativa reducción de las reservas internacionales del país, un creciente déficit fiscal y la acumulación de distorsiones en la economía, que llevan en 1988 a la necesidad urgente de un ajuste, todavía pendiente.

Dentro de este contexto de políticas macroeconómicas, el sector agrario ha tenido un insuficiente desarrollo, caracterizado por un estancamiento durante la década de los 70, para luego mostrar algunos signos de recuperación en la década de los 80, en especial durante los dos últimos años. Mientras que en el período 1970-79 el valor bruto de la producción agropecuaria creció a una tasa promedio de 0.5% anual, a partir de 1979 la tasa promedio de crecimiento se eleva a 2.2 % anual. Esta tasa, sin embargo, continúa siendo inferior al crecimiento anual de la población, que ha sido, durante el periodo considerado, de 2.6%

II. LA POLITICA NEO-LIBERAL (1980-85)

A. Las primeras reformas

A mediados de 1980, con el gobierno del Presidente Belaúnde, se inicia un reordenamiento de la política económica del gobierno militar, otorgando énfasis a la disminución de la intervención directa del Estado en el mercado y a una utilización más intensa de los instrumentos indirectos para afectar la asignación de recursos.

Las reformas económicas realizadas durante los dos primeros años se enmarcan dentro de un contexto de una parcial liberalización del sector exter-

no, en momentos en que la economía internacional sufría una fuerte recesión que afectaba el principal rubro de exportación peruano como la minería. Por un lado, el arancel nominal promedio disminuyó en los primeros años del gobierno de Belaúnde de 39% a 32% (Ver Cuadro 2). De la misma forma, el número de restricciones que se aplicaban al 25% del universo de partidas arancelarias se reducen drásticamente hasta afectar únicamente entre el 2-3% de dicho universo (Ver Cuadro 3).

Asimismo, consecuentes con una política de gradual eliminación de subsidios, se decide reducir el porcentaje de reintegro tributario a las exportaciones denominado CERTEX, eliminándolo en el caso de las exportaciones agrícolas.

Por otro lado, la preocupación del Gobierno respecto de la inflación lo llevó a disminuir el ritmo de las devaluaciones cambiarias, profundizando con ello la mayor apertura de la economía al exterior provocada por los ajustes de la política comercial. Los ajustes continuos de la tasa de cambio, dentro de un mercado de divisas de relativa facilidad de acceso, resultaron insuficientes para compensar la diferencial entre la inflación interna y externa. Esto genera una creciente pérdida de la paridad cambiaria hasta 1981, cuando el precio de la moneda nacional, en términos del dólar, llegó hasta 35% por encima del nivel de paridad estimado. Aunque dicha sobrevaluación de la moneda nacional fue disminuyendo en los siguientes años, por la aceleración en el ritmo y magnitud de las devaluaciones del tipo de cambio, esta situación sólo llegó a corregirse transitoriamente en 1985. En conjunto, las políticas mencionadas ocasionaron una apertura "parcial" de la economía: mientras que las importaciones eran incentivadas por menores aranceles y restricciones así como también por la sobrevaluación de la moneda nacional, esto último se convertía en un castigo para las exportaciones, a las que adicionalmente se les había reducido los incentivos tributarios.

Como consecuencia de lo anterior, las importaciones totales se incrementaron en forma sustancial durante los primeros años de esta década, pasando de 1,954 millones de dólares en 1979 a 3,082 millones en 1981 y 3,722 millones en 1982, dentro de éstas, las importaciones de los principales alimentos tuvieron un comportamiento similar, puesto que alcanzaron la cifra de 503 millones de dólares en 1981 y 371 en 1982, mientras que en 1979 sólo alcanzaban a 223 millones (Ver Cuadro 4). En parte, esta variación en el valor de las importaciones alimentarias se debió al aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas.

Por su parte, las exportaciones de productos agrícolas se vieron afectadas negativamente por la reducción de los precios internacionales del algodón y el café, así como también por la reducción del CERTEX a las exportaciones agrícolas no tradicionales (Ver Cuadro 9).

El retraso cambiario y las mayores importaciones globales no resultaron un freno efectivo a las presiones inflacionarias debido a que simultáneamente se siguieron políticas monetarias y fiscales expansivas. La situación de sobrevaluación de la moneda nacional, el consecuente incremento de las importaciones agrícolas y la caída de los ingresos per cápita de la población, resultó en una significativa caída de los precios reales agrícolas en el bienio 1981-82, llegando a descender hasta un 27% en relación a los precios de 1979. El potencial efecto benéfico que, para los agricultores nacionales, podría haber tenido un mercado internacional en alza fue más que neutralizado por la sobrevaluación del signo monetario y los subsidios internos a la venta de los productos agrícolas importados, principalmente el trigo. Es decir, mientras que los precios en dólares pagados al exterior por las importaciones agrícolas iban en aumento, los precios de venta de estos mismos productos en el mercado interno disminuían en términos reales, afectando negativamente los precios recibidos por los productores nacionales de productos competitivos.

B. La crisis de 1983 y la política de ajuste

Los crecientes desequilibrios en el sector fiscal y en el sector externo de la economía, así como el difícil acceso a nuevos créditos externos para su financiamiento, llevaron al Gobierno a fines de 1982 a la adopción de una serie de medidas de ajuste de carácter deflacionario. Estas comprendieron la reducción de subsidios alimenticios, incremento de precios de servicios públicos, disminución de la inversión pública, corrección parcial del retraso cambiario y una política monetaria restrictiva.

El efecto de estos ajustes sobre la actividad económica se vió agravado por la presencia de severas condiciones climáticas producidas por el fenómeno del Niño, que ocasionaron inundaciones en la zona norte y sequías en la zona sur del país, afectando fundamentalmente la producción agrícola y pesquera y ocasionando cuantiosos daños en la infraestructura.

Como consecuencia de lo anterior, en 1983 el Producto Bruto Interno (PBI) cae drásticamente en 12%; el consumo real se reduce en 10% ; y la inversión pública se contrae en 20%, mientras que la privada en 32% . No obstante, el déficit presupuestal alcanza el 12.1% del PBI, y la inflación llega a 125% durante ese año.

En los dos años posteriores se continúan con los ajustes graduales en la tasa de cambio para alcanzar finalmente en 1985 su nivel de paridad. Adicionalmente, se reforzó el impacto sobre el costo de las importaciones mediante el incremento de los aranceles promedios, que aumentaron de 41% en 1983 hasta 63% en 1985. Asimismo, el déficit fiscal se redujo progresivamente hasta resultar únicamente un 3% del PBI en 1985.

Las correcciones adoptadas permitieron la generación de superávits de la balanza de pagos, principalmente mediante la contracción severa de las importaciones que cayeron de US\$ 3,722 millones en 1982 a US\$ 1,806 millones en 1985. Mientras tanto, las exportaciones no mostraron ninguna recuperación. Esta situación permitió alcanzar un nivel de reservas de US\$ 1,383 millones en 1985, sustancialmente mayor a los US\$ 866 millones existentes a fines de 1983. Las importaciones agrícolas, por su parte, se redujeron significativamente, llegando en 1985 a US\$ 204 millones, es decir, menos de la mitad del valor promedio del periodo 1980-83, debido al encarecimiento de los precios internos provocado por la corrección cambiaria.

La disminución de la oferta de productos alimenticios importados y su mayor precio de venta interna en el bienio 1984-85 permitió que los precios reales de productos más cercanamente competitivos con las importaciones (cereales) o de aquéllos orientados a la exportación (algodón, café) mostraran una recuperación, mientras que todos los demás productos sufrieron una reducción en sus precios reales, en especial la papa, con respecto al año 1983 (Gráfico 1).

La razón principal de la evolución negativa de los precios de los productos menos transables del sector fue la situación de demanda deprimida por el bajo nivel de ingreso per cápita de la población. La fuerte caída de dichos ingresos en 1983 no pudo ser compensada en los dos años posteriores. Los ingresos promedio de los trabajadores continuaron disminuyendo en más del 8% anual durante el bienio, a pesar de que el ingreso per cápita global mostró ligeras recuperaciones, haciéndose más desigual su distribución. Dicha con-

centración de ingresos reforzó la evolución negativa de la demanda por alimentos.

C. Efectos sobre la agricultura.

El PBI agrario en el período 1984-85 resultó 3% mayor al registrado para el bienio 1981-82, sustentándose dicho crecimiento principalmente en los aumentos de producción de arroz (37%), maíz amarillo duro (36%) y caña de azúcar (23%). Simultáneamente, se registró una importante reducción en las producciones de origen predominantemente andinos, como papa (-14%), maíz amiláceo (-3%) y trigo (-20%). (Ver Cuadro 6).

Dicha evolución guarda relación con el sesgo de la política sectorial agrícola, que permitió compensar parcialmente los efectos negativos de la política macroeconómica sobre algunos productos, principalmente los pertenecientes a la agricultura comercial.

El sistema de precios de garantía, que aseguraba la compra de la producción al agricultor a un precio anunciado al inicio de campaña, sólo incluía básicamente al arroz, maíz amarillo duro y sorgo. En el caso del arroz, existía la obligación del productor de vender su cosecha a la Empresa Comercializadora de Arroz (ECASA), por lo que este sistema resultaba en un monopolio estatal, mientras que en maíz y sorgo la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) sólo adquiría aquellos montos que los agricultores estuvieran dispuestos a venderles a los precios de garantía.

Las empresas públicas de comercialización agrícola, ENCI y ECASA, también tenían el encargo de la importación y distribución de los principales productos agropecuarios e insumos. ENCI efectuaba importaciones de trigo, maíz amarillo duro, aceites vegetales, productos lácteos y fertilizantes. Hasta 1983, los precios de venta -de ENCI al usuario- del trigo y del aceite de soya resultaban inferiores a sus costos de importación, lo que generaba altos subsidios que eran cubiertos por el Tesoro Público. Similares subsidios a productos lácteos importados permanecieron durante todo el período 1980-85 (Ver Cuadro 9). El principal rol de ENCI, resultaba entonces, ser la provisión de insumos agrícolas a la agroindustria molinera y láctea, a precios subsidiados y en perjuicio de la producción nacional que tenía que enfrentar una competen-

cia desleal, no sólo ocasionada por los países proveedores sino por el propio país importador.

Los mecanismos de compensación más concretos para los agricultores fueron los subsidios incorporados en la provisión de insumos y crédito por parte del Estado. Sin embargo, este tipo de incentivos sectoriales terminaba concentrándose en muy pocos productores, mayormente los vinculados a la agricultura moderna, principalmente productores de arroz, algodón y maíz amarillo duro, que por su mayor capacidad de acceso a los fertilizantes y a los préstamos del Banco Agrario terminaban siendo los más beneficiados de estas "compensaciones".¹

En resumen, el contexto macroeconómico prevaleciente en el Perú durante el período 1980-85 no fue precisamente favorable para el desarrollo de la agricultura en general. El alto grado de sobrevaluación de la moneda nacional con respecto al dólar, el significativo incremento de las importaciones alimentarias y los subsidios internos a las ventas de dichas importaciones afectaron negativamente los precios recibidos por los agricultores nacionales, durante los primeros años de la década. Posteriormente, si bien se corrige la situación cambiaria y de subsidios a las importaciones, surge como limitante para la mejora de los precios agrícolas la drástica caída de ingresos de la población. Mientras que la situación de contracción en la demanda se resolvía continuamente en el mercado agrícola a través de la disminución de los precios reales, en el mercado de manufacturas el ajuste se realizaba a través de la disminución de las cantidades ofertadas.

Ello llevó al continuo deterioro de los precios relativos de la agricultura respecto de la industria o, en general, respecto del resto de sectores productivos. Una determinada canasta de productos agrícolas sólo podía adquirir, a mediados de 1985, el 55% de la cantidad de productos industriales que originalmente adquiría en 1980.

Las políticas sectoriales no pudieron contrarrestar los efectos de la política macroeconómica, y en algunos aspectos, como el de los subsidios a los

1 Los montos reales de préstamos otorgados por el Banco Agrario fluctuaron significativamente durante el período, y están fuertemente vinculados con las variaciones de la oferta monetaria, dado que el Banco Central es la fuente original de los recursos crediticios para el agro.

alimentos importados, contribuyeron a acentuar los efectos negativos sobre las expectativas y decisiones de los agricultores. Las compensaciones obtenidas a través de insumos y créditos subsidiados tendieron a concentrarse en pocos cultivos, como el arroz y el algodón, y en la región de la costa. La intervención del Estado para disminuir los riesgos del mercado sólo benefició al arroz y al maíz, producidos casi exclusivamente en la costa y la selva.

III. LA REACTIVACION " HETERODOXA " (1986-87)

La política macroeconómica durante este período se empieza a implementar desde el segundo semestre de 1985, con el nuevo gobierno del Presidente García. El mayor cambio de énfasis en la política sectorial agrícola se produce a partir de febrero de 1986.

Desde sus inicios, el nuevo gobierno orientó su política económica al doble propósito de reactivar el aparato productivo y controlar simultáneamente la inflación, contando con la existencia inicial de recursos de mano de obra y capital desempleados.

Para reactivar la economía, a través del incremento de la demanda interna, se utilizaron como instrumentos principales el crecimiento de las remuneraciones en mayor proporción que la inflación, la reducción de los impuestos indirectos y la transferencia de recursos a la población rural y urbana-marginal a través de fondos de desarrollo y programas de empleo temporal. Las consecuencias negativas de esta política se reflejaron rápidamente en un incremento del déficit fiscal, que en 1986 alcanzó 6.2% y en 1987 llegó a 8.4 % del PBI (Ver Cuadro 7). Con el propósito de cautelar la orientación de la demanda incrementada hacia los productos de origen nacional, se aumentaron las restricciones a la importación y se efectuó, en el inicio, una devaluación que permitió no sólo corregir el grado de sobrevaluación remanente, sino que colocó el valor del inti, en términos de dólares, por debajo de su paridad. Luego de dicho ajuste, se congeló el nivel del tipo de cambio hasta fines de 1986, lo que provocó un progresivo regreso a la situación de sobrevaluación cambiaria, que no se corrigió a pesar de las devaluaciones que posteriormente se realizaron.

Cabe señalar que durante el bienio se estableció un sistema de cambios múltiples, que se fue ampliando con el transcurso de los meses, tanto en lo referente al número de tasas de cambio distintas fijadas dentro del sistema como en la magnitud de su rango. Asimismo, a partir del segundo semestre de 1987, la tasa de cambio promedio para las exportaciones se elevó por encima de la correspondiente a las importaciones (Ver Cuadro 8), generando crecientes déficits en el Banco Central, que contribuyeron a agravar los efectos de la situación de desequilibrio fiscal sobre la oferta monetaria.

Por otra parte, se redujeron las tasas de interés nominal y los aranceles a algunos insumos importados, lo que permitió compensar parcialmente los aumentos en costos de producción de las empresas, ocasionado por las mejoras salariales.

Como medida central para el control de la inflación se estableció un control de precios generalizado para bienes y servicios, que significó, durante el primer año, la congelación de los precios de los principales productos básicos, incluyendo los agroindustriales. De este sistema de control se excluyeron los productos agrícolas perecederos

Esta política tuvo un importante efecto para el sector agropecuario, cuyo PBI aumentó en el bienio 1986- 87 en 9% respecto del bienio anterior. Los fuertes incrementos en los ingresos per cápita que alcanzaron tasas de 8.9% en 1986 y 5.6% en 1987, y que fueron acompañadas con una significativa redistribución en favor de los estratos de menores recursos, determinaron un aumento significativo en la demanda por alimentos, estimándose su crecimiento real en 15% para 1986.

No obstante que las importaciones alimentarias se incrementaron sustancialmente, en términos de valor y volumen, respecto del bienio anterior y que la producción nacional también aceleró su crecimiento, la mayor demanda permitió una mejora de 19% en los precios reales promedio pagados al agricultor en 1986. A esto contribuyó también la situación de precios fuertemente controlados en los demás sectores de la economía.

La disminución del ritmo de crecimiento de la demanda respecto de la oferta agrícola interna, el mantenimiento del alto nivel de importaciones y el relajamiento del sistema de control de precios, fueron algunos de los factores que llevaron a la disminución de los precios reales agrícolas en 1987.

La política sectorial aprovechó los efectos favorables de la política macroeconómica sobre la agricultura para profundizarlos y asimismo corrigió, en la mayor parte del período, aquellos efectos potencialmente negativos, como los derivados de la sobrevaluación cambiaria.

El denominado Programa de Reactivación Agraria y Seguridad Alimentaria, establecido en febrero de 1986, incluyó la fijación de precios de garantía rentables a un mayor número de productos seleccionados. Además del arroz y el maíz amarillo duro, se consideraron los cultivos andinos como trigo, maíz amiláceo, cebada, quinua, haba y otros, así como también los distintos tipos de frijoles, garbanzo, pallar, soya y yuca en hojuelas.

En forma paralela al establecimiento de los precios de garantía, se redujeron los costos de producción agrícola mediante el abaratamiento de ciertos insumos, como la úrea y el petróleo diesel y a través de la reducción de impuestos y de aranceles a la importación de bienes de capital e insumos. El precio real de la úrea disminuyó significativamente durante el bienio, llegando en 1987 a un tercio del valor que tenía en 1985.

En la parte crediticia, se amplió el monto real de préstamos del Banco Agrario, así como su cobertura en términos del número de agricultores beneficiados. Las tasas de interés efectivas se redujeron a través del período, aunque las tasas reales en 1986, siendo todavía negativas, resultaron menos subsidiadas que el año anterior debido a la disminución de la inflación. Cabe destacar que dentro del Programa de Reactivación Agraria se instituyó el crédito sin tasa de interés nominal en favor de los agricultores de zonas deprimidas de la sierra y selva. El monto de estos créditos a "tasa cero" significaron en 1986 el 16% del total de colocaciones del Banco Agrario.

La parte más innovadora del Programa de Reactivación Agraria y con mayores impactos sobre el sector fue el sistema de financiamiento de los precios de garantía. Los productos que recibieron precios de garantía incluyen muchos que son competitivos con productos que tradicionalmente se importan al país. La política de precios para cada uno de estos productos comprendió un precio de garantía para los productores, un precio controlado para los consumidores o industrias procesadoras y la administración de las importaciones por parte de ENCI (o ECASA en el caso del arroz), con el propósito de llenar cualquier diferencia resultante entre la producción y el consumo interno.

El Gráfico 2 puede ilustrar los elementos esenciales del mecanismo de

financiamiento de los precios de garantía. Los productos nacionales recibieron, por sus ventas en el mercado interno, un precio promedio (P_p) mayor que el precio promedio pagado por los usuarios (P_u), debido a la intermediación de las empresas comercializadoras estatales que subsidiaban la diferencia². A fin de satisfacer la demanda interna, estas mismas empresas realizaban las importaciones ($Q_m - Q_o$) a un precio (P_m). Dado los bajos precios vigentes durante estos años para los alimentos en el mercado internacional, dicho precio promedio de importación resultó inferior al precio cobrado al usuario. Esta diferencia resultó en la aplicación implícita, por parte de ENCI y ECASA, de un arancel sobre las importaciones de alimentos ($P_u - P_m$), cuyos ingresos (área **a**) se usaron para financiar los gastos incurridos (área **b**) por el pago de los precios de garantía a los productores peruanos.

Este sistema de precios de garantía para productores nacionales, precios controlados para los usuarios e impuestos variables a las importaciones alimentarias, ha aprovechado, para beneficio de los productores nacionales, las situaciones que se dieron durante el bienio en el mercado mundial y en la política cambiaria nacional, que incluyeron precios internacionales bajos para los alimentos y un sistema de tasa de cambio múltiple con tasas preferenciales para las importaciones alimentarias.

Los potenciales efectos negativos que para los agricultores nacionales podrían haber tenido la situación de sobrevaluación cambiaria unida a los precios bajos del mercado internacional, fueron evitados durante la mayor parte de este período. Mientras los precios mundiales estuvieron declinando, ENCI y ECASA obtuvieron creciente utilidades al vender las importaciones baratas a precios mayores a los consumidores, precios que se incrementaron gradualmente, aunque en una proporción significativamente menor que la inflación general³. ENCI y ECASA, en efecto, impusieron un arancel creciente sobre las importaciones alimentarias y usaron estos ingresos para financiar los precios de garantía para los productores nacionales.

-
- 2 La importancia de las compras realizadas por las empresas estatales de productos agrícolas con precios garantizados varía según el tipo de producto. En 1986, se adquirió el 90% de la producción nacional de arroz, el 25% de la producción de maíz, mientras que en el caso del trigo únicamente el 6%
 - 3 En términos reales, los precios al consumidor de los principales productos alimenticios cayeron fuertemente: en dic. 1987 el precio real del arroz representaba el 60% de su precio de jul. 1985, el aceite compuesto 35% y los derivados del trigo (pan, fideos) entre 30-40%.

Adicionalmente, al permitírseles a ENCI y ECASA adquirir dichas importaciones a una tasa de cambio preferencial, los costos de estas empresas en términos de intis, también fueron menores. Los beneficios obtenidos mediante estas dos vías se usaron para financiar parte importante de los mayores precios pagados a los productores.

Durante 1986, los ingresos provenientes de las principales compras externas de este programa (área a) alcanzaron US\$ 110.6 millones, que permitieron financiar los subsidios a los productos nacionales, directamente competitivos con las importaciones, a través del sistema de precios de garantía (área b) por un monto de US\$ 94.4 millones, generando un remanente de US\$ 16.2 millones utilizado para financiar el subsidio a otros productos agrícolas de menor importancia y a los fertilizantes. En 1987, las utilidades derivadas de la importación se incrementaron hasta un nivel de US\$ 136.0 millones, las que sin embargo resultaron insuficientes para financiar los mayores subsidios de US\$ 150.7 millones, que en su mayor parte se destinaron al arroz.

No obstante los mayores niveles de subsidio a la agricultura en 1987, la protección otorgada a este sector se empieza a erosionar en forma creciente desde los primeros meses del año. Los incrementos de precios nominales al productor de los principales productos agrícolas resultaron insuficientes frente a la inflación general, determinando su caída en términos reales⁴. Lo anterior, unido al menor ajuste de los precios de venta al usuario de los productos nacionales e importados comercializados por las empresas estatales, y al aumento de la producción nacional, principalmente en arroz, explican la coincidencia de mayores subsidios con menores precios al productor.

Por otra parte, debido al creciente grado de sobrevaluación del tipo de cambio de importación de los productos adquiridos en el exterior por las empresas estatales, las utilidades generadas por ellas, y destinadas al financiamiento del sistema de precios de garantía, resultaban compuestas en su mayor parte por transferencias del Banco Central vía tasa de cambio preferencial y en menor grado por impuestos implícitos a los usuarios de estos productos.

Mientras que en 1986, la magnitud del arancel implícito en el precio de

4 El precio real del arroz se redujo en 7% respecto al promedio de 1986; el del maíz amarillo duro en 17% y el del trigo en 12%.

venta al usuario de los productos importados compensaba ampliamente el grado de sobrevaluación de la tasa de cambio aplicada a la importación de alimentos, esta relación se redujo sustancialmente en 1987 llegando a revertirse en los primeros meses de 1988, como fue el caso de las importaciones de trigo y aceite de soya (Ver Cuadro 10).

Esto conllevó a una situación de desprotección de la agricultura en el mercado interno respecto a la competencia de las importaciones influenciando negativamente la evolución de precios al productor nacional, especialmente de aquellos productos con precios no garantizados, como la papa.

El abaratamiento relativo de los precios de los productos agrícolas importados y de sus derivados agroindustriales, como consecuencia de la creciente sobrevaluación cambiaria, unido a la existencia de un mercado cambiario paralelo, donde el precio del dólar resultaba, a fines de 1987, cinco veces mayor que el utilizado para dicha importación, ocasionó una fuerte corriente de exportación ilegal de estos productos hacia los países limítrofes, en especial Bolivia, Chile y Ecuador⁵

IV. CONCLUSIONES

Las políticas de ajuste macroeconómico se caracterizan fundamentalmente por su orientación hacia la reducción del gasto interno, el cambio de la composición de éste y la transformación estructural de la producción⁶. De acuerdo al análisis efectuado anteriormente, los principales ingredientes de este tipo de políticas sólo estuvieron presentes en el Perú en el período 1983-1985.

La etapa previa al ajuste se caracterizó, más por una política económica orientada al cambio en estructura productiva mediante una mayor vincula-

5 Ver Jorge Torres, 1988

6 Respecto a esta definición de ajuste macroeconómico, ver Bianchi Andrés, Devlin Robert y Ramos Joseph, 1987.

ción con el mercado internacional aun cuando, la aplicación de sus instrumentos no resultaron coherentes con los objetivos propuestos. Por otra parte, el costo del ajuste, en términos de la caída de producción e ingresos llevó al nuevo Gobierno peruano, a partir de julio de 1985, a la aplicación de una política de reactivación, que si bien, ocasionó un crecimiento transitorio de la economía, condujo finalmente a la restauración de los desequilibrios en el sector fiscal y externo a niveles más graves que los existentes en el momento previo al período de ajuste 1983-1985.

Como se ha visto, la agricultura peruana se desarrolló durante la presente década dentro de un marco de políticas macroeconómicas inestables que por lo general influenciaron negativamente la evolución de sus precios reales. La corrección gradual de la sobrevaluación cambiaria y la reducción de las importaciones agrícolas durante el período de ajuste 1983-1985, permitió la recuperación de los precios reales de productos transables (maíz, arroz, algodón), sin embargo el impacto ocasionado sobre los ingresos reales de la población afectó negativamente los precios de los productos no transables del sector (papa). A partir de 1985, la política global de expansión del consumo unida a la política de precios de garantía permitió inicialmente un aumento generalizado de los precios reales agrícolas; que luego fue erosionado por los efectos de la sobrevaluación cambiaria, el incremento de las importaciones y el retraso en el ajuste de los precios agroindustriales al consumidor.

El crecimiento de la agricultura, a tasas promedio mayores que las de la década anterior, se explica mayormente por el incremento en la producción de unos pocos cultivos de su sector moderno (arroz y maíz amarillo), que fueron básicamente los que se beneficiaron de los instrumentos de compensación como precios de garantía, crédito e insumos subsidiados, incluidos en la política sectorial. En los tres últimos años, la avicultura se constituye en otro rubro de especial dinamismo dentro del sector.

En el primer semestre de 1988, la política heterodoxa de expansión del consumo y control de precios ha llegado a su agotamiento por el insostenible déficit fiscal, el exiguo nivel de reservas internacionales y el alto índice de inflación por la que atraviesa la economía peruana.

Esta situación obliga a un severo ajuste cuya adopción se prevé en el muy corto plazo, y que deberá inducir a una contracción del consumo por las necesarias correcciones de precios básicos, la reducción del déficit público, y la política monetaria restrictiva que deberá seguirse. Dentro de las correccio-

nes de precios, la unificación del tipo de cambio así como el ajuste a su nivel de paridad resulta una de las más importantes y de mayores consecuencias.

Los efectos de estos ajustes sobre la agricultura son ambiguos en el corto plazo. Por un lado, puede esperarse una fuerte corrección de los precios relativos, por el encarecimiento de los alimentos importados que constituyen una parte importante de la canasta básica popular, que favorecería a los productos sustitutos nacionales. Por otra parte, la contracción de la demanda originada por la reducción de los ingresos de la población, enfrentada a una oferta agrícola inelástica, podría ocasionar, al igual que en el período 1984-85, una caída en los precios reales de los productos no transables del sector, que constituyen una parte importante de la producción nacional y la principal fuente de ingresos de los agricultores andinos.

Sin embargo, puede razonablemente esperarse que en el mediano plazo, la obligada corrección de precios relativos provocada por la situación de crisis resulte en un crecimiento más ordenado de la economía, dentro del cual el sector agrícola refleje sus verdaderas condiciones de rentabilidad y su capacidad de atraer recursos productivos.

Finalmente, el desarrollo auspicioso de la agricultura en el mediano y largo plazo no sólo dependerá de la eficacia de las políticas macroeconómicas globales, sino también del buen diseño de las políticas dentro del sector así como de la adecuada articulación de estas últimas con las primeras.

REFERENCIAS

Banco Central de Reserva del Perú. Memoria 1985. Lima, Perú.
——— Memoria, 1986, Lima, Perú.

Bianchi, Robert Devlin y Joseph Ramos, El proceso de ajuste en la América Latina: 1981-1986. Trimestre Económico, Vol, LIV (4), Núm. 216, México, 1987.

Paz-Cafferata, Julio, Articulaciones de la política agrícola sectorial y macroeconómica en el Perú: 1980-1987, Grupo de análisis de política agrícola, mayo 1988, Mimeog,

Torres Z., Jorge, Causas y efectos del contrabando de alimentos e insumos agropecuarios entre los países miembros del Grupo Andino, Departamento de Desarrollo Agropecuario, Junta del Acuerdo de Cartagena, 1988. Mimeog.

World Bank, Peru: country economic memorandum, Report No. 5806-PE, December 1985.

CUADROS

y

GRAFICOS

CUADRO 1

INDICADORES MACROECONOMICOS, 1979-1987

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Tasas de crecimiento									
Producto Bruto Interno (PBI)	4.3	2.9	3.1	0.9	-12.0	4.7	1.9	8.6	6.9
PBI/CAPITA	1.6	0.2	0.4	-1.7	-14.2	2.1	-0.6	5.9	4.2
INFLACION (Promedio año)	67.7	59.2	75.4	64.5	111.1	110.2	163.4	77.9	85.8
OFERTA MONETARIA (M1) *	78.5	71.9	45.7	37.3	89.9	127.8	229.2	107.2	140.5
Porcentaje del PBI									
DEFICIT PUBLICO 1/	1.1	4.7	8.4	9.3	12.1	7.6	3.0	6.2	8.4
INVERSION BRUTA INTERNA	14.3	17.7	22.1	22.6	17.0	16.1	13.9	16.4	16.3
US \$ Millones									
EXPORTACIONES									
Total	3,676	3,916	3,249	3,293	3,015	3,147	2,978	2,508	2,605
Agrícola	404	287	232	290	250	272	318	408	177
IMPORTACIONES									
Total	1,954	3,090	3,802	3,722	2,722	2,140	1,806	2,596	3,068
Agrícola	223	423	503	371	431	295	204	386	414
BALANZA COMERCIAL									
Total	1,722	826	(553)	(429)	293	1,007	1,172	(87)	(463)
Agrícola	181	(126)	(271)	(81)	(181)	(23)	114	23	(237)
DEUDA EXTERNA									
	9,334	9,595	9,606	11,465	12,445	13,338	13,721	14,477	15,441
Indice (1979 = 100)									
INGRESO REAL 2/	100	108.6	108.1	107.2	94.4	86.8	79.7	95.2	99.6
Indice (1978 = 100)									
TIPO DE CAMBIO REAL 3/	94.94	85.92	74.00	74.74	84.48	86.39	101.70	85.55	77.13

* Billetes y monedas en circulación más depósitos a la vista

1/ Incluye Gobierno Central y Empresas Públicas.

2/ Ingreso real de los trabajadores a precios de 1970 y convertidos a índices con base 1979.

3/ T.C. Nominal ajustado por Inflación Externa e Inflación Interna, a través de la relación:

$$\text{Indice T.C. Real} = \frac{\text{T.C. (i)}}{\text{T.C. (1978)}} \times \frac{\text{IPw (i) / IPw (1978)}}{\text{IPd (i) / IPd (1978)}}$$

donde: T.C. es el Tipo de Cambio Nominal; (i) subíndice de un año determinado; IPw e IPd corresponden a índices de inflación mundial y doméstica, respectivamente.

CUADRO 2

ESTRUCTURA ARANCELARIA, 1980-1987

	Arancel Importación promedio Nominal Ad-Valorem (%)
Jul. 1980	39.0
Dic. 1980	34.0
Dic. 1981	32.0
Dic. 1982 (1)	36.0
Dic. 1983 (2)	41.0
Dic. 1984 (3)	57.0
Dic. 1985 (4)	63.0
Dic. 1986	52.0
Dic. 1987	46.0

(1) Incluye sobretasa de 15% sobre el arancel.

(2) Incluye sobretasa de 10% sobre el valor CIF.

(3) Incluye sobretasa de 15% sobre valor CIF, vigente desde Abril.

(4) Incluye sobretasa de 17% sobre valor CIF, vigente desde Mayo.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-Banco Central de Reserva del Peru

CUADRO 3

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES: 1979-1987

(No. de partidas arancelarias)

	Dic.1979	Dic.1980	Dic.1981	Dic.1982	Dic.1983	Dic.1984	Dic.1985	Apr.1986	Jun.1987	Dic.1987
Importación LIBRE	3,745	4,990	5,088	5,075	5,136	4,896	3,259	3,224	1,744	0
Importación RESTRINGIDA	1,258	107	112	144	118	126	1,553	1,574	2,975	4,179
Importación PROHIBIDA	9	7	7	7	8	7	525	541	535	535
Import. PROHIBIDA TEMPORALMENTE	-	-	-	-	-	172	-	-	-	-
UNIVERSO ARANCELARIO	5,012	5,104	5,207	5,226	5,262	5,301	5,337	5,339	5,254	5,254

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas-Banco Central de Reserva

CUADRO 4
IMPORTACIONES TOTALES Y DE PRINCIPALES ALIMENTOS, 1977-1987

(Millones de US \$)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL	2148	1668	1854	3060	3802	3722	2722	2140	1806	2596	3088
Sector Público	1,317	832	786	1,352	1,452	1,421	1,342	858	703	805	1,027
Sector Privado	831	836	1,168	1,738	2,350	2,301	1,380	1,282	1,103	1,791	2,041
PRINCIPALES ALIMENTOS	181	153	223	423	503	371	431	295	204	388	414
Trigo	87	77	136	141	167	156	151	143	104	114	92
Maíz y/o sorgo	25	14	18	85	50	55	61	18	32	33	36
Aroz	-	-	40	93	60	17	40	11	-	31	36
Azúcar	-	-	-	32	99	-	63	34	-	46	69
Lacteos	29	16	15	44	55	60	39	29	22	60	60
Soya	34	45	14	35	44	39	55	39	33	40	50
Carnes	6	1	-	13	28	44	22	21	13	72	81

* Preliminar.

Fuente: Banco Central de Reserva.

CUADRO 5
EXPORTACION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, 1979-1987
(Millones \$ FOB)

PRODUCTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TRADICIONAL	328	225	170	219	195	198	225	336	177
Algodón	49	72	63	85	44	23	51	39	19
Café	245	140	107	114	118	126	151	275	143
Azúcar	34	13	0	20	35	49	23	22	15
NO TRADICIONAL	76	72	62	71	55	74	63	73	87
Cacao Crudo	5	2	1	1	1	1	0	0	n.d
Pasta de Cacao	6	7	6	10	8	11	14	15	n.d
Mantequilla de Cacao	3	3	2	3	3	7	7	6	n.d
Cochinitillo	4	3	2	3	4	3	3	3	n.d
Nueces(Castañas)	2	3	2	3	2	2	2	2	n.d
Alfalfa	32	16	10	26	27	27	29	18	n.d
Otros	22	16	10	26	27	17	29	18	n.d
TOTAL EXP. AGROP.	404	297	232	290	250	272	318	406	264
TOTAL EXPORTACIONES	3676	3916	3249	3283	3015	3147	2976	2506	2605
% EXP. AGROP/GLOBALES	11.0	7.6	7.1	8.8	8.3	8.6	10.7	16.3	10.1

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú; Oficina Sectorial de Estadística, Ministerio de Agricultura.

Políticas agropecuaria y alimentaria (Peru)

CUADRO 6											
VBP AGROPECUARIA, 1981-1987*											
(Millones U. 79)											
PRODUCTO	1981	1982	Promedio 1981-1982	1984	1985	Promedio 1984-85	Incremento (%) Promedios (81-82) (84-85)	1986	1987	Promedio 1986-87	Incremento (%) Promedios (84-85) (86-87)
TOTAL AGROPECUARIO	519.02	531.23	525.13	533.99	544.60	539.30	2.70	566.58	594.49	560.54	7.85
AGRICOLA	377.30	383.84	380.47	391.37	394.33	392.85	3.25	405.96	419.24	412.60	5.03
PROGRAMADOS	212.83	216.87	214.85	226.15	224.61	225.38	4.90	229.46	243.24	236.35	4.87
Aroz cáctara	35.51	36.87	37.09	57.63	43.80	50.72	38.73	36.20	59.20	47.70	-5.84
Maíz amiláceo	8.65	11.41	10.53	10.05	10.40	10.23	-2.90	11.36	10.76	10.76	0.26
Frijol	4.97	4.72	4.91	36.32	40.09	38.56	-19.54	43.42	44.23	43.77	10.54
Trigo	3.13	3.12	3.13	3.89	4.36	4.17	1.17	4.23	4.81	4.72	20.10
Trigo duro	5.63	4.76	5.21	3.86	4.17	4.17	-19.88	4.24	5.89	5.82	39.45
Maíz duro	13.73	13.64	13.69	20.10	17.26	18.68	36.50	22.70	24.62	23.66	26.66
Algodón rama	37.30	33.42	35.36	26.44	37.93	32.19	-8.58	39.84	27.54	33.59	4.37
Soya	0.99	0.58	0.79	0.12	0.15	0.14	-82.80	0.28	0.71	0.26	92.59
Sorgo grano	1.30	1.13	1.22	1.28	0.68	0.98	-19.34	1.11	0.71	0.91	-7.14
Caña de azúcar	16.25	20.93	18.44	22.15	23.23	22.69	23.05	19.89	19.97	19.93	-12.16
Café	44.06	41.74	42.90	42.21	42.02	42.12	-1.83	44.48	45.46	44.97	6.78
Otros	164.47	166.77	165.62	165.22	169.72	167.47	1.12	176.50	176.00	176.25	5.24
PECUARIOS	141.72	147.59	144.86	142.62	150.27	146.45	1.24	160.82	175.25	167.84	14.67
PROGRAMADOS	118.28	124.52	121.40	119.33	127.18	123.26	1.53	137.38	151.02	144.20	16.99
Aves	39.62	44.44	42.03	39.41	43.62	41.52	-1.23	49.84	59.67	54.76	31.89
Ovino	3.20	3.47	3.34	3.21	2.92	3.07	-8.10	2.87	3.16	3.02	-1.63
Porcino	11.25	11.15	11.20	10.36	10.17	10.27	-8.35	11.25	12.35	11.80	14.95
Vacuno	14.03	14.21	14.12	16.05	15.79	15.92	12.75	14.06	15.57	14.82	-6.94
Huevos	15.64	15.83	15.74	15.96	15.99	17.53	11.38	23.31	23.75	23.53	34.27
Leche	34.54	35.42	34.98	34.34	35.59	34.97	-0.04	36.05	36.52	36.29	3.78
NO PROGRAMADO	23.44	23.07	23.26	23.29	23.09	23.19	-0.28	23.24	24.23	23.74	2.95
Lanas	4.20	4.24	4.22	3.89	3.99	3.94	-6.84	4.03	4.06	4.05	2.66
Fibras	4.44	4.57	4.51	3.63	3.90	3.77	-18.43	4.04	4.17	4.11	6.03
Otros	14.80	14.26	14.53	15.77	15.20	15.48	6.57	15.17	16.00	15.59	0.85

(*) Evaluado aprecio del Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: J. Paz Cafferata, Op. Cit. p.3

CUADRO 7
 DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO, 1977-87
 (% del PBI)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
GOBIERNO CENTRAL											
Deficit/Superávit sobre Operac. Cta. Cte.	-3.7	-1.7	3.5	2.5	0.2	0.2	-5.0	-1.3	0.4	-0.9	-4.2
Deficit Total	-7.5	-5.1	-0.8	-2.8	-4.6	-3.6	-8.9	-5.1	-2.6	-4.5	-7.1
EMPRESAS PUBLICAS											
Deficit/Superávit sobre Operac. Cta. Cte.	0.0	0.8	1.1	-0.2	-0.1	-0.4	2.3	2.0	2.8	0.0	0.3
Deficit Total	-2.7	-1.4	-0.6	-2.2	-3.4	-5.1	-2.8	-2.4	-0.7	-2.2	-1.5
OTROS SECTOR PUBLICO											
Deficit/Superávit sobre Operac. Cta. Cte.	0.9	0.2	0.3	0.8	0.5	0.2	0.0	0.3	0.7	0.9	0.7
Deficit Total	0.5	0.3	0.1	0.3	-0.1	-0.2	-0.5	-0.1	0.2	0.5	0.2
DEFICIT TOTAL	-8.7	-6.1	-1.1	-4.7	-8.4	-9.3	-12.1	-7.6	-3.0	-6.2	-8.4
Financiamiento Externo	4.7	2.1	2.6	2.0	2.1	7.3	6.9	5.6	5.0	3.0	1.8
Largo Plazo	4.7	2.6	1.7	2.1	2.8	4.7	8.8	6.3	5.2	2.5	1.3
Corto Plazo	0.0	-0.5	0.9	0.0	-0.6	2.6	-1.9	-0.7	-0.2	0.6	0.5
Financiamiento Interno	5.0	4.0	-1.5	2.7	6.3	2.0	5.2	2.0	-2.0	3.0	6.6

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

CUADRO 8

TIPOS DE CAMBIO

(Intis/ US \$)

	A Julio 1987	A Agosto 1988
MERCADO UNICO DE CAMBIO (MUC)		
1 -Servicios	20.00	33.00
2 -Becas de Estudio	20.00	75.00 (1)
EXPORTACIONES		
Tradicionales:		
2 -Hidrocarburos	19.48	131.03
3 -Gran Minería y Otros Tradic.	19.94	131.03
4 -Azúcar, Café, Har. Pescado	20.94	131.03
5 -Algodón	21.97	131.03
6 -Pequeña y Mediana Minería	23.41	131.03
7 -Plata	23.41	230.00 (2)
No Tradicionales:		
7 -No prioritarias	26.77	131.03
8 -Prioritarias (Confecciones)	28.96	166.67
IMPORTACIONES		
9 -Alimentos e Insumos Prioritar.	15.93	33.00
10 -Papel periódico. y trac. agríc.	15.93	75.00
11 -Insumos y Bs.K no competitivos	19.93	125.00
12 -Bs.Consumo, Insumos y Bs.K competitivos o suntuarios	29.00	200.00 (3)

(1) Para personas con ingreso mensual inferior a 25 ingresos mínimos legales.

(2) Igual a la cotización internacional del metal más el 15% del valor de la divisa en el sistema bancario.

(3) Mercado libre.

Elaboración: Propia.

CUADRO 9

SUBSIDIOS A PRODUCTOS ALIMENTICIOS 1979-1986

(Millones de US \$)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
TRIGO Importado	83.5	90.7	20.1	77.6	25.8	-	-	(70.5)	(36.7)
MAIZ	4.8	18.7	3.1	3.5	3.7	0.6	0.7	(19.1)	(32.5)
Importado	4.8	16.6	-	-	-	-	-	(29.2)	(52.9)
Nacional	-	2.1	3.1	3.5	3.7	0.6	0.7	10.1	20.4
ACEITE DE SOYA Importado	32.5	16.5	-	0.6	6.8	-	-	-	(7.9)
LACTEOS	10.5	42.4	4.9	23.4	12.9	21.6	8.0	4.2	(17.8)
ARROZ	39.9	90.01	140.1	120.5	58.3	13.6	17.5	69.2	109.6
Importado	-	-	-	-	(0.8)	(5.4)	(2.9)	(10.9)	(20.7)
Nacional	39.9	90.01	140.1	120.5	59.1	19.0	20.4	80.1	130.3
TOTAL	180.7	258.31	168.2	225.6	107.5	35.8	11.8	(16.2)	14.7
.....									
Tasa de Cambio (I/\$)	0.2245	0.2989	0.4223	0.6978	1.8286	3.4665	10.98	13.95	21.02

(1) Infla por US\$

* Preliminar.

Las cifras entre paréntesis representan utilidades.

Fuente: Datos hasta 1983 de Manuel Luján, "Precios, Subsidios y Monopolios"; Fundación Ebert 1986. Datos 1984-1986 tomados de Memorias del BCR. Estimación preliminar para 1987 con base en información BCR.

CUADRO 10

EVOLUCION DE LOS ARANCELES IMPLICITOS Y GRADO DE SOBREVAlUACION
CAMBIARIA EN LAS PRINCIPALES IMPORTACIONES AGRICOLAS

		ENERO 1986	DICIEMBRE 1986	DICIEMBRE 1987	MARZO 1988
TRIGO	Precio de Venta Usuario (Pu) (Intis/TM)	3,200	3,200	4,200	4,200
	Precio de Importaci3n (Pm) (Intis/TM) 1/	1,938	1,716	2,274	2,217
	Arancel Implícito 2/	65.1%	86.5%	84.7%	89.4%
MAIZ AMARILLO DURO	Precio de Venta Usuario (Pu) (Intis/TM)	2,400	4,100	6,600	15,000
	Precio de Importaci3n (Pm) (Intis/TM) 1/	2,232	1,541	1,946	2,065
	Arancel Implícito 2/	7.5%	166.1%	239.2%	626.4%
ACEITE DE SOYA	Precio de Venta Usuario (Pu) (Intis/TM)	8,700	8,700	15,220	17,488
	Precio de Importaci3n (Pm) (Intis/TM) 1/	7,471	5,060	5,959	8,449
	Arancel Implícito 2/	16.5%	71.9%	155.4%	107.0%
SOBREVAlUACION DEL TIPO DE CAMBIO (US \$/INTI) PARA IMPORTACION DE ALIMENTOS 3/		1.0%	50.3%	142.2%	274.1%

1/ Los precios de importaci3n incluyen el precio FOB, Fletes, Seguro y Gastos Ex-Aduana.

2/ El Arancel Implícito se estima como : (Pu/Pm) - 1.

3/ El Porcentaje de SobrevAluaci3n de la moneda nacional resulta de dividir la tasa de cambio nominal aplicable a la importaci3n de los productos alimenticios sealados entre la tasa de cambio de paridad calculada para cada uno de los meses considerados.

GRAFICO I
INDICE DE PRECIOS REALES AGRICOLAS

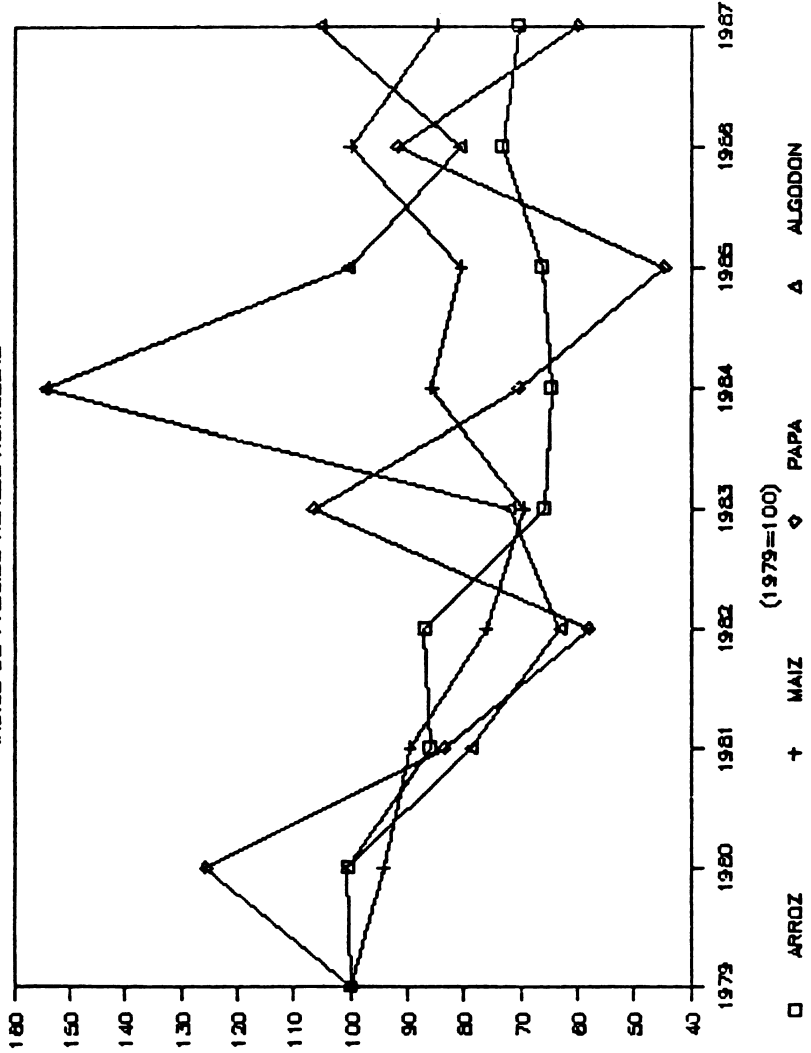
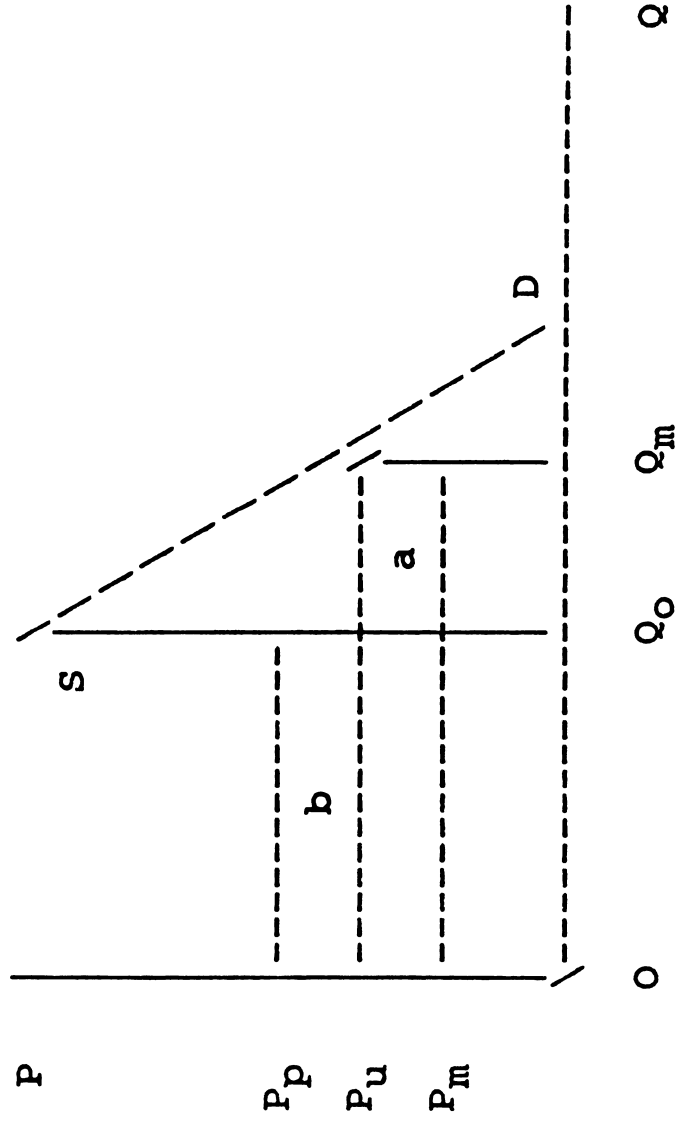


GRAFICO 2



REPUBLICA DOMINICANA

**Ajuste económico y sector
agropecuario en
República Dominicana**

Quezada Norberto A.

REPUBLICA DOMINICANA

Ajuste económico y sector agropecuario en República Dominicana

Norberto A. Quezada

I. Evolución de la crisis económica	1
II. Los programas de ajuste	3
A. Acuerdo de facilidad ampliada	5
B. Acuerdo Stand-By	5
III. Efectos de la economía y en el sector agropecuario	6
IV. Implicaciones para el futuro	9
Referencias	12
Anexo: Cronología del ajuste	14
Cuadros	17

AJUSTE ECONOMICO Y SECTOR AGROPECUARIO EN REPUBLICA DOMINICANA

Quezada A. Norberto

RESUMEN

La República Dominicana sufrió una crisis económica de 1977 a 1982 causada por factores desfavorables de orden externo e interno. El país confrontó una drástica reducción de los términos de intercambio y de las oportunidades de comercio azucarero, así como el encarecimiento del servicio de la deuda. Además, ocurrió un incremento del déficit del Gobierno y de las empresas públicas, al mismo tiempo que se elevaba desproporcionalmente la cantidad de dinero y se mantenía una aguda sobrevaluación de la moneda. El ajuste de 1983-86 fue de tipo estabilizador, no estructural, que consiguió reducir, no eliminar, los desequilibrios internos y externos, pero sin favorecer la agricultura. La reactivación económica posterior al ajuste ha generado desequilibrios similares a los que caracterizaron la crisis inicial, sugiriendo la necesidad de ajuste de tipo estructural.

I. EVOLUCION DE LA CRISIS ECONOMICA

Los problemas económicos dominicanos comenzaron al fin de la década pasada y se manifestaron con dimensiones de crisis a partir de 1982. Varios factores coincidentes contribuyeron a acelerar las dificultades, haciendo necesario el inicio de conversaciones con el Fondo Monetario Internacional en ese año. Dos huracanes en 1979 hicieron daños considerables a la agricultura y la industria, aunque la ayuda internacional y los pagos de reaseguros limitaron su impacto negativo en las cuentas externas del país.

El precio del petróleo se elevó en 1979, pero el aumento del precio del azúcar y del café en el mercado mundial permitió posponer los ajustes durante 1980-81. Sin embargo, la posterior caída en los precios de las principales exportaciones, la reducción general en los términos de intercambio del país, la mayor demanda de recursos para amortizar la deuda, crecientes déficits fiscales y de balanza de pagos ejercieron presión alcista en el mercado paralelo de divisas primero y en los índices de precios después. En 1982, la hora del ajuste había llegado.

Los términos de intercambio del país decrecieron en forma considerable después de 1977. Sobre la base 1980 = 100, los términos de intercambio bajaron de 146.8 en 1977 a 88.8 en 1982 (Cuadro No. 1.1). Al mismo tiempo, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos se situaba en cifras sin precedentes, y el crédito del Banco Central al sector público¹ crecía a la tasa de 25 por ciento. El déficit público se situó en 5.7 por ciento del PIB (Cuadro No. 1.1)

La deuda externa creció de forma acelerada a partir de 1977 y el pago de intereses se constituyó en una carga pesada para el país. Al mismo tiempo,

1 Las compras de bonos del sector público por parte del Banco Central son llamadas "emisiones inorgánicas".

la tasa de interés externa se elevaba sustancialmente, duplicándose entre 1978 y 1981. La deuda per cápita se elevó hasta casi igualar el PIB per cápita (a precios de 1970). El pago de intereses como proporción de las exportaciones de mercancías creció de 17.3 por ciento en 1980 a 31.5 por ciento en 1982 (Cuadro No. 1.2). La caída de los precios del azúcar después de 1981 empeoró la capacidad de pago del país, generando presiones sobre las divisas del Banco Central, lo que originaba retrasos en el pago de las obligaciones externas.

La moneda dominicana se mantuvo sobrevaluada por años antes del ajuste. Ya en 1967, el Gobierno había legalizado un mercado paralelo de divisas que se nutría de remesas de dominicanos en el exterior, comercio de invisibles y sobrevaloración de importaciones o subvaluación de exportaciones. La tasa paralela creció muy lentamente y en 1980 representaba sólo 25 por ciento de prima sobre la tasa oficial. A medida que el Banco Central confrontaba mayores dificultades para vender divisas a la tasa oficial, trasladaba al mercado paralelo el pago de obligaciones corrientes en bienes y servicios, ejerciendo presión alcista sobre la tasa paralela.

Un estudio de Green y Roe demuestra que la tasa paralela en general estuvo ligeramente por debajo de la tasa de cambio de equilibrio (Cuadro No. 1.3). La sobrevaluación (diferencia entre la tasa de equilibrio y la oficial) llegó hasta un 50 por ciento en 1982 y un 100 por ciento en 1984, y aún era de 11 por ciento en 1985, cuando se introdujo la unificación cambiaria.

A medida que aumentaba la tasa paralela, se producía una presión alcista en los precios de los artículos e insumos importados a esa tasa, presión que se reflejaría más tarde en un incremento en la inflación (Cuadro No. 1.4). En 1984, por ejemplo, el índice de precios subió 38 por ciento, cuando se elevaron varios precios controlados (incluyendo los combustibles y las medicinas) y se trasladaron al mercado paralelo muchas mercancías y servicios; la devaluación de ese año fue de 70 por ciento. La dinámica inflacionaria logró detenerse en 1986 cuando se consiguieron los resultados estabilizadores del acuerdo Stand-by con el FMI.

El deterioro del valor del peso frente al dólar, así como tasas de interés altas en Estados Unidos en 1979-1982, hicieron que los dominicanos aumentaran sus ahorros en el extranjero (Cuadro No. 1.5). El temor a una mayor inflación y depreciación del peso hicieron que durante 1980-1985 más que se duplicaran los depósitos de dominicanos no residentes en el extranjero. En

1986, habiendo surtido efecto los ajustes del Acuerdo Stand-by, hubo repatriación de capitales.

El ajuste macroeconómico se realizó entre los años 1983 y 1986. Una cronología de los eventos principales antes y durante el ajuste aparece en un anexo a este trabajo. Durante el ajuste, la moneda fue devaluada, se disminuyeron los déficits público y de cuenta corriente, entre otras medidas, a pesar de que los déficits de balanza de pagos y del sector público indicaban la presencia de grandes desequilibrios. Además, los términos de intercambio no mejoraron durante el período, lo cual dificultó el proceso de ajuste (Cuadro No. 1.1).

El Gobierno que asumió el poder en agosto 1986 encontró una economía parcialmente ajustada aunque maltrecha. Un ambicioso programa de inversiones públicas y sustanciales emisiones de dinero para empresas públicas hicieron que el que se encontraba en circulación creciera en forma acelerada, creando presiones inflacionarias y provocando un deterioro del valor del peso, similar al que se observó en el período de ajuste bajo el anterior Gobierno. La economía dominicana de 1988 muestra desequilibrios internos y externos similares a los de seis años atrás, sugiriendo que el ajuste (estructural o de estabilización) siga en buena parte pendiente.

II. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE

La República Dominicana ejecutó entre 1983 y 1986 una serie de reformas económicas al amparo de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. El objetivo de estas reformas era alcanzar la estabilización de las cuentas internas y externas del país. Un ajuste de tipo estructural hubiera requerido medidas adicionales y posiblemente la participación de fuentes de financiamiento externo en adición al FMI.

Los programas de ajuste macroeconómico podrían clasificarse en dos: programas de estabilización y programas de ajuste estructural; en general, ambos tienen los siguientes objetivos (7):

- a) Corrección de desequilibrios de la balanza de pagos (equilibrio externo).
- b) Reducción de la inflación (equilibrio interno).
- c) Eliminación de distorsiones y promoción de la eficiencia microeconómica.
- d) Aceleración del crecimiento económico.
- e) Contribuir a una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Los programas de estabilización, en general asociados al FMI, enfatizan los objetivos a) y b), y concentran su atención en asegurar que la demanda agregada no exceda la oferta, dado un nivel manejable de endeudamiento externo. Una crítica común a este tipo de ajuste es que se concentra en reducir rápidamente la demanda sin poner mayor énfasis, y a veces ignorando, el lado de la oferta. Los programas de ajuste estructural, generalmente asociados a créditos del Banco Mundial, enfatizan los objetivos c) y d). Consideran que debe haber cambios en la estructura productiva, ampliando los sectores con ventaja comparativa, reduciendo los ineficientes y eliminando distorsiones.

El ajuste dominicano se realizó mediante acuerdos con el FMI². El 21 enero 1983 el FMI aprobó un Acuerdo de Facilidad Ampliada que debía durar 3 años, pero las metas del mismo sólo se cumplieron durante 8 meses (FED, 1988). El 15 abril 1985 se firmó un Acuerdo Stand-By con vigencia de un año; las metas fueron cumplidas cabalmente. El Banco Mundial realizó en 1986 estudios de la economía con el objeto de plantear la posibilidad de un préstamo de ajuste estructural, pero el Gobierno, aunque tomó algunas medidas sugeridas en los estudios, decidió no concertar ese tipo de programa.

2 Ver (8) para un relato detallado del proceso de negociaciones de los acuerdos y las discrepancias entre los miembros del equipo económico dominicano. Ver también cronología de los eventos principales en anexo a este trabajo.

A. Acuerdo de facilidad ampliada

Este acuerdo estimaba ingresos del FMI al país del orden de US\$400 millones y establecía los siguientes objetivos de política económica (FED, 1988):

Política fiscal: reducción del déficit del sector público no financiero de 6.2 por ciento del PIB en 1982 a 3.9 por ciento en 1983, mediante la introducción de nuevos impuestos (incluyendo uno al valor agregado) y reducción de los gastos y la necesidad de financiamiento del sector público.

Política monetaria: establecer topes a la expansión del crédito del Banco Central y fomento del ahorro vía un aumento en las tasas de interés.

Política cambiaria: ajustar la tasa de cambio acelerando los traspasos al mercado paralelo y dando a los exportadores tradicionales parte del beneficio de la tasa en este mercado; esto se hizo introduciendo un certificado de abono cambiario de 10 por ciento en 1983 y de 48 por ciento en 1984.

La evaluación del primer año del acuerdo, en enero 1984, reveló que no se habían cumplido las metas sobre el déficit del sector público, no se había trasladado al mercado paralelo el monto de importaciones necesarias, ni se habían reducido los atrasos de pagos externos. En abril 1984 se produjo una devaluación para importaciones de petróleo, medicinas y otros artículos, y el aumento subsecuente de precios originó protestas de tal magnitud que el acuerdo fue, de hecho, cancelado.

B. Acuerdo Stand-By

Este acuerdo fue precedido por la reforma monetaria del 23 de enero de 1985, que introdujo la unificación cambiaria, así como un recargo a las exportaciones tradicionales, entre otra medidas. Los objetivos de política eran los siguientes:

Política fiscal: reducir el déficit público a 2 por ciento del PIB y financiar-

lo con recursos externos, y usar la tasa unificada para valorar las importaciones para fines de impuestos.

Política monetaria: reducción de adelantos y redescuentos, introducción de un encaje de 100 por ciento sobre nuevos depósitos y aumento de la tasa de interés en certificados financieros.

Política cambiaria: la tasa de cambio unificada se determinaría en un mercado libre sin intervención del Banco Central, el cual usaría esa tasa para las transacciones oficiales. Williamson (11) señaló que en ese sistema no había un mecanismo de equilibrio ya que la tasa del mercado libre no necesariamente era la tasa de equilibrio del mercado total de divisas.

Este acuerdo abrió las puertas para otros convenios de renegociación de la deuda externa con gobiernos extranjeros y con bancos comerciales en los meses de mayo y junio de 1985. Los objetivos del acuerdo se cumplieron y la tasa de cambio se estabilizó y aún disminuyó durante el lapso del mismo. Sin embargo, al término del acuerdo el sector público tenía grandes déficits pendientes en empresas públicas como la azucarera estatal, la corporación eléctrica y el ente de comercialización agrícola.

III. EFECTOS EN LA ECONOMIA Y EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Durante los años del ajuste, la economía dominicana se estancó. El Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes no creció entre 1983 y 1986 (Cuadro No. 3.1). Las actividades primarias fueron más afectadas que las terciarias, las cuales incluyen servicios donde el salario es el principal factor y están menos expuestas a las distorsiones de política en los precios y en el mercado internacional. El PIB per cápita disminuyó en un 8.1 por ciento entre 1983 y 1986 (Cuadro No. 1.2).

El sector agropecuario cargó con una gran parte del peso del ajuste de estabilización que se aplicó en el período 1983-86. El PIB en el sector agropecuario en 1986 era igual al de 1982, e inferior en 4.6 por ciento al de 1983. La caída en la producción fue más pronunciada en los cultivos tradicionales de

exportación (Cuadro 3.2). Las causas que motivaron la crisis y los remedios que se aplicaron afectaron la agropecuaria de una manera más adversa que los demás sectores, por la naturaleza transable de los productos de este sector, sometidos al continuo desincentivo de la sobrevaluación de la moneda.

La sobrevaluación del peso naturalmente afectó más a los productos transables, como son la mayoría de los agropecuarios. El recargo cambiario del 36 por ciento recayó principalmente sobre exportaciones agrícolas; el azúcar, el café y el cacao sufrieron además el peso de impuestos explícitos de exportación, que en 1985, con la introducción del recargo cambiario, significaron más de un tercio del valor de sus exportaciones (Cuadro No. 3.3). Esos tres cultivos representaban una tercera parte del valor agregado en el sector. Como esos impuestos progresivos estaban denominados en moneda nacional, su carga aumentaba con la devaluación al aplicarse el gravamen en los tramos con mayor impuesto. Cuando se toma en cuenta el impuesto implícito representado por la sobrevaluación de la moneda, se observa que, en promedio, el Gobierno redujo los ingresos de estas exportaciones en alrededor de 30 por ciento a partir de 1970, en 50 por ciento durante 1984 y en un 42 por ciento en 1985 (Cuadro No. 3.4).

El valor de las exportaciones agropecuarias tradicionales disminuyó sustancialmente, pero por efecto no sólo de las políticas del ajuste: en el mismo período se redujo drásticamente la cuota azucarera del país en el mercado preferencial de los Estados Unidos. La participación de la agricultura en las exportaciones de mercancías cayó sostenidamente pasando de 61 por ciento en 1983 a 56 por ciento en 1986 (Cuadro 3.5).

Como resultado de los controles de precios de productos agropecuarios mantenidos durante el ajuste, los subsidios al consumo de alimentos y la sobrevaluación del peso, los términos de intercambio de la agricultura se deterioraron sustancialmente. El índice de precios al productor creció menos que el índice de precios al consumidor, particularmente a partir de 1981. La relación de precios disminuyó 15 por ciento entre 1981 y 1986 (Cuadro No. 3.6).

Las políticas de ajuste incluyeron una restricción del crédito del Banco Central a la agricultura a través de los bancos de desarrollo. Como resultado, la participación agropecuaria en los préstamos de la banca formal disminuyó de 15.8 por ciento en 1983 hasta un 13.4 por ciento en 1986 (Cuadro No. 3.7). La reducción en los préstamos fue pronunciada en el caso del Banco Agríco-

la, estatal, cuya cartera prácticamente se estancó: su participación en los créditos agropecuarios bajó de 60 por ciento en 1983 a 36 por ciento en 1986.

El sector agropecuario sufrió una menor participación en los gastos del Gobierno antes y durante del ajuste, con la excepción de 1984, lo cual se presume tuvo un efecto negativo en la producción. Una propuesta de creación del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias (IDIA) no fue ejecutada a pesar de que lo fue por disposición del Congreso en 1985. La agropecuaria no participó del incremento en los gastos en 1985 y 1986 (Cuadro No. 3.8). Nótese que la agricultura recibió menos gastos públicos que su participación en el PIB (Cuadros No. 3.1 y 3.8), aunque debe señalarse que algunos gastos en la agropecuaria provienen de la Presidencia, la cual concentraba una porción cada vez mayor del presupuesto de la Nación.

El deterioro de los términos de intercambio, el reducido gasto público en el sector, el efecto negativo de atrasos en los pagos del ente estatal de comercialización, unido a la caída de los precios mundiales, se conjugaron para provocar una reducción en la producción. El Cuadro No. 3.9 ilustra un descenso de un 10 por ciento de la producción per cápita entre 1983 y 1986. La caída fue más lenta en el sector ganadero debido al crecimiento acelerado en la producción de huevos y carne de pollo, y a pesar de una caída en la producción de leche.

El empleo en general y en el sector agropecuario se redujo sustancialmente de 1983 a 1986. El Cuadro No. 3.10 ilustra un aumento en el desempleo de 22 a 26 por ciento de la población económicamente activa en esos años. La participación de la agricultura en el empleo total bajó de 41 a 39 por ciento, indicación de un impacto más severo del ajuste en el sector rural y de emigración rural-urbana.

La inflación erosionó los ingresos de los trabajadores, originando continuos reclamos de aumento del salario mínimo, especialmente después de 1983. El salario mínimo se mantuvo por debajo del nivel de pobreza absoluta calculado por el Banco Central con excepción de 1979 (Cuadro No. 3.11); el aumento de salario concedido en 1987 y en 1988 restableció el poder de compra que se había perdido desde 1980. El salario mínimo rural creció menos que el urbano (Cuadro No. 3.12), reflejando un mayor poder de protesta por parte de los empleados de la ciudad y también el temor de las autoridades de que mayores salarios en el campo contribuirían a elevar el costo de los alimentos y a aumentar la inflación y las protestas de los pobres urbanos.

Las reformas del plan de estabilización de 1984 tuvieron un impacto apreciable en la nutrición. Tun y Yetley (10) consideraban que los aumentos de precios de importantes alimentos condujeron a una sustitución por alimentos más baratos y a una reducción en el consumo de calorías de todos los grupos económicos, pero los más afectados fueron los consumidores urbanos de bajos ingresos. Como resultado de los aumentos, un 34 por ciento adicional de los hogares fueron temporalmente puestos en algún grado de riesgo nutricional. Este impacto negativo inmediato probablemente se reducía en la medida en que se lograban los aspectos positivos de las políticas en términos de aumento de la producción y del empleo, así como los aumentos de salarios.

IV. IMPLICACIONES PARA EL FUTURO

La crisis económica, y el ajuste subsiguiente, fue una experiencia dolorosa para la República Dominicana. La crisis fue provocada por factores de orden tanto externo como interno. Entre los primeros encontramos los siguientes:

- a) Drástica reducción en los términos de intercambio confrontada por el país.
- b) La reducción de oportunidades de mercado por el proteccionismo de países desarrollados.
- c) El encarecimiento de la tasa de interés en préstamos internacionales.

Entre las causas internas debe mencionarse:

- a) El incremento del déficit público tanto en términos absolutos como en proporción al PIB.
- b) El incremento en la cantidad de dinero circulante en presencia de estancamiento del producto interno.

- c) La sobrevaluación de la moneda que desestimulaba las exportaciones.
- d) La imposición de elevados gravámenes a las exportaciones agrícolas.

El resultado de la crisis y del ajuste fue una disminución en el PIB per cápita, un aumento del endeudamiento externo per cápita y un empeoramiento de la situación nutricional de los pobres. La década de los años 1980 fue un periodo de retraso económico. Sin embargo, debe señalarse que las causas de la crisis no han desaparecido.

El programa de estabilización Stand-By puesto en práctica bajó el déficit público y de balanza de pagos, así como la inflación, pero dejó pendientes varios ajustes, como las pérdidas acumuladas por las empresas e instituciones descentralizadas, principalmente la empresa azucarera, la corporación eléctrica y el Instituto de Comercialización Agrícola. Podría concluirse que el ajuste de estabilización no puede razonablemente conseguirse en un solo año.

En el período post-ajuste, 1987-1988, se observan varios elementos que indican que la crisis económica continúa. En el orden externo, los términos de intercambio no han mejorado, la balanza de pagos continúa con déficits considerables, el país no está al día en el pago de su deuda externa con los gobiernos ni los bancos comerciales, y el proteccionismo de los países industrializados no ha disminuido. El nivel de los términos de intercambio del país no permiten generar los excedentes de divisas para servir la deuda. En el orden interno, por otra parte, el déficit del sector público consolidado ha crecido principalmente por culpa de las pérdidas de empresas estatales. La emisión de dinero ha crecido en proporciones superiores a las observadas durante el ajuste, y la inflación de 1988 refleja grandes desequilibrios internos. Los impuestos a las exportaciones agropecuarias tradicionales no han disminuido. La unificación cambiaria fue derogada y se ha vuelto al control de cambios y a la sobrevaloración de la moneda. La reactivación de la economía ejecutada a partir de la segunda mitad de 1986 ha provocado desajustes, en parte por no haber estado acompañada de un ajuste estructural que fomentara la producción generadora de divisas a través de precios y tasa de cambio eficientes.

Es decir, en la segunda mitad de 1988, estaban presentes todos los ingredientes que dieron origen a la crisis previa al ajuste. Parece, por otro lado,

que los gobiernos se resisten a aprender las lecciones del ajuste en lo que se refiere al manejo de las variables macroeconómicas (déficit público, creación de dinero y sobrevaluación de la moneda) acorde con la situación de crisis. En junio de 1988, el Secretariado Técnico de la Presidencia, presentó al Banco Mundial un programa económico de mediano plazo. Entre otras medidas, el plan contemplaba el mantenimiento de una tasa de cambio libre y un sistema de cambios libre de controles. Un mes más tarde, sin embargo, el Banco Central restableció los controles a una tasa fija. Con una inflación estimada en 50.3 por ciento en 1988, los productos exportables recibieron una fuerte penalización, contraproducente con los objetivos del plan de fomentar las exportaciones.

Referencias

1. República Dominicana. Banco Central. **Reforma monetaria - 23 de enero, 1985. Santo Domingo, octubre 1985.**
2. _____, "Boletín Mensual", varios números.
3. Fondo Monetario Internacional. **Estadísticas financieras internacionales. Anuarios.**
4. _____, **Government Finance Statistics, Yearbook, IX, 1985.**
5. Fundación Economía y Desarrollo, Inc. (FED), **La prima y el fondo, Listín Diario, 20 febrero 1988, p. 8-D.**
6. Green, Duty y Terry Roe, **A Comparative Study of the Political Economy of Agricultural Pricing Policies, julio 1987. Borrador, pp. 95-96.**
7. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), **Los programas de ajuste estructural y sectorial - Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura, San José, Costa Rica, agosto 1987.**
8. Messina, Milton, **Memorias del ajuste de una economía en crisis, Fondo para el avance de las ciencias sociales. Santo Domingo, 1988.**
9. República Dominicana. **Secretariado Técnico de la Presidencia, Marco de la Cooperación. Santo Domingo, junio 1988.**
10. Tun, Sovan y Mervin Yetley, **Impact of Economic Reform on Food Demand, Dominican Republic, USDA, ERS, marzo 1985. Staff Report No. AGES850130.**

11. Williamson, John, Options for Exchange Rate Policy in the Dominican Republic. In Banco Central, Análisis de la economía dominicana, Santo Domingo, octubre 1985.

Anexo: Cronología del ajuste

Fecha	Medida
1979	El Congreso pasa la Ley 69 que introduce un incentivo cambiario a las exportaciones no tradicionales excluyendo azúcar, café, cacao, tabaco y mineras.
16 agosto 1982	Se inaugura nuevo gobierno del PRD deseoso de negociar con el FMI.
11 noviembre 1982	Se introduce el Certificado de Abono Cambiario (CAC) que garantizaba acceso al 10 por ciento del valor en dólares de las exportaciones tradicionales.
Noviembre 1982	El Congreso aprueba impuesto de 10 por ciento a importaciones por un año al que sucedería el impuesto al valor agregado (ITBI).
21 enero 1983	Se firma Acuerdo de facilidad ampliada con el FMI por DEG 371 millones.
Octubre 1983	Se violan los topes del Acuerdo.
Noviembre 1983	Entra en vigencia el impuesto al valor agregado (ITBI).
17 noviembre 1983	El CAC se cambia a un Fondo de Compensación de Exportaciones, pagando el abono cambiario en pesos para que el exportador no especulara con los dólares.
6 octubre 1983	Banco Central decide liberar unos 80 productos agrícolas de la obligación de entrega de divisas (incentivo cambiario de 100 por ciento).
23 enero 1984	El incentivo cambiario de la Ley 69 se aumenta a 85 por ciento.

- 17 abril 1984** La compensación cambiaría a exportaciones tradicionales se aumenta a 48 por ciento.
- Se autoriza un aumento en los precios de las medicinas y los alimentos que originaron las protestas del 23 de abril.
- El Banco Central desautoriza cartas de crédito abiertas a la paridad oficial de un peso por dólar. Se traspasan al mercado paralelo los pagos corrientes excepto petróleo y deuda externa.
- 21 agosto 1984** El gobierno comunica al FMI su deseo de ejecutar un programa de ajuste "puente" en preparación para un acuerdo Stand-by.
- 23 enero 1985** El Banco Central y el Gobierno introducen la unificación de las tasas de cambio y un paquete de medidas incluyendo:
- a) Recargo cambiario del 36 por ciento a las exportaciones tradicionales y de 5 % a las demás.
 - b) Congelamiento de nuevos créditos al gobierno y por adelantos y descuentos.
 - c) Encaje de 100 % sobre incrementos en depósitos.
- 15 abril 1985** Se firma un acuerdo Stand-by con el FMI con duración de un año.
- 21 mayo 1985** Se firma acuerdo con el Club de París de reestructuración de la deuda con gobiernos.
- 26 junio 1985** Gobierno anuncia renegociación de la deuda externa con bancos comerciales.

CUADROS

CUADRO No. 1.1 RD: Variables Macroeconómicas. 1977-1987.

AÑO	Reservas menos Oro	Balanza Cuenta Corriente	Dinero		Crédito a Gobierno	Déficit Público		PBI a precios de 1970	Empleados Gobierno Central	Términos de intercambio
			M1	M2		Total	Total/PBI			
---Millones US\$---										
---Millones Pesos---										
							%	RD\$Millones		1980 = 100
1977	180.1	(128.6)	460.0	1,005.3	312.4	(0.1)	0.1	2,564.5	94,834	146.8
1978	154.0	(311.9)	458.0	991.1	360.0	(70.4)	(1.5)	2,619.5	94,135	122.4
1979	238.6	(31.3)	598.4	1,154.7	441.7	(315.0)	(5.7)	2,714.6	169,969	105.3
1980	201.8	(671.1)	579.6	1,174.5	549.8	(172.9)	(2.6)	2,904.2	187,180	100.0
1981	225.2	(389.4)	660.5	1,337.5	844.6	(181.4)	(2.5)	3,021.9	193,947	128.7
1982	129.0	(442.6)	731.5	1,535.3	1,092.9	(246.6)	(3.1)	3,091.8	201,301	88.8
1983	171.3	(417.9)	781.4	1,676.5	1,377.0	(216.4)	(2.5)	3,234.6	204,299	86.8
1984	253.5	(163.4)	1,159.5	2,169.9	1,471.4	(114.4)	(0.9)	3,251.1	216,181	101.9
1985	340.1	(107.6)	1,355.2	2,590.5	1,417.8	(262.0)	(1.4)	3,123.3	218,145	86.9
1986	376.3	(119.1)	1,988.7	4,285.4	1,406.7	(114.4)	(0.8)	3,205.8	217,138	98.6
1987	181.6	(293.1)	2,609.4	4,933.8	1,534.7	(114.4)	(0.4)	3,456.4	207,886	78.4
Tasas:										
79-83	(6.4)	4.8	5.5	7.7	25.5	(7.2)		3.6	3.7	(3.8)
80-83	(4.0)	(11.2)	7.8	9.3	25.8	5.8		2.7	2.2	(3.5)
80-86	9.3	(21.9)	19.3	20.3	14.4			1.4	2.1	(0.2)

Fuente: FMI, "Estadísticas Financieras Internacionales" y "Government Finance Statistics", anuarios.

Banco Central, "Boletín Mensual", diciembre 1987, p. 122.

BID, "Progreso Económico y Social en América Latina - 1988", p. 580.

Contraloría General de la República, Listín Diario, 22 octubre 1988, p. 12.

Nota: Los Términos de Intercambio fueron calculados dividiendo el valor unitario de exportaciones (VUE) del país entre el VUE de países industriales (60 %) y de países exportadores de petróleo.

CUADRO No. 1.2 RD: Deuda Externa, Servicio de la Deuda, Deuda y PIB Per Cápita, y Tasa LIBOR, 1977-1987.

AÑO	Deuda Externa	--Servicio de la Deuda--		Interés Exportaciones	Interés/ Exportaciones	--Per Cápita-- Deuda PIB	Tasa LIBOR 3 meses	
		Total	Capital					--US\$-- RD\$(1970)
1977	1,148.1	281.2	230.5	50.7	6.5	222.3	496.6	6.0
1978	1,375.8	389.4	318.4	71.0	10.5	259.3	493.6	8.7
1979	1,679.5	775.0	674.5	100.5	11.6	308.0	497.9	11.9
1980	2,172.9	571.5	405.1	166.4	17.3	387.9	518.4	14.1
1981	2,549.1	744.6	510.2	234.4	19.7	442.8	525.0	16.8
1982	2,965.5	697.5	455.6	241.9	31.5	501.4	522.7	13.3
1983	3,313.3	617.3	360.1	257.2	32.8	545.2	532.2	9.7
1984	3,536.1	485.5	308.8	176.7	20.4	566.3	520.6	10.9
1985	3,719.5	483.6	308.5	175.1	23.8	579.7	486.8	8.4
1986	3,613.1	397.1	205.3	191.8	26.7	550.8	488.7	6.9
1987	3,540.7	393.1	222.7	170.4	24.0	527.9	515.3	7.2
Tasas:								
80-83	11.1	1.9	(2.9)	11.5	17.3	8.9	0.7	(8.9)
80-86	7.5	(5.1)	(9.3)	2.1	6.4	5.1	(0.8)	(9.8)

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", varios números; y datos no publicados; y FMI, "Estadísticas Financieras Internacionales", varios números.

CUADRO No. 1.3 Tasas de Cambio (Oficial Efectiva, Paralela y de Equilibrio), y Sobrevaluación, 1970-1987.

AÑO	Oficial Efectiva	Mercado Paralelo	Equilibrio	Sobrevaluación	
	(1)	(2)	(3)	(3)/(1)	(3)/(2)
—RD\$Pesos/US\$Dólares—			—Porciento—		
1970	1.00	1.15	1.35	35	17
1971	1.00	1.14	1.37	37	20
1972	1.00	1.12	1.25	25	12
1973	1.00	1.13	1.25	25	11
1974	1.00	1.14	1.21	21	6
1975	1.00	1.18	1.12	12	(5)
1976	1.00	1.20	1.19	19	(1)
1977	1.00	1.22	1.18	18	(3)
1978	1.00	1.25	1.29	29	3
1979	1.00	1.23	1.30	30	6
1980	1.00	1.26	1.34	34	6
1981	1.00	1.28	1.29	29	1
1982	1.00	1.46	1.50	50	3
1983	1.00	1.62	1.67	67	3
1984	1.48	2.76	3.02	104	9
1985	2.85	3.09	3.15	11	2
1986	2.80	2.87	3.25	16	13
1987	3.30	3.49	4.40	33	26

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", varios números; y Greene, Duty and Terry Roe, "A Comparative Study of the Political Economy of Agricultural Pricing Policies", July 1987, p. 95-96.

Nota: Sobrevaluación se define como el porcentaje de aumento requerido para alcanzar la tasa de equilibrio.

Nota: Tasa de equilibrio para 1986 y 1987 es estimación del autor.

CUADRO No. 1.4 Inflación y Devaluación de Tasa de Cambio Paralela, Promedio y a Fin de Año, 1977-1988.

AÑO	-Inflación-		-Devaluación-	
	Promedio	Fin de Año	Promedio	Fin de Año
	——Por ciento Anual——			
1977	12.8	5.8	2.0	2.5
1978	3.6	4.1	2.5	(0.8)
1979	9.1	25.7	(1.6)	0.0
1980	16.7	4.5	2.4	4.9
1981	7.5	7.3	1.6	1.6
1982	7.6	7.2	14.1	15.4
1983	6.9	7.7	11.0	20.7
1984	24.4	38.0	70.4	70.7
1985	37.5	28.4	12.0	(4.2)
1986	9.7	6.5	(7.1)	3.0
1987	15.9	25.0	21.6	55.4
1988	43.0	50.3	57.6	37.1

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", varios números.

IPC = Índice de Precios al Consumidor. 1988: Proyección del autor.

CUADRO No. 1.5 Rentabilidad República Dominicana vs Estados Unidos, y Depósitos Registrados de Dominicanos No Residentes en el Exterior 1976-1987.

AÑO	República Dominicana		Estados Unidos		Depósitos Privados en el Exterior	
	Tasa Pasiva Máxima	Devaluación	Tasa de CDs	Tasa de Retorno	Total	Aumento
	-----Por ciento Anual-----				-US\$ Millones-	
1976	7.5	0.1	5.3	5.3	241	96
1977	7.5	2.5	5.6	8.1	266	25
1978	7.5	(0.8)	8.2	7.4	391	125
1979	7.5	0.0	11.2	11.2	300	(91)
1980	7.5	4.9	13.1	18.0	459	159
1981	8.5	1.6	15.9	17.5	568	109
1982	15.0	15.4	12.4	27.8	653	85
1983	15.0	20.7	9.1	29.8	719	66
1984	15.0	70.7	10.4	81.1	851	132
1985	18.0	(4.2)	8.1	3.9	903	52
1986	16.0	3.0	6.5	9.5	846	(57)
1987	16.0	55.4	6.6	62.0	1,041	195

Fuente: FMI, "Estadísticas Financieras Internacionales" y Banco Central, "Boletín Mensual". Tomado de: Dauhajre, Andres, "Los Sacadólares", Listín Diario, 21 mayo 1988, p. 8-D.

Nota: CDs significa Certificados de Depósito.

CUADRO No. 3.1 Producto Interno Bruto por Sector a Precios Constantes 1970, 1980-1987.

Sectores	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
-----RD\$ Millones-----								
Total	2,904.2	3,021.9	3,091.8	3,234.6	3,251.1	3,123.3	3,205.8	3,456.4
Actividades Primarias	608.8	644.3	628.0	675.5	685.8	666.3	648.3	673.4
Agropecuaria	465.7	491.2	513.7	529.6	528.8	508.7	505.2	511.9
Cultivos	297.5	312.1	323.7	330.5	328.8	314.8	312.1	317.2
Ganadería	168.2	179.1	190.0	199.1	200.0	193.9	193.1	194.7
Foresta & Pesca	18.5	19.6	20.5	21.1	21.9	22.6	23.3	22.1
Minería	124.6	133.5	93.8	124.8	135.1	135.0	119.8	139.4
Actividades Secundarias	727.7	741.0	745.4	794.8	781.2	707.0	772.3	924.6
Azúcar (Manufactura)	81.7	93.1	95.2	89.3	83.8	61.6	59.8	63.7
Resto	646.0	647.9	650.2	705.5	697.4	645.4	712.5	860.9
Actividades Terciarias	1,567.7	1,636.6	1,718.4	1,764.3	1,784.1	1,750.0	1,785.2	1,858.4
-----Por ciento-----								
Agropecuaria foresta/Total	16.7	16.9	17.3	17.0	16.9	17.0	16.5	15.4
Agropecuaria/Total	16.0	16.3	16.6	16.4	16.3	16.3	15.8	14.8
Composición Agropecuaria								
Cultivos	63.9	63.5	63.0	62.4	62.2	61.9	61.8	62.0
Ganadería	36.1	36.5	37.0	37.6	37.8	38.1	38.2	38.0
TASAS DE CRECIMIENTO:								
Total	7.0	4.1	2.3	4.6	0.5	(3.9)	2.6	7.8
Actividades Primarias	0.1	5.8	(2.5)	7.6	1.5	(2.8)	(2.7)	3.9
Agropecuaria	4.8	5.5	4.6	3.1	(0.2)	(3.8)	(0.7)	1.3
Cultivos	3.3	4.9	3.7	2.1	(0.5)	(4.3)	(0.9)	1.6
Ganadería	7.5	6.5	6.1	4.8	0.5	(3.0)	(0.4)	0.8

Fuente: Banco Central, División Cuentas Nacionales.

* Datos preliminares.

CUADRO No. 3.2 Valor de la Producción Agropecuaria a Precios Constantes de 1970, 1980-1987

Productos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986*	1987*
-----RD\$ Millones-----								
AGROPECUARIA	483.8	512.2	535.7	554.0	552.0	528.9	517.2	539.7
CULTIVOS	294.3	310.3	321.5	329.5	326.5	310.3	299.5	317.2
Arróz, cáscara	62.8	63.3	70.6	79.1	80.0	78.0	73.9	81.3
Cultivos Exportación	137.5	147.1	149.2	148.3	139.0	125.6	119.2	128.6
Caña de Azúcar	61.3	69.6	79.9	78.0	69.5	57.0	52.1	59.4
Tabaco en rama	33.5	36.0	22.0	21.6	17.9	20.2	16.7	18.4
Café, cerezos	30.1	27.5	31.8	34.1	36.2	33.2	34.4	33.7
Cacao, grano	12.6	14.1	15.5	14.6	15.3	15.3	16.1	17.1
Otros	90.4	95.2	97.9	97.9	101.2	99.7	101.9	103.6
GANADERIA	189.6	201.9	214.3	224.5	225.4	218.6	217.7	222.5
Carne de Res	31.1	34.7	37.6	40.0	41.6	46.7	48.3	49.1
Carne de Cerdo	12.3	0.3	0.8	1.2	3.6	3.5	4.3	4.8
Carne de Pollo	70.2	87.3	94.2	99.4	101.2	97.6	99.6	104.9
Leche	61.6	63.4	64.6	66.1	59.7	52.5	46.7	43.5
Huevos	14.3	16.1	16.9	17.7	19.4	18.3	18.6	20.3
-----Porcientos-----								
AGROPECUARIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
CULTIVOS	60.8	60.6	60.0	59.5	59.2	58.7	57.9	58.8
Arróz, cáscara	13.0	12.4	13.2	14.3	14.5	14.8	14.3	15.1
Cultivos Exportación	28.4	28.7	27.9	26.8	25.2	23.8	23.1	23.8
Caña de Azúcar	12.7	13.6	14.9	14.1	12.6	10.8	10.1	11.0
Tabaco en rama	6.9	7.0	4.1	3.9	3.3	3.8	3.2	3.4
Café, cerezos	6.2	5.4	5.9	6.2	6.6	6.3	6.6	6.2
Cacao, grano	2.6	2.8	2.9	2.6	2.8	2.9	3.1	3.2
Otros	18.7	18.6	18.3	17.7	18.3	18.9	19.7	19.2
GANADERIA	39.2	39.4	40.0	40.5	40.8	41.3	42.1	41.2
Carne de Res	6.4	6.8	7.0	7.2	7.5	8.8	9.3	9.1
Carne de Cerdo	2.5	0.1	0.2	0.2	0.6	0.7	0.8	0.9
Carne de Pollo	14.5	17.1	17.6	17.9	18.3	18.4	19.3	19.4
Leche	12.7	12.4	12.1	11.9	10.8	9.9	9.0	8.1
Huevos	3.0	3.1	3.2	3.2	3.5	3.5	3.6	3.8

Fuente: Banco Central

* Preliminar

CUADRO No. 3.3 Impuestos Explícitos de Exportación (Incluyendo Recargo Cambiario) y Tasa de Impuesto por Mercancía, 1970-1987.

AÑO	Millones RD\$					Porcentaje				
	Azúcar	Café	Cacao	Tabaco y Otros	Total	Azúcar	Café	Cacao	Tabaco y Otros	Total
1970	8.4			0.5	8.9	7.3			3.6	5.1
1971	12.9			0.5	13.4	8.8			2.5	6.7
1972	19.1			0.5	19.6	10.9			1.8	8.0
1973	29.8			0.6	30.4	14.5			2.0	10.7
1974	63.8			1.0	64.8	18.3			2.6	13.8
1975	151.7			1.7	154.1	25.6		1.0	5.0	22.4
1976	50.2	0.5	0.3	6.7	73.4	17.1	1.5	13.1	17.6	15.8
1977	35.7	10.6	5.9	1.1	106.7	14.4	28.8	20.4	3.9	20.1
1978	17.4	46.4	23.5	1.1	48.0	9.0	20.4	12.1	2.5	11.2
1979	12.2	24.3	16.5	1.2	54.2	5.2	17.0	22.4	2.2	10.7
1980	40.5	17.6		1.2	59.3	12.3	33.8		3.4	12.7
1981	83.0	4.2		0.7	87.9	14.8	6.7		1.1	12.0
1982	2.2	7.3	0.1	0.7	10.3	0.7	7.9	0.2	3.1	2.2
1983	5.6	0.3	0.5	6.4	19.5	7.4	0.5	2.3	1.4	3.6
1984		11.2	7.8	0.5	40.1		8.0	7.5	1.2	3.7
1985		26.7	12.9	0.5	104.8		9.9	7.8	1.0	10.4
1986		84.4	19.9	0.6	104.8		26.8	11.9	1.2	10.4
1987		44.3	31.2	2.1	77.6		21.3	14.4	4.5	7.6
Total	528.6	300.4	128.7	21.7	979.3					
Recargo Cambiario:										
1985		88.5	54.4	17.1	355.6	32.9	32.9	32.9	32.9	32.9
1986		38.9	13.6	4.1	82.3	8.2	8.2	8.2	8.2	8.2
Total	234.5	114.3	68.0	21.2	437.9					
Total	763.0	414.7	196.7	42.9	1,417.2					
Explicito										

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual" y Secretaría de Finanzas, "Boletín Estadístico".

Nota: El impuesto en términos porcentuales se obtiene dividiendo el valor en RD\$ del impuesto por el valor de las exportaciones a la tasa de cambio efectiva oficial. Se asume que 65% del ingreso del recargo cambiario provino de las exportaciones tradicionales.

Nota: Tabaco y Otros impuestos se divide por las exportaciones de Tabaco y Carne.

CUADRO No. 3.4 Impuestos de Exportación Explícitos e Implícitos (Incluyendo Recargo Cambiario), y Tasa de Impuesto por Mercancía, 1970-1987.

AÑO	-----Millones RD\$-----					-----Por ciento-----				
	Azúcar	Café	Cacao	Tabaco y Otros	Total	Azúcar	Café	Cacao	Tabaco y Otros	Total
1970	48.7	8.7	6.7	5.4	69.5	31.3	25.9	25.9	28.6	29.7
1971	65.8	8.4	4.6	7.8	87.7	33.5	27.0	27.0	28.8	31.9
1972	63.0	6.3	4.0	7.6	81.0	28.7	20.0	20.0	21.4	26.4
1973	81.1	9.9	2.6	8.0	101.7	31.6	20.0	20.0	21.6	28.5
1974	136.9	8.1	9.3	9.0	163.2	32.5	17.4	17.4	19.5	28.8
1975	222.9	4.6	3.3	5.7	236.6	33.5	12.0	11.6	15.2	30.7
1976	105.8	27.3	14.4	13.9	161.4	30.4	26.1	27.0	30.8	29.3
1977	80.4	75.3	40.4	6.2	202.3	27.4	39.7	36.5	18.6	32.3
1978	80.9	42.1	35.0	13.9	171.9	29.5	38.3	31.9	24.4	31.2
1979	82.2	67.3	36.6	17.4	205.5	27.1	36.1	40.3	24.8	31.3
1980	152.6	35.3	17.4	13.1	218.4	34.5	50.6	25.4	27.9	34.8
1981	245.1	22.4	12.8	20.0	300.3	34.0	27.7	22.5	23.3	31.8
1982	153.7	53.5	26.4	12.0	247.7	33.8	38.6	33.5	35.4	34.8
1983	200.2	56.2	37.4	15.3	309.0	40.1	44.6	40.4	41.5	41.0
1984	495.8	156.7	115.8	43.2	811.5	51.0	54.9	54.7	51.6	52.2
1985	258.2	143.5	84.7	23.1	509.6	39.3	48.2	46.3	40.1	42.6
1986	115.2	160.8	60.2	12.6	348.9	20.9	43.9	31.2	21.9	29.9
1987	182.2	113.8	103.3	17.5	416.7	25.0	40.9	35.8	28.4	30.7
Total	2,773.8	1,000.1	617.0	251.9	4,642.8					

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual" y Secretaría de Finanzas, "Boletín Estadístico".

Nota: El impuesto en términos porcentuales se obtiene dividiendo el valor en RD\$ del impuesto por el valor de las exportaciones a la tasa de cambio de equilibrio.

Nota: Tabaco y Otros Impuestos se divide por las exportaciones de Tabaco y Carne.

CUADRO No. 3.5 Estructura de Exportaciones por Grupo de Producto, Nacional y Zonas Francas, Valor FOB, 1980-1987.

Grupos de Productos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
-----Millones US\$ Dolares-----								
TOTAL, GENERAL (1 + 2)	1,077.5	1,325.4	916.6	962.7	1,066.1	949.6	973.0	1,040.8
1: TOTAL, NACIONAL	960.4	1,189.6	768.7	787.7	872.4	745.0	723.0	717.7
Agropecuarias	490.3	760.0	501.4	480.0	549.8	419.8	404.4	342.9
No Agropecuarias	470.1	429.6	267.3	307.7	322.6	325.2	318.5	374.8
I TRADICIONALES	467.9	732.4	475.0	451.7	514.3	379.5	359.5	308.3
A Azúcar y Derivados	329.6	559.1	307.2	298.8	321.9	208.7	169.7	165.6
B Café, verde	52.0	62.6	92.4	75.5	94.5	94.4	112.6	63.1
C Tabaco, en rama	35.0	66.5	22.7	22.1	27.7	18.3	17.7	14.0
D Cacao, crudo	51.3	44.2	52.7	55.3	70.1	58.1	59.5	65.5
II MINERALES	381.1	336.5	195.2	249.6	238.3	233.9	192.2	241.3
III NO TRADICIONALES	111.4	120.7	98.5	86.5	119.7	131.6	171.2	168.1
A Agropecuarias	22.4	27.6	26.4	28.3	35.5	40.3	44.9	34.6
B Agroindustriales	47.5	46.2	37.0	31.2	39.2	42.8	58.3	52.4
C Industriales	39.1	42.7	33.0	24.5	44.2	46.4	65.5	79.7
D Otros	2.4	4.2	2.1	2.5	0.9	2.1	2.5	1.4
2: TOTAL, ZONAS FRANCAS	17.1	135.8	147.9	175.0	193.7	204.7	250.0	323.1
-----Por ciento-----								
1: TOTAL, NACIONAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuarias	51.1	63.9	65.2	60.9	63.0	56.3	55.9	47.8
No Agropecuarias	48.9	36.1	34.8	39.1	37.0	43.7	44.1	52.2
I TRADICIONALES	48.7	61.6	61.8	57.3	59.0	50.9	49.7	43.0
A Azúcar y Derivados	34.3	47.0	40.0	37.9	36.9	28.0	23.5	23.1
B Café, verde	5.4	5.3	12.0	9.6	10.8	12.7	15.6	8.8
C Tabaco, en rama	3.6	5.6	3.0	2.8	3.2	2.5	2.5	2.0
D Cacao, crudo	5.3	3.7	6.9	7.0	8.0	7.8	8.2	9.1
II MINERALES	39.7	28.3	25.4	31.7	27.3	31.4	26.6	33.6
III NO TRADICIONALES	11.6	10.1	12.8	11.0	13.7	17.7	23.7	23.4
A Agropecuarias	2.3	2.3	3.4	3.6	4.1	5.4	6.2	4.8
B Agroindustriales	4.9	3.9	4.8	4.0	4.5	5.7	8.1	7.3
C Industriales	4.1	3.6	4.3	3.1	5.1	6.2	9.1	11.1
Zonas Francas/Total General	10.9	10.2	16.1	18.2	18.2	21.6	25.7	31.0

Fuente: 1986-1987: CEDOPEX, "Cuadro de Estructura Acumulado sin Desglosar con Zona Franca", 1988.

1980-1985: CEDOPEX, "Boletín Estadístico", ediciones 1981-1986.

Nota 1) I (B, C, D) no incluyen subproductos. Estos aparecen bajo Agroindustriales (III-B).

CUADRO No. 3.6 Índice de Precios al Consumidor, Índice de Precios al Productor y Terminos
1978-1986 (Base: 1976-77 = 100).

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Índice de Precios al Consumidor (IPC)									
Nacional	107.1	116.9	135.5	146.8	158.0	169.0	210.3	289.2	317.4
Urbano	107.5	117.2	137.8	151.2	163.1	174.6	217.4	291.6	317.7
Rural	106.5	116.5	134.5	140.3	150.7	161.0	199.5	284.0	314.5
Índice de Precios al Productor (IPP)									
Agropecuaria	104.0	114.0	150.0	147.8	143.1	145.5	186.3	231.3	272.7
Cultivos	103.4	108.3	153.9	149.8	139.7	140.9	175.8	227.4	273.9
Ganadería	106.0	130.6	138.7	141.7	153.0	160.6	216.8	242.8	269.4
Términos de Intercambio									
Agropecuaria/IPC	0.97	0.98	1.11	1.01	0.91	0.86	0.89	0.80	0.86
Cultivos/IPC	0.97	0.93	1.14	1.02	0.88	0.83	0.84	0.79	0.86
Ganadería/IPC	0.99	1.12	1.02	0.97	0.97	0.95	1.03	0.84	0.85

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", y División de Cuentas Nacionales.

CUADRO No. 3.7 Participación de la Agricultura en los Préstamos Formales, 1980-1987.

Institución/Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
————— RD\$ Millones —————								
TOTAL								
Sistema Financ. Formal	2,303.3	2,623.2	2,825.3	3,209.1	3,527.8	4,255.9	5,704.5	7,122.4
Agropecuario	374.2	410.9	445.7	507.2	535.0	625.9	765.7	1,235.1
No Agropecuario	1,929.1	2,212.3	2,379.6	2,701.9	2,992.8	3,630.0	4,938.8	5,887.3
1. Bancos Comerciales	1,347.1	1,507.3	1,541.9	1,746.4	1,906.7	2,230.4	3,277.1	3,957.8
Agropecuario	89.0	91.2	102.2	138.5	159.7	197.1	279.3	567.0
Cultivos	59.1	64.5	68.9	94.5	110.6	151.2	207.6	323.5
Ganadería	29.9	26.7	33.4	44.0	49.1	45.9	71.7	243.5
No Agropecuario	1,258.1	1,416.1	1,439.7	1,607.9	1,747.0	2,033.3	2,997.8	3,390.8
2: Intermediarias Financ.	956.2	1,115.9	1,283.4	1,462.7	1,621.1	2,025.5	2,427.4	3,164.6
Agropecuario	285.2	319.7	343.5	368.7	375.3	428.8	486.4	668.1
No Agropecuario	671.0	796.2	939.9	1,094.0	1,245.8	1,596.7	1,941.0	2,496.5
Banco Agrícola	225.3	247.9	249.6	252.6	239.3	270.9	277.2	386.1
————— Por ciento —————								
TOTAL								
Sistema Financ. Formal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario	16.2	15.7	15.8	15.8	15.2	14.7	13.4	17.3
No Agropecuario	83.8	84.3	84.2	84.2	84.8	85.3	86.6	82.7
Préstamos Agropecuarios de:								
Bancos Comerciales	6.6	6.1	6.6	7.9	8.4	8.8	8.5	14.3
Intermediarias Financieras	29.8	28.6	26.8	25.2	23.2	21.2	20.0	21.1
Participación en Agropec.::	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bancos Comerciales	23.8	22.2	22.9	27.3	29.9	31.5	36.5	45.9
Intermediarias Financieras	76.2	77.8	77.1	72.7	70.1	68.5	63.5	54.1
Agropec Bancos Comerciales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Cultivos	66.4	70.7	67.4	68.2	69.3	76.7	74.3	57.1
Ganadería	33.6	29.3	32.7	31.8	30.7	23.3	25.7	42.9
Participación del Banco Agrícola:								
En Intermediarias	23.6	22.2	19.4	17.3	14.8	13.4	11.4	12.2
En Sector Agropecuario	60.2	60.3	56.0	49.8	44.7	43.3	36.2	31.3

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", vol. 40, no. 12, pp. 38 y 82.

CUADRO No. 3.8 Ingresos y Gastos Gubernamentales, por Departamento, 1980-1987.

Departamento	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
————— Millones RD\$ —————								
Total Ingresos	1,063.8	1,080.9	1,024.4	1,172.6	1,316.5	1,910.4	2,515.4	3,085.4
Total Gastos	1,066.5	1,085.6	1,032.5	1,198.7	1,278.6	1,886.8	2,250.6	3,287.9
Superávit (Déficit)	(2.7)	(4.7)	(8.1)	(26.1)	37.9	23.6	264.8	(202.5)
Gastos por Departamento:	————— Por ciento —————							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Congreso	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3
Presidencia	13.7	14.9	11.5	15.8	12.3	26.2	31.9	53.7
Policía e Interior	6.1	6.6	7.4	7.0	9.6	7.0	6.4	5.5
Fuerzas Armadas	9.4	10.8	12.4	10.8	12.8	10.1	9.0	6.7
Relaciones Exteriores	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4
Finanzas	22.2	15.1	17.7	20.0	12.6	13.0	14.7	6.7
Educación	10.8	12.1	14.3	12.6	13.6	11.3	9.9	7.8
Salud Pública	9.2	9.2	9.1	8.1	9.3	7.5	6.8	5.6
Deportes	0.6	1.1	0.5	0.8	1.5	1.2	1.0	0.9
Trabajo	0.2	0.4	0.6	0.5	0.6	0.4	0.5	0.4
Agricultura	14.5	14.9	12.2	10.6	14.3	10.8	9.0	7.2
Obras Públicas	10.2	11.3	10.7	10.3	9.5	9.2	7.9	3.7
Industria y Comercio	0.6	0.8	0.5	0.8	0.7	0.6	0.4	0.2
Turismo	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2
Judicatura	0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7
Junta Electoral	0.3	0.4	0.8	0.3	0.4	0.5	0.6	0.2
Cámara de Cuentas	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", varios números.

CUADRO No. 3.9 Indices de Población, Producción y Producción per cápita,
1978-1986 (Base: 1976-77 = 100).

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Población (Millones)	5.2	5.3	5.5	5.6	5.8	6.0	6.1	6.3	6.5
Población (índice)	104.2	107.2	110.3	113.5	116.7	120.1	123.5	127.0	130.7
Producción									
Agropecuaria	102.7	104.9	107.3	113.7	119.9	123.0	123.7	118.8	117.2
Cultivos	99.4	101.3	101.6	106.7	113.0	115.0	116.2	110.9	109.1
Ganadería	112.1	115.4	124.0	134.1	139.7	146.3	145.4	141.7	140.8
Producción per cápita									
Agropecuaria	0.99	0.98	0.97	1.00	1.03	1.02	1.00	0.94	0.90
Cultivos	0.95	0.95	0.92	0.94	0.97	0.96	0.94	0.87	0.83
Ganadería	1.08	1.08	1.12	1.18	1.20	1.22	1.18	1.12	1.08

Fuente: Banco Central, "Boletín Mensual", y División de Cuentas Nacionales.

CUADRO No. 3.10 Población Económicamente Activa y Población Empleada, 10 años de edad y mayores, 1980-1986.

Descripción	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
————— Miles —————							
Población Económicamente Activa	1,835.4	1,913.3	1,992.8	2,075.0	2,162.0	2,121.9	2,081.4
De la cual:							
Desempleada	402.5	395.2	465.1	451.0	536.2	528.5	536.3
Empleada	1,432.9	1,518.1	1,527.7	1,624.0	1,625.8	1,593.4	1,545.1
De la cual:							
Sector Público	187.2	193.9	201.3	204.4	211.0	214.1	186.5
Sector Privado	1,245.7	1,324.2	1,326.4	1,419.6	1,414.8	1,379.3	1,358.6
Empleada por Sector Económico:							
Agropecuaria	569.6	641.7	639.1	668.2	659.8	629.2	606.2
Manufactura	190.9	191.2	196.3	204.5	199.8	210.6	200.8
Comercio	315.1	320.0	324.1	334.7	340.0	330.6	335.2
Servicios	187.2	193.9	201.3	204.4	211.0	214.1	186.5
Construcción	80.5	78.9	75.2	86.7	87.4	76.8	80.7
Transportación	51.4	53.6	53.6	72.6	70.8	62.6	63.8
Otros Sectores (1)	38.2	38.8	38.1	52.9	57.0	69.5	71.9
————— Porcientos —————							
Población Económicamente Activa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De la cual:							
Desempleada	21.9	20.7	23.3	21.7	24.8	24.9	25.8
Empleada	78.1	79.3	76.7	78.3	75.2	75.1	74.2
Empleada por Sector Económico:							
Agropecuaria	39.8	42.3	41.8	41.1	40.6	39.5	39.2
Manufactura	13.3	12.6	12.8	12.6	12.3	13.2	13.0
Comercio	22.0	21.1	21.2	20.6	20.9	20.7	21.7
Servicios	13.1	12.8	13.2	12.6	13.0	13.4	12.1

Fuente: Banco Central, División de Cuentas Nacionales.

Del Rosario, G. y T. Hidalgo, "Metodología para Calcular Índice de Salario Nominal", Banco Central, 1986.

(1) Incluye Minas, Electricidad, y Finanzas.

CUADRO No. 3.11 Salario Mínimo, Nominal y Real, y Nivel de Pobreza Absoluta, Promedio y a Fin de Año, 1977-1988.

AÑO	Salario	Mínimo Real		Nivel de Pobreza	
	Mínimo	Promedio Fin de Año		Promedio Fin de Año	
	RD\$	Base: 1976-77 = 1.00		-RD\$/Hogar-Mes-	
1976-77	95.00			94.60	
1977	95.00	1.04	1.04	97.91	98.86
1978	95.00	1.00	1.00	101.41	102.92
1979	125.00	1.21	1.05	110.68	129.41
1980	125.00	1.03	1.00	129.15	135.28
1981	125.00	0.96	0.93	138.88	145.21
1982	125.00	0.89	0.87	149.49	155.62
1983	125.00	0.83	0.81	159.85	167.53
1984	175.00	0.94	0.82	198.92	231.27
1985	250.00	0.98	0.91	273.56	296.85
1986	250.00	0.89	0.86	300.21	316.22
1987	350.00	1.07	0.96	347.95	395.29
1988	500.00	1.07	0.91	497.69	594.09

Fuente: Ley 26 del 27 septiembre 1966 (\$2.00 para obreros agrícolas).

Ley 81 del 28 noviembre 1974 (Fija \$95.00 en la capital, \$85.00 en el interior y \$2.50 en el campo).

Ley 45 de 25 mayo 1979 (Fija \$125 y \$3.50)

Ley 209 de 11 mayo 1984 (Fija \$175 y \$5.00)

CNS, Res. 1/85 del 21 junio 1985 (\$250 para empleados privados- \$175 si capital es menor de \$100,000- y \$6.00 en el campo)

Decreto 3120 del 8 julio 1985 (\$250 para empleados públicos)

CNS, Res. 2/87 del 11 agosto 1987 (\$350 para empleados privados y \$8.00 en el campo).

Dialogo Tripartito, mayo 1988. Pendiente Resolución del CNS.

Notas: La inflacion usada para calcular valores reales y ajustar el nivel de pobreza viene de la CUADRO No. 1.4.

CUADRO No. 3.12 Salario Mínimo, Urbano y Rural,
1966-1988.

AÑO	— Salario Mínimo —			Relación (3)/(2)
	— Rural —		Urbano	
	(1)	(2)	(3)	
	—\$/Día—	—\$/Mes—		%
1966	2.00	47.66	70.00	47
1974	2.50	59.58	95.00	59
1979	3.50	83.41	125.00	50
1984	5.00	119.15	175.00	47
1985	6.00	142.98	250.00	75
1987	8.00	190.64	350.00	84
1988	12.00	285.96	500.00	75

Fuente: Ley 26 del 27 septiembre 1966 (\$2.00 para obreros agrícolas).

Ley 81 del 28 noviembre 1974 (Fija \$95.00 en el D.N., \$85.00 en el interior y \$2.50 en el campo)

Ley 45 de 25 mayo 1979 (Fija \$125 y \$3.50)

Ley 209 de 11 mayo 1984 (Fija \$175 y \$5.00)

CNS, Res. 1/85 del 21 junio 1985 (\$250 para empleados privados - \$175 si capital es menor de \$100,000- y \$6.00 en el campo)

Decreto 3120 del 8 julio 1985 (\$250 para empleados públicos)

CNS, Res. 2/87 del 11 agosto 1987 (\$350 para empleados privados y \$8.00 en el campo).

EPILOGO

Gustavo Nores

EPILOGO

Gustavo Nores

Las conclusiones generales que, a partir de la información disponible, se derivan de los ocho trabajos presentados en el Taller han sido descritas en forma sucinta pero efectiva en el Capítulo 1 de esta obra. Poco es lo que cabe agregar en tal sentido. En este Epilogo se formulan algunas reflexiones en torno a aspectos de la articulación entre las políticas de ajustes macroeconómico y las políticas sectorial y alimentaria que fueron tratadas menos explícitamente, o sólo fueron tratadas por algunos de los trabajos presentados. El objetivo central es el de identificar áreas de investigación y formular hipótesis tentativas que requieren ser sometidas a evaluación y análisis en el contexto específico de las experiencias y circunstancias de cada país.

I. INTRODUCCION

En términos generales, los programas de estabilización apuntan a la corrección del desequilibrio externo (balanza de pagos) y del desequilibrio interno (inflación), buscando nivelar la demanda con la oferta agregada (Quezada, 1988 e IICA, 1987). Como se puede apreciar en los varios trabajos presentados en el Taller, para lograr dichos objetivos se instrumentaron simultáneamente diversas combinaciones de medidas en el campo de las políticas cambiaria y de comercio exterior, fiscal, monetaria y crediticia. Tal como se resume en la Introducción, la mayoría de los programas de estabilización solo tuvieron un éxito parcial y/o temporario, debido fundamentalmente a las restricciones impuestas por la deuda externa y por la caída general en el nivel de actividad económica.

Los programas complementarios de ajuste estructural apuntan a sentar las bases para el crecimiento económico, vía la eliminación de las distorsiones acumuladas históricamente. Se pretende así promover la eficiencia del sector

privado sobre la base de las ventajas comparativas del país frente a la demanda externa y al nuevo perfil de demanda interna que resulta de los procesos de estabilización y ajuste. Un condicionante político de los programas de ajuste es el de minimizar el costo social asociado a las etapas de transición y despegue de la economía.

Como puede apreciarse en el caso de la mayoría de los países considerados, independientemente de si se lograron los objetivos de los programas de estabilización, los de ajuste implementados no lograron sentar las bases para un crecimiento sostenido del sector agropecuario, fundamentalmente debido a la falta de articulación entre las políticas macro y las políticas sectoriales. El caso de Chile, en su segundo intento a partir de 1983/84, representa en cierta medida una excepción (Cox 1988).

Por otra parte, en la mayoría de los casos el costo social ha sido, sin duda alguna, sumamente elevado (alto desempleo y caída en el salario real y deterioro del estatus nutricional de los hogares carenciados). De ahí que sea absolutamente necesario crear las bases para el crecimiento y el empleo por un lado, e instrumentar programas eficientes de intervención alimentaria dirigidos a los sectores más vulnerables, que permitan reducir el alto costo social vinculado a los programas de estabilización y ajuste.

Sin duda, la experiencia vivida por los países de América Latina durante la década presente y su contraste con la década pasada, la experiencia que ellos tienen en común y al mismo tiempo la heterogeneidad de las circunstancias y de los programas implementados por los distintos países, ofrece una oportunidad única para realizar un aporte profesional objetivo, enriquecido por una base empírica mucho más amplia.

II. REFLEXIONES E HIPOTESIS

Los trabajos presentados y su discusión en el marco del taller, permiten formular algunas reflexiones adicionales e identificar áreas prioritarias de investigación, áreas en las cuales surgen hipótesis que merecen ser evaluadas en el contexto de cada país a partir de la evidencia disponible; de las que se

encuentren en cada caso es que surgirán elementos que permitan diseñar una mejor articulación entre las políticas macro y las políticas agrícolas y alimentaria, apuntando a sentar las bases para el crecimiento del sector y del resto de la economía.

II.1 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS TIENEN MAS IMPACTO SOBRE EL SECTOR AGROPECUARIO QUE LAS PROPIAS POLITICAS SECTORIALES

En una disertación reciente referida a los países en desarrollo, la Dra. Hughes concluye que "la investigaciones sobre los efectos de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura se han limitado hasta ahora al análisis de las políticas de comercio exterior y cambiarias. Los resultados sugieren que estas políticas por sí solas tienen el doble de impacto sobre la agricultura que las políticas sectoriales: su efecto crea un sesgo antiagrícola, aún cuando las políticas sectoriales busquen proteger al sector. Cuando los efectos de las políticas financiera, fiscal, monetaria y de recursos humanos sean evaluadas, el sesgo antiagrícola es probable que sea mucho mayor de lo que se piensa. (Hughes 1988)

Los ocho trabajos presentados parecieran ratificar esta aseveración. Sin embargo, es preciso evaluar las principales distorsiones existentes, no sólo en cuanto a su sesgo, sino en cuanto a su magnitud en términos absolutos y relativos. Mas aún, es preciso contar con estimaciones de su impacto sobre el crecimiento del sector o sub-sectores específicos en cada país.

Solo así se podrá evaluar objetivamente hasta donde las medidas de política sectorial tienen capacidad de compensar el sesgo impuesto por la política macroeconómica, creando bases objetivas para una mejor articulación entre ambas.

II.2 LA URGENCIA EN ALCANZAR OBJETIVOS DE CORTO PLAZO (ESTABILIZACION) IMPIDIO SENTAR LAS BASES PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE CRECIMIENTO A LARGO PLAZO

Tal como se resume en la Introducción, el peso de los servicios de la deuda externa (e interna) y su incidencia sobre la capacidad importadora por un lado y sobre el déficit del sector público por el otro, forzó una reducción marcada tanto de la inversión pública como de la inversión privada. En la mayoría de los países, el conjunto de medidas apuntó casi exclusivamente a reducir la demanda agregada, sustituyendo demanda interna por demanda externa. No se sentaron bases sólidas para el aumento de la oferta agregada.

En la mayoría de los casos analizados, los incentivos de precios a los productos agropecuarios transables fueron parcial o totalmente compensados por desincentivos que, en distintas combinaciones, incluían reducción del crédito disponible, aumento de la tasa de interés, aumentos en el costo de insumos importados, gravámenes a la exportación, reducción en los precios de garantía, aumento de la presión fiscal sobre el sector, y/o reducción del gasto público sectorial. La pregunta que necesita respuesta en cada caso es en qué medida el aumento neto de la demanda (habida cuenta de la sustitución de demanda interna por demanda externa) compensa los aumentos en los costos de producción de los productos agrícolas transables.

El supuesto básico de los programas de estabilización es que el cambio en los precios relativos de los productos agrícolas transables/no-transables inducirá a aumentar la producción de los primeros; aumentos que se obtendrán en parte por sustitución en producción y en parte por una reorientación de la inversión. Se espera que el grueso de la respuesta se origine en la agricultura comercial, básicamente orientado a la producción de bienes transables y con acceso a alternativas de inversión. En consecuencia, la pregunta que requiere respuesta en el contexto de cada país es en qué medida aumenta la rentabilidad de la producción agrícola de bienes transables vis-a-vis la rentabilidad en otros sectores de la economía, incluyendo al sector financiero.

La evidencia presentada en el taller, particularmente clara en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, indica que tanto la producción como la inversión agrícola, reaccionan a los cambios en la rentabilidad relativa en am-

bos sentidos. En principio, se espera un comportamiento similar en otros países. Sin embargo, imperfecciones de mercado pueden dar lugar a comportamientos diferentes, particularmente en el caso de algunos sub-sectores. Esto merece ser estudiado en cada caso a partir de la información disponible.

Por otra parte, los casos analizados hacen presumir que la capacidad de negociación de los sub-sectores afectados tiene una considerable influencia sobre el grado en que implementan las políticas que inciden sobre los precios relativos de productos transables/no transables y los precios relativos de los productos agrícolas exportables/importables. De ahí que sea necesario documentar en cada caso la magnitud de los cambios en los precios relativos de los distintos productos, asociándolos a la capacidad de negociación de los grupos relevantes por sub-sectores y región de origen (sector comercial y sector campesino, sierra y costa, etc.). Ello permitirá diseñar políticas más efectivas en un marco de mayor equidad.

II.3 AL PRIVILEGIAR LA DEMANDA EXTERNA, SE IGNORA EL ROL QUE JUEGA EL NIVEL DE EMPLEO RURAL EN GENERAR CAPACIDAD DE CRECIMIENTO, A TRAVES DE LA DEMANDA INTERNA DE ALIMENTOS Y DE SU VINCULACION CON OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA.

Paradójicamente, los programas de ajuste estructural parecieran hacer abstracción de la estructura agraria bimodal predominante en la mayoría de los países de la región. Al suponer que el grueso de la repuesta provendrá del sector más comercial se adoptan medidas que implícita o explícitamente marginan en alguna medida al sector campesino. En resumen, pareciera que se adopta la ruta más fácil, olvidando el hecho de que a nivel nacional es el sector campesino el que compensa la desproporción en la utilización relativa de recursos por parte de los otros sectores (frente a la dotación nacional). Si lo que se pretende es aumentar la eficiencia en el uso de los recursos, buscando aproximar el perfil de producción a las verdaderas ventajas comparativas del país, el sector campesino no puede ser ignorado.

Se estima que a nivel regional el 40% de la producción para el mercado interno se origina en el sector de pequeños productores, incluyendo granjas de tipo familiar (Lopez Cordovez, 1982). En el caso de algunos productos de

ciclo corto (papa, frijol y maíz) este porcentaje supera holgadamente el 50%; más aún si se excluyen los países con agricultura predominantemente comercial. Por otra parte, el sector de pequeños productores representa cerca del 80% de las unidades de producción (Lopez Cordovez, 1982) y provee empleo al grueso de la población rural.

No cabe duda de que el sector de pequeños productores utiliza los recursos en términos más eficientes desde un punto de vista social (Berry and Cline, 1979; de Janvry, 1981). Al utilizar tecnologías más imtensivas en mano de obra y menos intensivas en capital e insumos importados, efectúa un uso más eficiente de los recursos socialmente disponibles. Teóricamente, en los casos en que el sector campesino tenga capacidad de respuesta (la hipótesis es de que sí la tiene), podría aumentar simultáneamente la oferta y la demanda de alimentos a través de un mayor empleo, agregando a la capacidad de crecimiento del sector y de la economía en general. De ahí que resulte particularmente importante preguntarse cuál es la medida en que pueden responder los sub-sectores campesinos y cuáles serían las políticas apropiadas para inducirla en el marco de las circunstancias de cada país. De la repuesta que se dé a estos interrogantes dependerá la estrategia recomendable en cada caso para la articulación de las políticas macroeconómica, sectorial y alimentaria.

II.4 SE REQUIERE UNA MAYOR ARTICULACION ENTRE LA POLITICA AGRICOLA Y LA POLITICA TECNOLOGICA SECTORIAL

En ausencia de nuevas tecnologías apropiadas, un cambio en los precios relativos transables/no transables se agota en la expansión de área por sustitución entre cultivos y en un uso más intensivo de insumos a lo largo de la función de producción. La capacidad de crecimiento a largo plazo dependerá de la disponibilidad de tecnologías apropiadas que permitan reducir los costos unitarios de producción, a fin de aumentar la competitividad en el mercado externo y de permitir la expansión del consumo interno. La urgencia en reducir el déficit fiscal ha implicado en muchos casos una disminución en los presupuestos destinados a la investigación y extensión agrícola (Brasil, Ecuador, México, Perú y República Dominicana). De esta manera se está comprometiendo la capacidad de crecimiento a mediano y largo plazo.

No se trata sólo de mantener o aumentar la inversión pública en investi-

gación y extensión agrícola. Se requiere reorientarla hacia las actividades con mayor capacidad de impacto en la producción y en el empleo, priorizando el aumento de la eficiencia y la reducción de costos en los productos en que cada país, región productora y sub-sector cuente con ventajas comparativas y para los cuales existen mercados (externos e internos) en expansión. Se trata de lograr la complementación con el sector privado en función de las ventajas comparativas de ambos sectores en las distintas áreas de investigación estratégica, aplicada, adaptativa, producción de semilla y extensión. En resumen, se trata de lograr una mejor articulación de la política tecnológica con los objetivos de la política agrícola y la política macroeconómica y social y al mismo tiempo adecuar los instrumentos de estas últimas a las oportunidades que surjan de las tecnologías disponibles.

El área de la "economía de la investigación" ofrece sin duda un reto profesional y al mismo tiempo una oportunidad. El costo de la investigación y el tiempo requerido para lograr y difundir sus resultados, merecen la evaluación "ex-ante" del impacto potencial de los diversos programas y proyectos de investigación. Sólo así, resultará posible priorizarlos en función de los beneficios esperados. Ello permitiría lograr una mejor administración de la investigación y evitar la inercia y el deterioro paulatino de los sistemas nacionales de investigación y extensión. Dado que se trata de un área relativamente nueva, se requiere desarrollar y adaptar metodologías a las distintas circunstancias productivas e institucionales. Por otra parte, los avances en el campo de la biotecnología abren nuevas fronteras a la investigación y mayores oportunidades de "privatizar" algunas de las nuevas tecnologías. Ello refuerza aún más la prioridad que la profesión de economistas agrícolas debe dar al área de la economía de la investigación y de la ciencia.

II.5 EL PESO DE LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL CAYO SOBRE LOS SECTORES DE MENORES INGRESOS TANTO URBANOS COMO RURALES.

Exceptuando el caso de los programas de estabilización heterodoxos (planes "Austral" y "Cruzado", o el programa de reactivación peruano 1975-1977, con sus "efectos riqueza" de corto plazo), la evidencia presentada en los ocho trabajos expuestos en el taller soporta tal aseveración. El impacto más inmediato de los programas de estabilización y ajuste es una reducción de la

demanda interna de productos agropecuarios. Ello se debe a un "efecto precio e ingreso" combinado. La incidencia de esta combinación es fuertemente regresiva, dado que es superior en el caso de los sectores de más bajos recursos que poseen una elasticidad ingreso de la demanda por alimentos mucho más alta que los estratos superiores de ingreso.

Las estimaciones disponibles (CEPAL, 1985) indican que en 1970 existían en América Latina y el Caribe aproximadamente 112 millones de personas, equivalente al 40% de la población de la región, en condiciones de pobreza absoluta (con niveles de ingreso inferior al requerido para financiar sus necesidades básicas). El 58% de éstos estaban localizados en áreas rurales y representaban el 62% de la población rural. FAO, (1988) estima que el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se habría incrementado hacia 1980 a 135 millones, representando aproximadamente el 37% de la población de la región.

En el Anexo se presentan las estimaciones disponibles para 1980 de pobreza rural en los ocho países considerados en el taller. Como puede observarse, el porcentaje de la población rural que no puede cubrir sus necesidades básicas (pobres) supera el 50% en siete de los ocho países. El porcentaje de personas con niveles de ingresos que no les permite acceder a una dieta alimentaria mínima (destituidos) supera el 20 % de la población rural en seis de los ocho países. El porcentaje de destituidos se aproxima al 40% de la población rural en Brasil y Perú. Por otra parte, a pesar de que se observa un alto grado de urbanización en la región, los pobres en el sector rural representan un alto porcentaje de la población total de siete de los ocho países.

Estas cifras resaltan la necesidad imperiosa de lograr una participación activa del sector campesino en el desarrollo de las economías, aportando no sólo con su producción, sino también a los niveles de empleo y de demanda que permitan sostener el crecimiento a largo plazo. Es oportuno recordar que el grueso de la producción del sector campesino se destina al mercado interno.

El reto profesional es no sólo a nivel de políticas macroeconómicas y sectoriales, sino también a nivel tecnológico y de organización de la comercialización de insumos y productos para el sector campesino.

Un denominador común de las políticas seguidas hasta principios de esta década, es el de hacer soportar al sector agrícola la mayor parte del costo

de las políticas de alimentos baratos que apuntaban a facilitar el desarrollo industrial. Las políticas de ajuste implementadas tienden a corregir, al menos en parte, esta distorsión. La evidencia presentada en el taller permite concluir que si se pretende proveer las bases para un crecimiento sostenido, es imprescindible que el costo de las políticas sociales sea pagado por la sociedad en su conjunto, no por el sector agropecuario exclusivamente. A dicho sector le compete el rol de aumentar la producción y generar empleo, elevando su eficiencia, vía cambio tecnológico, para reducir costos, aumentar su competitividad externa y permitir futuras reducciones de precios a través del mercado.

El caso de los programas de intervención alimentaria, salud y agua potable instrumentados en Chile, demuestra que es posible aplicar programas eficientes, efectivos en término de costos, que lleguen a los sectores e individuos más necesitados. Para ello se requiere lograr una mejor articulación entre las políticas agropecuaria y alimentaria, priorizando la elaboración de aquellos productos que constituyan la base de los programas de intervención. Pero tal como lo demuestra el mismo caso chileno, ello no es suficiente. Para que dichos programas sean efectivos, se requiere articular a nivel micro los programas de intervención alimentaria con los de salud y de provisión de agua potable. Para que los mismos sean efectivos en término de costos, se requiere orientarlos específicamente a los grupos e individuos más vulnerables, evitando filtraciones y subsidios generalizados. Se requiere, por ende, un constante seguimiento de los programas de intervención tanto a nivel de país, como a nivel micro.

Las cifras antes mencionadas sobre pobreza y destitución rural testimonian la necesidad de que tales programas de intervención alimentaria no se concentren casi exclusivamente en el sector urbano; sector que cuenta con mayor capacidad relativa de presión política. El esfuerzo debe estar igualmente dirigido hacia los grupos destituidos en el sector rural. El reto profesional y ético que enfrentan los estudiosos del sector agropecuario es el de proveer la información requerida para orientar de manera eficiente los programas de intervención alimentaria rural.

Por último, es particularmente importante realizar un esfuerzo de análisis a nivel agregado que permita evaluar los efectos de las distintas políticas en sus proporciones absolutas y relativas. Para ello, es altamente recomendable desagregar al sector agropecuario en sus componentes o subsectores principales (exportables e importables, comercial y campesino, sierra y costa, etc.)

REFERENCIAS

- Berry, R.A. y W.R. Cline 1979. *Agrarian structure and productivity in developing countries*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- CEPAL 1985. *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cox, M. 1988. *Efectos del ajuste macroeconómico sobre el sector alimentario chileno*. (En este documento).
- De Janvry, A. 1981. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- FAO 1988. *Potentials for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean*. Roma, FAO.
- Hughes, H. 1988. *Agricultural development, growth and equity: 40 years of experience*, Sir John Crawford Memorial Lecture, November 4, 1988 CGIAR Secretariat. Washington D.C., World Bank.
- IICA 1987. *Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*. San José, Costa Rica, IICA.
- Lopez Cordovez, L. 1982. *Trends and recent changes in the Latin American food and agricultural situation*, Review N^o. 16. Santiago de Chile, CEPAL.
- Quezada, N.A. 1988. *Ajuste económico y sector agropecuario en República Dominicana*. (En este documento).

ANEXO

**PORCENTAJES ESTIMADOS DE POBREZA EN EL SECTOR RURAL EN
1980**

Países	PobresDestituídos		Pobres rurales
	% población rural		como % población total
Argentina	10 (1)	1 (1)	2
Brasil	73 (2)	43 (2)	23
Colombia	67 (2)	23 (2)	23
Chile	56 (2)	11 (1)	10
Ecuador	65 (3)	20 (1)	31
México	68 (1)	26 (1)	21
Perú	68 (3)	39 (1)	21
Rep. Dominicana	75 (1)	n.d.	36

Fuente: FAO, Potentials for agricultural and rural development in Latin America and The Caribbean; Annex II: Rural Poverty; Table 2.4. 14-15. FAO Rome 1988.

Fuentes originales:

(1) Chateaufeuf, et.al. 1983

(2) Urdua, P. PREEALC, 1985

(3) FAO, Dynamics of Rural Poverty, 1986.

**Este trabajo se terminó de imprimir en la Unidad de Información
y Documentación de la Oficina del Instituto Interamericano de
Cooperación para la Agricultura en Argentina en el mes de
diciembre de 1988**



La "Kellogg International Fellowship Program in Food Systems" (KIFP/FS) es un programa de tres años, sin título académico, y está destinado a profesionales de alto nivel de liderazgo en la elaboración de propuestas para mejorar los sistemas de alimentación en los países en vías de desarrollo. El Programa está administrado por la Universidad del Estado de Michigan (Michigan State University) y cuenta con fondos otorgados por la W.K. Kellogg Foundation. Uno de los objetivos más importantes del programa es el de aumentar la efectividad del profesional, ampliando y profundizando la comprensión de los Colegas Kellogg acerca de las posibilidades de mejorar el funcionamiento de los sistemas de alimentación, a través de políticas de reforma, organización e innovación institucional y desarrollo tecnológico.

En agosto de 1988, los 12 colegas latinoamericanos del KIFP/FS llevaron a cabo un Taller para analizar los efectos de las políticas de ajuste macroeconómico sobre el sector agropecuario en sus respectivos países. Dicho Taller se realizó en las oficinas del IICA en Buenos Aires.