

Colombia 338.52 IS978s 1987

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
IDE - BANCO MUNDIAL

SEMINARIO DE POLITICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA ✓

Cartagena, Colombia 27-30 marzo de 1987

documentos

Bogotá, Colombia  
1987



COLECCION ESPECIAL  
N.º SA. DE BIBLIOTEC  
A





Edith

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA-  
IDE - BANCO MUNDIAL

SEMINARIO DE POLITICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA  
AGRICULTURA LATINOAMERICANA

DOCUMENTACION

I. DOCUMENTOS BASICOS (Distribuidos con anterioridad; no se distribuirán nuevamente).

- 1.1 BANCO MUNDIAL, INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 1986. Parte Segunda "Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Mundial".
- 1.2 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, INFORME DE PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA. Parte Segunda: "Desarrollo Agropecuario" (1986).
- 1.3 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, COMMODITY EXPORT PROSPECTS OF LATIN AMERICA", 1986.

II. DOCUMENTOS ADICIONALES PARA EL SEMINARIO

A. DE REFERENCIA

- 2.1 BANCO MUNDIAL. PRICE PROSPECTS FOR MAJOR PRIMARY COMMODITIES (Vol. I Summary and Implications), 1986.
- 2.2 CARLOS MANUEL CASTILLO. THE ECONOMIC INTER<sup>GPA</sup>ATION OF CENTRAL AMERICA IN ITS NEXT STAGE: PROBLEMS AND OPPORTUNITIES. (BID/INTAL), 1986.
- 2.3 CONVENIO DE COOPERACION SAG y P - IICA - PNUD-BIRF; LOS PAISES PRODUCTORES DE CEREALES ANTE LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL. (Buenos Aires, Argentina), 1987.
- 2.4 INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (CEPI) - INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO, BANCO MUNDIAL, EL SECTOR AGROPECUARIO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL. (San José, Costa Rica), 1986.

B. DE DISCUSION

- 2.4 ALBERTO VALDES. "Agricultural Trade and Macro-economic Policies: Impact on Agriculture) Growth in Latin America" (Cartagena, Colombia, Marzo 27-30, 1986).

This One



QX5G-GR8-CEFT

TTA  
72.355  
-1977

- ✓ 2.5 ALBERTO VALDES. "Agriculture in the GATT Negotiations: Implications for Developing Countries" (Cartagena, Colombia, March 27-30, 1986).
- ✓ 2.6 DONALD O. OLITCHELL. "Prospects for Agricultural Trade and Prices (Cartagena, Colombia, March 27-30, 1986).
- ✓ 2.7 ANANDARUP RAY. "Las Políticas Agrícolas en los Países en Desarrollo: Aspectos Nacionales e Internacionales" (Diciembre, 1986).
- ✓ 2.8 ANDRES BIANCHI, ROBERT, DEVLIN, JOSEPH RAMOS. "The Adjustment Process in Latin America 1981-1986. (Marzo, 1986).
- 2.9 FELIPE E. ORTIZ R. "La crisis agrícola internacional: algunas proposiciones de reforma". Santiago de Chile, Marzo, 1987.

RQ/cjr



SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE POLITICAS COMERCIALES  
Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA\*

CONFERENCIA INAUGURAL

DR. MARTIN E. PIÑEIRO\*\*

SR. MINISTRO DE AGRICULTURA, DR. LUIS GUILLERMO PARRA  
SEÑORES PARTICIPANTES

1. ES PARA MI UN HONOR DARLES LA BIENVENIDA Y AGRADECERLES QUE HAYAN ACEPTADO HACER UN ALTO EN SUS TAREAS COTIDIANAS Y PARTICIPAR EN ESTOS DIAS DE REFLEXION Y DISCUSION CONJUNTA.

DESEO TAMBIEN AGRADECER AL IDE DEL BANCO MUNDIAL Y EN ESPECIAL A JACQUES KOZUB, QUE CON SU APOYO HA HECHO POSIBLE ORGANIZAR ESTAS JORNADAS, Y A LOS PARTICIPANTES DE OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES COMO OEA, FAO, BID, CEPAL Y BANCO DEL CARIBE, QUE NOS ESTAN ACOMPAÑANDO.

ESTAMOS ABSOLUTAMENTE CONVENCIDOS DE LA IMPORTANCIA DE ESTE TIPO DE EVENTOS, PARTICULARMENTE EN LA HORA ACTUAL, COMO MEDIO PARA FACILITAR EL INTERCAMBIO DE IDEAS Y LA GENERACION DE UN PENSAMIENTO PROPIO A AMERICA LATINA Y EL CARIBE QUE SEA UTIL EN LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES A PROBLEMAS, QUE EN LA MAYORIA DE LOS CASOS, SON COMUNES A TODOS NUESTROS PAISES. EL CARACTER PERSONAL DE VUESTRA PARTICIPACION, Y LA NATURALEZA DE ORGANISMO

---

\* CELEBRADO EN CARTAGENA, COLOMBIA 27-30 MARZO DE 1987

\*\* DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA).





TECNICO DEL IICA CREO QUE SON DOS FACTORES ADICIONALES QUE NOS PERMITIRÁN DARLE A ESTAS SESIONES EL CARACTER INFORMAL Y LA NECESARIA FLEXIBILIDAD DE EXPRESION QUE ESPERAMOS PERMITIRÁN PROFUNDIZAR UN DIÁLOGO FRUCTÍFERO.

2. LA PARTICIPACION DEL IICA EN LA ORGANIZACION DE ESTE EVENTO, ES UNA CABAL IMAGEN DE LA NUEVA ORIENTACION INSTITUCIONAL QUE NOS HA SEÑALADO LA JIA EN EL NUEVO PLAN DE MEDIANO PLAZO 1987-1991.

EL CITADO PLAN PROPONE UNA ADECUACIÓN DEL INSTITUTO A LAS NECESIDADES ACTUALES DE LOS PAÍSES AMERICANOS A FIN DE: APOYAR EN FORMA PRIORITARIA LOS ESFUERZOS QUE ELLOS REALIZAN PARA POTENCIAR EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO; PROFUNDIZAR LA MODERNIZACION Y EL AUMENTO DE LA EFICIENCIA PRODUCTIVA; Y AVANZAR EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL. A TAL FIN, EL IICA ESTÁ IMPLEMENTANDO UNA ESTRATEGIA BASADA EN LA MODIFICACIÓN DE SU ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y EN LA SELECCIÓN DE ÁREAS TEMÁTICAS ESPECÍFICAS.

LOS ASPECTOS CENTRALES DE ESTOS CAMBIOS CONSISTEN EN LA DEFINICIÓN DE CINCO (5) PROGRAMAS DE ACCION Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS DIRECCIONES DE DICHS PROGRAMAS, A FIN DE PERMITIR LA GENERACIÓN DE UN ADECUADO NIVEL TÉCNICO EN LAS CINCO ÁREAS TEMÁTICAS CUBIERTAS POR LOS PROGRAMAS: ANÁLISIS DE POLÍTICAS



AGRÍCOLAS, TECNOLOGÍA, DESARROLLO RURAL, COMERCIALIZACIÓN Y AGROINDUSTRIA, Y SANIDAD VEGETAL Y SALUD ANIMAL. ASIMISMO, DENTRO DE CADA UNO DE ESTOS TEMAS, EL IICA CONCENTRARÁ SUS ACCIONES EN EL TIPO DE ACTIVIDADES EN LAS CUALES LA INSTITUCIÓN CUENTA CON MAYOR EXPERIENCIA Y VENTAJAS COMPARATIVAS PARA LA COOPERACION CON LOS PAÍSES MIEMBROS: EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, LA COOPERACION TÉCNICA MULTINACIONAL, Y LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS.

3. DENTRO DE ESTOS LINEAMIENTOS, QUE SIMPLEMENTE RENUEVAN Y PRIORIZAN ASPECTOS YA CONTEMPLADOS EN NUESTRA INSTITUCIÓN, PRÓXIMA A CUMPLIR SUS 45 AÑOS, QUISIERA RESALTAR UN OBJETIVO CENTRAL DEL PMP, QUE ESTÁ ÍNTIMAMENTE RELACIONADO CON EL TEMA DE ESTE SEMINARIO: LA NECESIDAD DE DINAMIZAR EL ROL DE LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN.

EN ESTOS MOMENTOS, EN QUE EL DETERIORO DE LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE LAS MATERIAS PRIMAS AGRÍCOLAS ALCANZA UNO DE SUS PUNTOS MAS GRAVES, EXISTE UNA GRAN TENTACIÓN EN MUCHOS PAÍSES A DESCREER EN EL POTENCIAL DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA COMO FUENTE DE CRECIMIENTO ECONÓMICO. CREO QUE SERÍA UN GRAVE ERROR—QUE ESTO SE TRADUJERA EN POLÍTICAS ADVERSAS QUE POSTERGARAN DICHAS POSIBILIDADES.



MUY POR EL CONTRARIO, CREEMOS QUE ESTA CRISIS ECONÓMICA EN LA QUE SE ACUMULAN CON UNA INTENSIDAD CASI SIN PRECEDENTES PROBLEMAS DE ESTANCAMIENTO Y DE SECTOR EXTERNO SIMULTÁNEAMENTE, OFRECE UN ESPACIO IMPORTANTE PARA LA AGRICULTURA DADO SU CARÁCTER DINAMIZADOR Y SU SIGNIFICATIVA PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES EN LA MAYORÍA DE NUESTROS PAÍSES.

SIN EMBARGO, LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA CLARA Y EFECTIVA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA TIENE ACTUALMENTE MÁS DIFICULTADES QUE EN EL PASADO Y REQUIERE UNA DOSIS ADICIONAL DE IMAGINACIÓN Y CONOCIMIENTOS. POR UN LADO, LA COMPETITIVIDAD EXTERNA DE LA AGRICULTURA YA NO ES MÁS UNA SIMPLE FUNCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS NATURALES, SINO QUE REQUIERE CRECIENTEMENTE DE LA ADICIÓN DE TECNOLOGÍA ADECUADA QUE POTENCIE ESAS VENTAJAS NATURALES.

SI LA AGRICULTURA HA DE SEGUIR SIENDO UNA IMPORTANTE FUENTE DE DIVISAS NECESARIAS PARA EL DESARROLLO, LA GENERACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA Y EL APROVISIONAMIENTO DE INSUMOS RESULTARÁN ELEMENTOS CLAVE PARA UNA PARTICIPACIÓN EFICIENTE EN LOS MERCADOS EXTERNOS.

POR OTRA PARTE, LAS RESTRICCIONES MACROECONÓMICAS EXISTENTES EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN DEMANDAN QUE EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS SEA COHERENTE CON LAS NECESIDADES DEL CONJUNTO DE LA ECONOMÍA. EN UN CONTEXTO DE PRESIONES INFLACIONARIAS, DÉFICITS PRESUPUESTARIOS Y DE BALANZA DE PAGOS, RECESIÓN Y CAÍDA DEL EMPLEO, RESULTA IMPENSABLE UN ESQUEMA DE DESARROLLO DE





UN SECTOR A EXPENSAS DE LOS OTROS. NI DE LA INDUSTRIA A EXPENSAS DE LA AGRICULTURA COMO FUE EN MUCHOS CASOS HASTA AHORA, NI A LA INVERSA.

4. NO CABEN DUDAS SOBRE LA RELEVANCIA DE ESTOS TEMAS.

DECÍA AL COMIENZO QUE ESTE TIPO DE EVENTOS RESULTAN SUMAMENTE IMPORTANTES EN EL CAMINO DE BUSCAR SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA AGRICULTURA EN LA REGIÓN.

EN ESE MISMO SENTIDO, QUISIERA SEÑALAR QUE EL IICA ESTÁ ORGANIZANDO, POR MANDATO DE LA OEA, LA IX CONFERENCIA INTER-AMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA, QUE TENDRÁ LUGAR EN OTTAWA DEL 30 DE AGOSTO AL 5 DE SETIEMBRE, Y CUYO TEMA CENTRAL SERÁ "LA MODERNIZACIÓN AGRÍCOLA, EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA POLÍTICA DE PRECIOS EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA ACTUAL COYUNTURA INTERNACIONAL".

DADA LA NATURALEZA Y EL NIVEL DE ESTE EVENTO, Y LA RELEVANCIA QUE EL GOBIERNO DE CANADÁ, COMO PAÍS SEDE, LE ESTÁ OTORGANDO, CREEMOS QUE EL MISMO CONSTITUIRÁ UN FORO DE PRIMER NIVEL DONDE LOS MINISTROS DE AGRICULTURA DE LA REGIÓN TENDRÁN OCASIÓN DE INTERCAMBIAR IDEAS, FORMULAR PROPUESTAS, Y, ESPERAMOS, UNIFICAR CRITERIOS A FIN DE CONSOLIDAR UN PENSAMIENTO DIRECTRIZ PARA LA REGIÓN QUE CRISTALICE EN RESOLUCIONES DE LA CIMA.



EN ESTA CIRCUNSTANCIA, LA REALIZACIÓN DE ESTE "SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA" TIENE PARA NOSOTROS UNA DOBLE IMPORTANCIA.

POR UN LADO, Y TAL COMO SEÑALÉ AL PRINCIPIO, FORMA PARTE DE UNA ACTIVIDAD PERMANENTE DEL INSTITUTO DERIVADA DE LAS ORIENTACIONES DEL PMP, Y ORIENTADA A PROMOVER LA CONSOLIDACIÓN DE ÁMBITOS DE DISCUSIÓN SOBRE LA PROBLEMÁTICA AGROPECUARIA EN LA REGIÓN.

POR OTRO, ESPERAMOS CONSTITUYA UN APORTE IMPORTANTE EN LA PREPARACIÓN DE LA CIMA, NO SÓLO POR LOS INSUMOS CONCRETOS QUE SEGURAMENTE SURGIRÁN DE LAS DISERTACIONES, SINO TAMBIÉN POR LAS DISCUSIONES E INTERVENCIONES DEL CONJUNTO DE LOS PARTICIPANTES. DE ELLAS SIN DUDA, IRÁN SURGIENDO ELEMENTOS QUE NOS PERMITAN CLARIFICAR EL PENSAMIENTO DE LA REGIÓN SOBRE LOS TEMAS EN DISCUSIÓN, LO CUAL CONSTITUIRÁ UNA CONTRIBUCIÓN INVALORABLE A INCORPORAR EN LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS QUE EL IICA DEBE ELABORAR PARA LA CONFERENCIA.

5. QUISIERA AHORA PLANTEAR UNAS REFLEXIONES EN TORNO A ALGUNOS TEMAS QUE ME PARECEN ESPECIALMENTE RELEVANTES PARA TENER EN CUENTA EN LAS DISCUSIONES DE ESTE SEMINARIO. ELLOS SON:



- A. LA SITUACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL.
- B. LAS RELACIONES ENTRE EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL RESTO DE LA ECONOMÍA.
- C. LAS POLÍTICAS DE PRECIOS.
- D. LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL.

A. LA CRÍTICA SITUACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y DE LOS PRECIOS DE LA MAYORÍA DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS, ES UN ASPECTO QUE HA COBRADO IMPORTANCIA CRECIENTE EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, COMO ELEMENTO DETERMINANTE DEL COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y RESTRINGIENDO LAS ALTERNATIVAS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA QUE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN PUEDEN IMPLEMENTAR.

EL PROBLEMA, QUE SEGURAMENTE SERÁ TRATADO EN DETALLE EN PRÓXIMAS SESIONES, Y QUE ES DE NATURALEZA COMPLEJA, PUEDE RESUMIRSE DE MANERA MUY GENERAL EN DOS CAUSALES BÁSICAS: POR UN LADO UN DEBILITAMIENTO DE LA DEMANDA QUE NO ESTÁ LIGADO A UN DECRECIMIENTO EN LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS, SINO A UNA CAÍDA DE LA CAPACIDAD ADQUISITIVA EN SECTORES CARENCIADOS, FRUTO DE UN MENOR RITMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.

POR EL LADO DE LA OFERTA, AL VIGOROSO DESARROLLO TECNOLÓGICO DE LA POSTGUERRA SE AGREGARON EN MUCHOS PAÍSES POLÍTICAS DE AUTOABASTECIMIENTO ALIMENTARIO QUE PROTEGIERON LAS AGRICULTURAS DOMÉSTICAS Y GENERARON FUERTES ESTÍMULOS PARA EL AUMENTO SOSTENIDO DE LA PRODUCCIÓN EN NUMEROSOS RUBROS. EL EJEMPLO MÁS COMÚN DE ESTE TIPO DE EVOLUCIÓN DE LA OFERTA ES EL DE LOS PAÍSES





DE LA CEE QUE, A PARTIR DE LA DECISION POLITICA DE ALCANZAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA GENERARON UNA SERIE DE MECANISMOS DE PROTECCION Y ESTIMULO CUYO RESULTADO FUE NO SOLO EL LOGRO DEL OBJETIVO INICIAL, SINO LA GENERACION DE ENORMES EXCEDENTES CUYA COLOCACION EXTERNA REQUIERE DE GRANDES SUBSIDIOS Y SIMULTANEAMENTE AFECTA LA PRODUCCION DE TERCEROS PAISES.

PERO SI BIEN ESTE CASO ES TAL VEZ EL MAS EXTREMO, EN CUANTO A IMPACTO EN EL MERCADO, SON NUMEROSOS LOS PAISES QUE HAN IMPLEMENTADO ESTRATEGIAS DE "SUSTITUCION DE IMPORTACIONES AGRICOLAS" EN BASE A DIFUSION DE TECNOLOGIAS Y POLITICAS PROTECCIONISTAS. CHINA E INDIA SON CLAROS EJEMPLOS DE ESTA SITUACION.

EL PROCESO DE SUSTITUCION SE VE TAMBIEN AGRAVADO POR LA IRRUPCION CRECIENTE DE DERIVADOS SINTETICOS. EL CASO MAS DRAMATICO ACTUALMENTE ES EL DEL AZUCA, PERO NO SE DESCARTA QUE PUEDAN SURGIR OTROS CASOS.

LA RESULTANTE DE ESTOS FENOMENOS DEL LADO DE LA DEMANDA Y DEL DE LA OFERTA, ES UNA ACUMULACION DE STOCKS SIN PRECEDENTES EN LA MAYORIA DE LOS RUBROS AGRICOLAS, LA CUAL HA DETERMINADO UNA BRUSCA CAIDA DE PRECIOS QUE CONDICIONA FUERTEMENTE LAS POSIBILIDADES DE CRECIMIENTO DE LA AGRICULTURA Y LA ECONOMIA REGIONAL. DESDE EL PUNTO DE VISTA CONCEPTUAL, SE HA PRODUCIDO



UN CAMBIO EN LA NATURALEZA DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES, ALEJÁNDOSE MARCADAMENTE DE LOS PRINCIPIOS LIBRECAMBISTAS, PUES HOY LOS NIVELES DE OFERTA, DEMANDA Y PRECIOS ESTÁN CADA VEZ MÁS DETERMINADOS POR DECISIONES POLÍTICAS QUE POR LAS SEÑALES Y MECANISMOS DEL MERCADO.

LA GRAVEDAD DE LA SITUACIÓN ES TAL QUE POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA DEL GATT, LOS PAÍSES SIGNATARIOS DEL ACUERDO HAN DECIDIDO INCORPORAR EL TRATAMIENTO DEL COMERCIO AGRÍCOLA EN LA PRÓXIMA RONDA DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES.

ESTE HECHO, SI BIEN NO OFRECE SOLUCIONES EN EL CORTO PLAZO, BRINDA A LOS PAÍSES AFECTADOS LA OPORTUNIDAD DE INTRODUCIR CAMBIOS DE FONDO EN LOS FACTORES QUE AFECTAN EL INTERCAMBIO AGRÍCOLA. QUE ÉSTA OPORTUNIDAD SEA APROVECHADA O NO, DEPENDERÁ NO SÓLO DEL PODER DE NEGOCIACIÓN QUE EN CONJUNTO ESTOS PAÍSES PUEDAN TENER, SINO TAMBIÉN DE LA CAPACIDAD TÉCNICA DE SUS NEGOCIADORES, PARTICULARMENTE LOS VINCULADOS AL SECTOR PÚBLICO AGROPECUARIO.

B. LAS RELACIONES AGRICULTURA-RESTO DE LA ECONOMÍA SON UN SEGUNDO ELEMENTO DE CONTEXTO QUE CONDICIONA LA POLÍTICA AGROPECUARIA. NO CABE NINGUNA DUDA QUE EN LA GRAN MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EXISTE UNA DEPENDENCIA CRECIENTE DE LA POLÍTICA SECTORIAL DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS.



A MEDIDA QUE LA AGRICULTURA SE VUELVE COMERCIAL Y SE INTENSIFICA, UTILIZANDO INSUMOS, TOMANDO CRÉDITOS Y VOLCANDO SU PRODUCCIÓN EN LOS MERCADOS COMERCIALES, SU RESULTADO ECONÓMICO Y SU COMPORTAMIENTO PASAN A DEPENDER DE PRECIOS DE BIENES Y SERVICIOS GENERADOS EN OTROS SECTORES DE LA ECONOMÍA, Y QUE POR LO TANTO NO DEPENDEN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA.

LA FIJACIÓN DE LOS TIPOS DE CAMBIO, TASAS DE INTERÉS, TARIFAS, Y OTRAS VARIABLES ECONÓMICAS CLAVES, SE EFECTÚAN A MENUDO CON TOTAL PRESCINDENCIA DE LOS REQUERIMIENTOS Y NECESIDADES DEL SECTOR AGROPECUARIO, Y SIN LA PARTICIPACIÓN DE SUS REPRESENTANTES EN EL SECTOR PÚBLICO.

ANÁLOGAMENTE, LA POLÍTICA INDUSTRIAL SE DISEÑA CON FRECUENCIA DESCOORDINADA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA Y EN PARTICULAR LA TECNOLÓGICA, EXISTIENDO A MENUDO ASIMETRÍA EN EL GRADO DE APERTURA ECONÓMICA DE AMBOS SECTORES LO CUAL SE REFLEJA EN RELACIONES DE PRECIOS INSUMO-PRODUCTO INADECUADOS PARA LA TECNIFICACIÓN.

DE MANERA SIMILAR, LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA, VÍA MERCADOS DE INSUMOS, PRODUCTOS Y CAPITALES, VA ALEJANDO EL MANEJO DE LAS VARIABLES QUE AFECTAN A LA ACTIVIDAD DEL SECTOR, NO SÓLO DE SU PROPIO CONTROL, SINO TAMBIÉN DEL CONTROL NACIONAL. LOS PRECIOS INTERNACIONALES Y LAS TASAS DE INTERÉS EXTERNAS, QUE NO SON SIQUIERA INFLUENCIADAS POR LAS ECONOMÍAS





NACIONALES DE LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, TIENEN SOBRE ÉSTAS VASTAS CONSECUENCIAS.

CREEMOS QUE ESTOS ASPECTOS DE LOS QUE SEGURAMENTE PODRÁN DAR CUENTA VARIOS DE NUESTROS INVITADOS QUE DESEMPEÑAN O HAN DESEMPEÑADO CARGOS PÚBLICOS, CONSTITUYEN UN DATO RELEVANTE Y DEBERÍA LLEVAR A UNA PROFUNDA REFLEXIÓN SOBRE LA ACTUAL ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y LOS MECANISMOS DE DECISIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

LOS MODELOS INSTITUCIONALES VIGENTES EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA, IMPLICAN UNA MENGUADA CAPACIDAD DE DECISIÓN DE LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LA AGRICULTURA SOBRE TEMAS QUE LES COMPETEN. ESTO HACE QUE SEA NECESARIO DISEÑAR NUEVAS ESTRUCTURAS Y MECANISMOS DECISORIOS ADECUADOS A LAS NECESIDADES DE LA AGRICULTURA MODERNA.

C. EL CONCEPTO DE POLÍTICA DE PRECIOS, CREO, DEBERÍA MANEJARSE DE UNA MANERA MÁS AMPLIA, QUE COMPRENDIERA TANTO A LOS PRODUCTOS COMO A LOS INSUMOS, Y A LA POLÍTICA DE INVERSIÓN. ES DECIR ABARCANDO EL CONJUNTO DE FACTORES QUE AFECTAN LA RENTABILIDAD AGRÍCOLA Y QUE CONSTITUYEN EL SISTEMA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS A LA PRODUCCIÓN.

LAS RESTRICCIONES DE CONTEXTO QUE YA HEMOS SEÑALADO, Y LA ESCASEZ DE RECURSOS QUE ELLO OCASIONA, IMPLICAN QUE LOS MISMOS DEBEN MANEJARSE CON MUCHO MAYOR CUIDADO Y RIGUROSIDAD QUE EN EL PASADO. DECIDIR QUÉ PRODUCTOS Y/O SECTORES PRODUCTIVOS SERÁN ELEGIDOS PARA SUBSIDIOS PROMOCIONALES, DÓNDE SE CONCENTRARÁ LA



INVERSIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA Y EL CRÉDITO, CUÁLES HAN DE SER LAS ACTIVIDADES COMPETITIVAS EN LOS MERCADOS EXTERNOS, REQUIEREN HOY EN DÍA DE UN CONCIENZUDO ANÁLISIS PREVIO DE COSTOS Y BENEFICIOS ECONÓMICOS-FINANCIEROS Y SOCIALES, YA QUE EL COSTO DE OPORTUNIDAD DE UNA ELECCIÓN EQUIVOCADA ES MUCHO MAYOR CUANDO LOS RECURSOS SON POCOS.

LA HETEROGENEIDAD DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, EN CUANTO A CONDICIONES Y PROBLEMAS, DETERMINA LA IMPOSIBILIDAD DE EXTRAPOLAR RECOMENDACIONES DIRECTAMENTE DE UNOS A OTROS Y MUCHO MENOS PRETENDER APLICAR RECETAS DE TIPO GENERAL. LA EXPERIENCIA HISTÓRICA ES SUFICIENTEMENTE ELOCUENTE EN ESTE SENTIDO COMO PARA REPETIR EL ERROR.

HAY ENTONCES UNA GRAN NECESIDAD DE FORTALECER EL ÁREA DE ANÁLISIS Y ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, PARTICULARMENTE EN CUANTO AL MANEJO DE INCENTIVOS Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS. LA NUEVA MODALIDAD DE FINANCIAMIENTO EXTERNO A TRAVÉS DE CRÉDITOS SECTORIALES, QUE DEMANDA A LOS PAÍSES LA DEFINICIÓN DE MEDIDAS SECTORIALES QUE CONSTITUYEN LA CONDICIONALIDAD POLÍTICA, ASÍ COMO LA DEFINICIÓN DE PROGRAMAS DE INVERSIÓN, SON UN ELEMENTO ADICIONAL EN ESTA MISMA DIRECCIÓN.

D. FINALMENTE, CREEMOS QUE VALE LA PENA EFECTUAR UNA PROFUNDA REFLEXIÓN EN TORNO A LAS OPORTUNIDADES QUE LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL OFRECEN EN LA DIFÍCIL SITUACION ACTUAL Y APROVECHANDO EL CONTEXTO POLÍTICO FAVORABLE A ESTAS INICIATIVAS.



LA POSIBILIDAD DE INCREMENTAR EL INTERCAMBIO INTRA-REGIONAL COMPENSADO, EVITANDO EROGACIÓN DE DIVISAS; ALCANZAR UNA ESCALA DE OPERACIONES SUFICIENTE PARA ENCARAR INVERSIONES ELEVADAS EN GENERACIÓN DE TECNOLOGÍA Y PRODUCCIÓN DE INSUMOS; PROVEER A LA COMPLEMENTARIEDAD PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA; Y DISEÑAR SISTEMAS ARANCELARIOS INTRA-REGIONALES QUE FAVOREZCAN UNA APERTURA GRADUALISTA DE LAS ECONOMÍAS NACIONALES, SON SÓLO ALGUNOS PUNTOS DE UNA LARGA LISTA DE POSIBILIDADES.

DEBEMOS HACER UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LO HECHO EN EL PASADO, Y SOBRE ESA RICA EXPERIENCIA APLICAR TODA NUESTRA IMAGINACIÓN Y NUESTRA INVENTIVA. TAL VEZ SEA ÉSTE UNO DE LOS MAYORES DESAFÍOS PARA NOSOTROS, LOS ORGANISMOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA REGIONAL.

6. DIJE AL COMENZAR ESTAS PALABRAS QUE ATRIBUÍA UNA GRAN IMPORTANCIA A ESTE TIPO DE ENCUENTROS, Y QUE NUESTRO INSTITUTO ESTÁ EMPEÑADO EN SU REALIZACIÓN PERIÓDICA.

PIENSO TAMBIÉN, QUE EN LAS DIFÍCILES CIRCUNSTANCIAS EN QUE DEBE MANEJARSE ACTUALMENTE LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN, NO EXISTE AÚN UN FORO ESPECÍFICO Y PERMANENTE DONDE LOS RESPONSABLES DE LA MISMA PUEDAN DISCUTIR SUS PROBLEMAS, INTERCAMBIAR EXPERIENCIAS, Y GENERAR PENSAMIENTOS Y PROPUESTAS CONJUNTAS QUE JERARQUICEN LA AGRICULTURA Y ORIENTEN A LOS ORGANISMOS REGIONALES.



ESPERAMOS QUE ESTE SEMINARIO, Y LA PRÓXIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA PUEDAN CONVERTIRSE EN UNA CONTRIBUCIÓN HACIA ESTOS OBJETIVOS.

MUCHAS GRACIAS.





*Edith*



REPUBLICA DE COLOMBIA  
MINISTERIO DE AGRICULTURA

Señores Ministros de Agricultura

- " Viceministros de Agricultura
- " Secretarios de Planificación
- " Presidentes de Bancos Centrales
- " Directores de Comercio Exterior
- " Delegados de doce países latinoamericanos aquí representados
- " Expositores

Doctor Martín Piñero, Director del IICA y señores representantes del IICA, doctor Francisco Aguirre Sacasa y demás representantes del Banco Mundial, señores representantes de otros organismos multi laterales aquí representados señores organizadores del seminario doctor Rodolfo Quiroz Guardia, del IICA y doctor Jacques Kozub, del IDE-Banco Mundial.

Señoras y Señores:





(Introducción)

Es un honor para el Ministro de Agricultura de Colombia, inaugurar este seminario de alto nivel sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana, que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- y el Instituto de Desarrollo (IDE) del -Banco Mundial- están patrocinando tan oportuna y gentilmente, en un período difícil de nuestra historia Latinoamericana.

Es motivo de honor para Colombia y para Cartagena, ser anfitriones de este seminario latinoamericano. En Cartagena, latinoamericanos unidos, protagonizamos batallas heroicas por nuestra independencia, y libramos gestas en busca de nuestra identidad y de un camino para orientar y controlar nuestro destino común. Cartagena se ubica en el centro de gravedad de latinoamérica y comparte con ella su más rico y alegre patrimonio cultural.

2. Equidad y Crecimiento

Este marco histórico, geográfico y cultural nos fija un reto para que de este seminario resulten acciones relevantes. El seminario, se propone analizar candentes temas de nuestros tiempos, sobre la situación y perspectivas del comercio latinoamericano de productos agrícolas en un mercado mundial proteccionista. Este ~~congreso~~ *foro* ofrece, así mismo, una oportunidad de intercambio de experiencias sobre los resultados de la implantación de instrumentos de política sectorial y macroeconómica, encaminados a lograr que el sector





lideres o al menos apoyo, en esta etapa de ajuste, un nivel adecuado de sano crecimiento. Colombia, anhela que se incluya dentro de este análisis de desarrollo, la urgente necesidad de eliminar la pobreza absoluta. No tolera nuestra sociedad que sigamos cargando sobre los hombros de los más pobres, el peso del ajuste, expresado en desempleo y aún en más bajos ingresos reales. Nuestros pueblos buscan un cambio, un equilibrio en las relaciones internacionales y una ruta de crecimiento sostenido.

### 3. Relaciones económicas entre el Bloque Latinoamericano y los Países Industrializados

Tengo la convicción de que este seminario analizará el problema del comercio y de los precios, dentro de un contexto global, como es el de las relaciones económicas entre los países industrializados, agrupados en la (OECD), Organización de los Países Desarrollados, que son los principales compradores; y el bloque latinoamericano, suministrador de café, azúcar, soya, banano, frutales, hortalizas, productos del mar, granos y carne y de sus derivados y de las múltiples materias primas provenientes de la riqueza natural y empresarial de nuestro pueblo.

Frente a las dificultades cambiarias, Latinoamérica ha emprendido un oneroso proceso de ajuste económico que ya registra seis años. Dicho ajuste resultó costoso en términos de crecimiento y bienestar social para la región. Después de una de las más grandes y famosas salidas netas de recursos, el espectro del gigantesco servicio de la deuda está aún presente. Latinoamérica transfirió a los países industriales un volumen de recursos en tan poco tiempo, que supera cualquier antecedente histórico.





Estudios como los de Bianchi, Devling y Ramos. nos permiten concluir que la causa fundamental de este proceso de transferencia es la propia política agropecuaria de nuestros socios comerciales, los países industrializados.

A pesar de que las exportaciones latinoamericanas aumentaron en términos 20% en volumen, en valor no se lograron incrementos. Efectivamente, los precios reales de casi todos los productos agropecuarios y mineros, que explota latinoamerica, cayeron en forma sostenida en los últimos seis años.

Entre tanto, las tasas de interés, aunque en términos nominales se redujeron, si se deflactan o bien por los índices de precios de los países desarrollados, o bien por los precios de los productos de exportación de Latinoamérica; tuvieron incrementos sostenidos en términos reales, a niveles que social y políticamente no podrían ser aceptables.

Si los precios de los productos de exportación no se hubiesen deteriorado, el servicio de la deuda sería actualmente manejable en la mayoría de los países de la región. Señores Delegados, podemos encontrar muchos factores para explicar el fenómeno del deterioro de nuestros términos de intercambio. Tal es el caso, de la baja elasticidad-ingreso y de la baja elasticidad-precio de los productos primarios y la insuficiente diversificación de las exportaciones latinoamericanas, que hacen recaer el peso de la inestabilidad en unos pocos bienes. Sin embargo, no me parece que sea el mayor volumen de exportaciones latinoamericanas, el que haya causado las dramáticas caídas de los precios, ni generado los elevados niveles de inventarios de granos, leche, carne y derivados, que actualmente acusa la economía agrícola mundial.







Nos parece que hay dos factores distorsionantes de los precios y del mercado mundial. En primer lugar, los elevados subsidios y el alto proteccionismo de la agricultura, en los países desarrollados, resultante de fuertes intervenciones del Estado en la agricultura. En segundo lugar, ante este intervencionismo, el juego de "fuerzas libres" del mercado mundial sin mecanismos de control, tales como los que podrían ofrecer los acuerdos internacionales por producto. Los subsidios a la agricultura en los países de la OECD, financiados bien por los tesoros nacionales, bien por los presupuestos de los mercados comunes, o bien por los consumidores de dichos países; han llegado a niveles desequilibrantes, propiciando excedentes que se colocan en el mercado mundial a precios de dumping. Estas prácticas están conduciendo a retaliaciones y a una guerra de precios entre Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón. Dicho conflicto se revela ya en un programa "táctico" que los Estados Unidos está implantando para expandir sus exportaciones de bienes de origen agropecuario.

Los presupuestos invertidos para financiar los subsidios, son gigantescos y a estos se agregan las transferencias forzosas que realizan los consumidores, a través de precios internos más altos. El subsidio al productor se calcula, entonces, en 70% en Japón, 40% en la Comunidad Económica Europea y entre 22% a 24% para Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda.

El deterioro de precios de los bienes primarios en el mercado mundial resultante de estas políticas tiene impactos considerables pero diferenciales en los pueblos y grupos sociales de América Latina.





Los países exportadores de la zona templada soportan una competencia desleal con sus exportaciones de granos, oleaginosas y aceites y carnes que deprime sus ingresos dramáticamente. Los países de la zona tropical latinoamericana soportan esta competencia desleal en productos de exportación tales como azúcar, algodón, carne y arroz. En este caso, las opciones de política nacional son limitadas. Por otra parte, las importaciones de cereales, grasas y aceites aportan un nivel de subsidio a estos países cuyo efecto negativo potencial, sobre los productores locales, puede esterilizarse con políticas nacionales que les otorguen un adecuado nivel de protección.

El efecto neto de la guerra de precios es el de una reducción en las exportaciones de productos agropecuarios para latinoamérica, puesto que los mayores precios al consumidor reducen los consumos de los países industriales y los subsidios a su agricultura los convirtieron a países tradicionalmente importadores, en generadores de excedentes, limitando así las importaciones provenientes de terceros países.

La generación de excedentes en la balanza comercial latinoamericana, requeridos para atender adecuadamente el servicio de la deuda, se circunscribe a la reducción de las importaciones, puesto que el incremento de las exportaciones, es limitado por los posibles volúmenes manejables y los bajos precios internacionales. Esta reducción de nuestras importaciones refuerza la contracción del mercado mundial y las posibilidades de un mayor crecimiento de los países de la OECD y de los nuestros.





En contraste con el fuerte intervencionismo estatal en las agri-  
culturas nacionales, la acción estatal concertada en la organi-  
zación del mercado mundial es débil. Prácticamente no está -  
operando ningún acuerdo por producto, que contribuya a una polí-  
tica de estabilización de precios y mercados. En carne y banano  
los acuerdos funcionan como medios de divulgar información o de  
coordinar las políticas de precios y de comercialización de sus  
miembros.

El acuerdo internacional del azúcar dejó de operar en 1984.

EL acuerdo internacional del café, producto que tanto tiene que  
ver con la suerte de nuestras economías, se encuentra en entre-  
dicho, no por falta de voluntad de ciertos países productores,  
sino por una posición obstinada de algunos países, quienes por  
defender posiciones ideológicas obstaculizaron el restablecimien-  
to de las cuotas, situación que acentúa el grave desequilibrio  
del comercio mundial del grano. Efectivamente, la caída de un  
centavo de dólar por libra en los mercados internacionales,  
significa un descenso de 80 millones de dólares en los ingresos  
anuales de los países productores. Dada la actual coyuntura y  
sobre la base del comportamiento reciente de los precios en los  
mercados mundiales, América Latina perderá 2.400 millones de  
dólares en 1987, como resultado de no tener acuerdo en compara-  
ción con la situación que habría si existiera. Esta cifra equi-  
vale al 11% de los pagos por intereses de la región, cifra sig-  
nificativa, si se tiene en cuenta que nos referimos a un sólo  
producto y a un sólo instrumento de la política cafetera.





#### 4. Perspectivas y Opciones

De continuar la actual tendencia de reducción en las importaciones, de términos de intercambio deteriorados, de lento crecimiento de las exportaciones primarias, de bajo financiamiento de la banca privada (aunque continuare el buen apoyo de la multilateral) y, de esa perniciosa tendencia de salida neta de capitales; creo que se configura un modelo con pocas oportunidades de crecimiento acelerado de la región y con niveles altos de desempleo. Ante tal esquema, la situación de los pobres del campo no encontraría una clara salida en la actividad productiva. Esta se vería restringida por una demanda interna estancada. La falta de crecimiento no ofrecería oportunidades de empleo e ingresos para amplios grupos sociales. Aunque se hicieran transferencias internas entre los distintos grupos sociales, encontraríamos más difícil combatir la pobreza absoluta en la forma efectiva y rápida que la gravedad del problema lo demanda.

Preocupa mucho al gobierno de Colombia la estabilidad política de la región, que ya de por sí mantiene un delicado equilibrio.

Latinoamérica tiene una tradición democrática y de libertad que no esta dispuesta a perder. No queremos regresar a los gobiernos que coartan la libertad y los derechos ciudadanos. Es nuestro indeclinable propósito conducir a nuestros países por la fecunda vía del crecimiento y la democracia.

Reducir la protección y los enormes subsidios en la OECB es parte de una estrategia global de crecimiento y ello permitirá reducir la protección que tanto le piden el Banco Mundial y el Fondo Monetario a los países de América Latina, como parte del ajuste y que no entendemos como pueda hacerse en forma unilateral.





Colombia apoya activamente el que se eliminen y corrijan las distorsiones sobre el comercio, que afectan las diferentes zonas agrícolas dentro de la zona de la Nueva Andina, las zonas céntricas de la zona.

Colombia apoya activamente la relación armoniosa entre el comercio exterior y la agricultura, a lograr una racionalización del comercio de productos agrícolas, eliminar y evitar todo tipo de subsidios y la eliminación de los subsidios agrícolas por parte de los países industrializados.

Colombia ve con satisfacción aquellas iniciativas concretas que se han tomado por países industrializados que tienen como objetivo eliminar los subsidios a productos básicos. Como ejemplo tenemos el primer artículo de la Ley presentada por el gobierno colombiano a su Congreso, el cual de aprobarse eliminará gradualmente los subsidios directos e indirectos a la producción, la exportación y de sus derivados.

Colombia cree que un modelo de desarrollo internacional más equitativo y libre contribuirá al crecimiento de la economía mundial, especialmente para los países que sobrepoblaben su agricultura cuando se enfrentan al mundo frente a sus propias necesidades sino frente a la humanidad.

Asimismo, nosotros estamos comprometidos en lograr una transformación de nuestro propio modelo de desarrollo, la cual necesariamente implique una mayor apertura de nuestros mercados.

Es evidente que este cambio de modelo de desarrollo requiere un ajuste económico que no será viable si no se logra el equilibrio entre el sector público y el sector privado y el banco mundial internacional.



Creamos que existe un amplio campo para la negociación evitando la confrontación. Sin embargo, la negociación se debe dar a nivel político antes que a nivel de recuperación de cartera. Colombia apoya decididamente un cambio en el modelo de desarrollo. Apoya decididamente la negociación.

Somos conscientes que no habrá un sano crecimiento si no mejoramos los mecanismos en la asignación de prioridades de inversión. Creamos que una sana política fiscal, monetaria y cambiaria son requisitos fundamentales sobre los que se puede basar un sólido crecimiento.

Declaro inaugurado este trascendental Seminario Latinoamericano y es mi deseo que de su responsable y arduo trabajo se nos muestren senderos y oportunidades.

MUCHAS GRACIAS.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA  
INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO -IDE -BANCO MUNDIAL-

SEMINARIO SOBRE POLITICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA  
AGRICULTURA LATINOAMERICANA

LISTA DE PARTICIPANTES, INVITADOS ESPECIALES, CONSULTORES/EXPOSITORES  
Y DE INSTITUCIONES AUSPICIADORAS

Cartagena, Colombia, 27 al 30 de marzo de 1987



## LISTA DE PARTICIPANTES

1. **ECON. FERNANDO ALVARADO**  
Gerente Técnico  
Banco Nacional de Fomento  
Dirección Oficial: Banco Nacional de Fomento  
Teléfono: 571623  
Dirección Personal: Lizarazo 1143 y Albornoz  
Quito, Ecuador
  
2. **LIC. ANTONIO ALVAREZ DISANTI**  
Presidente Ejecutivo  
Consejo Nacional de la Producción  
Dirección Oficial: Avenida San Martín CNP  
Teléfono: 222180  
Dirección Personal: Calle 21 Avenida 10 Bis  
Costa Rica
  
3. **ING. QUIM. MANUEL ANDRADE**  
Gerente Comercialización  
OLEICA  
Dirección Oficial: Kilómetro 6 y medio Vía Daule  
Teléfono: 351300  
Dirección Personal: Maldonado 105  
Guayaquil, Ecuador
  
4. **DR. JORGE CHAVEZ ALVAREZ**  
Director General de Asuntos Económicos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Dirección Oficial: Avenida Abancay Lima  
Teléfono: 270079  
Dirección Personal: Girón Colmenares 140 Pueblo Libre, Lima, Perú
  
5. **ECON. GUILHERME LEITE DA SILVA Y DIAS**  
Coordinador de Asuntos Económicos  
Ministerio de Agricultura  
Dirección Oficial: Ministerio da Agricultura Esplanada Dos  
Ministerios - Sala 828  
Teléfono: 223-1845  
Dirección Personal: Rua Gracindo de Sá 57 - Casa 8  
Sao Paulo, Brasil





6. **ING. AGR. VILSON DE LUCA**  
 Director Comisión Financiamiento de la Producción  
 Ministerio de Agricultura  
 Dirección Oficial: SEPN Q. 514-Bloco B - Brasilia - D.F.  
 CEP-70.760  
 Teléfono: 272-12-46  
 Dirección Personal: SQS 208 - Bloco A - Ap. 203  
 Brasilia, Brasil, D.F.
7. **ECON. RUY DE VILLALOBOS**  
 Subsecretario de Economía Agraria  
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca  
 Dirección Oficial: Paseo Colón 982  
 Teléfono: 3628340  
 Dirección Personal: Av. Quintana No. 324 Piso 7  
 Buenos Aires, Argentina
8. **LIC. MUNI FIGUERES DE JIMENEZ**  
 Ministra de Comercio Exterior  
 Ministerio de Comercio Exterior  
 Dirección Oficial: Apartado 96, San Pedro de Montes de Oca  
 Teléfono: 2258555  
 Dirección Personal: Apartado 4842, San José, Costa Rica
9. **DR. EDUARDO GILER**  
 Gerente General  
 Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de  
 Productos Agropecuarios y Agroindustriales -ENAC-  
 Dirección Oficial: Av. Amazonas y Eloy Alfaro P.O. Box 3325 Quito  
 Teléfono: 544-476  
 Dirección Personal: Olimpo 213 Entre E y D Ciudadela Kennedy,  
 Guayaquil, Ecuador
10. **ING. J. RÓMAN GOMEZ DOMINGUEZ**  
 Jefe División Programación del Crédito Agrícola  
 Banco de México - FIRA  
 Dirección Oficial: Insurgentes Sur 2375 - Piso 3  
 Teléfono: 550-94-14  
 Dirección Personal: Paseo del Río 79 Col. Paseos de Tasqueña  
 C.P.04250  
 México, D.F.



- 11. DRA. CLAUDIA DE LECAROS**  
Jefe Oficina de Planeamiento /  
del Sector Agropecuario -OPSA-  
Ministerio de Agricultura  
**Dirección Oficial:** Cra. 10 No. 20-30 Piso 5o.  
Teléfono: 822110  
**Dirección Personal:** Apartado Aéreo 85089  
Bogotá, Colombia
- 12. LIC. RICARDO LOMBARDO**  
Viceministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
**Dirección Oficial :** Constituyente y Martínez Trueba, Montevideo  
Teléfono: 44051  
**Dirección Personal:** Franzín 944 Apto. 601  
Montevideo, Uruguay
- 13. DR. ANDRES LLOREDA**  
Representante de Colombia  
PROEXPO  
**Dirección Oficial:** 1701 Pennsylvania Av. NW  
Washington, D.C. 20006  
Teléfono: (202)4636679  
**Dirección Personal:** 4925, UPJON St. NW - Washington D.C. 20016  
USA
- 14. DR. GUILLERMO ORTEGA**  
Gerente Sucursal Mayor  
Banco Nacional de Fomento  
**Dirección Oficial:** Pichincha y P Ycaza, Casilla 967  
Teléfono: 305920 305923  
**Dirección Personal:** Calle 1a. y Avenida Principal, Esquina Ciudadela  
Cinco de Junio  
Pichincha, Ecuador
- 15. ING. FELIPE ORTIZ**  
**Director**  
ODEPA -Ministerio de Agricultura  
**Dirección Oficial:** Teatinos 4 Piso 8  
Teléfono: 710953  
**Dirección Personal:** Los Maizales 8976 Las Condes  
Santiago, Chile



16. **DR. NELSON ORTIZ**  
Director Planes Corto Plazo  
CORDIPLAN  
Dirección Oficial: Palacio Miraflores  
Teléfono: 5077703  
Dirección Personal: Residencias Vistalvalle Calle Chulavista  
Apto. A5D  
Chulavista, Caracas, 1041 Venezuela
17. **DR. LUIS GUILLERMO PARRA**  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Dirección Oficial: Cra. 10 No. 20-30  
Teléfono: 286-50-10-  
Dirección Personal: Calle 95 No. 11A-85  
Bogotá, Colombia
18. **ING. ANDRES PASSICOT**  
Vicepresidente  
Banco del Estado de Chile  
Dirección Oficial: Alameda 1111  
Teléfono: 2291987  
Dirección Personal: Mar del Norte 2310  
Santiago, Chile
19. **ECON. JULIO PAZ CAFFERATA**  
Director  
Grupo de Análisis de Políticas Agrarias  
Dirección Oficial: Máximo Abril 506 Jesús María, Lima  
Teléfono: 328818 247438 247439  
Dirección Personal: Calle 5 No. 196 Los Jazmines, Surco Lima  
Perú
20. **ECON. LUIS ERNESTO PEREZ CUEVAS**  
Subsecretario de Agricultura  
Secretaría de Estado de Agricultura Santo Domingo  
Dirección Oficial: Secretaría de Estado de Agricultura  
Teléfono: 533-2913  
Dirección Personal: Av. Rómulo Betancourt 1410 Apto. 4A  
Santo Domingo, República Dominicana



21. **ECON. JUAN J. PERFETTI**  
Jefe Unidad de Estudios Agrarios  
Departamento Nacional de Planeación  
Dirección Oficial: Apartado Aéreo 75310  
Teléfono: 2424310  
Dirección Personal: Calle 141A No. 15-41  
Bogotá, Colombia
22. **DR. ADAN QUINTANA LOYA**  
Asesor del Subsecretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
SARH  
Dirección Oficial: Insurgentes Sur No. 476 Piso 11  
Teléfono: 5745273  
Dirección Oficial: Cabalgata No. 5 - 404 Colina del Sur  
México, D.F. 01430
23. **ING. AGR. MARCELO REGUNAGA**  
Gerente  
Junta Nacional de Granos  
Dirección Oficial: Paseo Colón 367 Piso 5o.  
Teléfono: 342542  
Dirección Personal: Labarden 733 Acasuzo, Provincia de Buenos Aires  
Argentina
24. **ECON. DARIO SARACHAGA**  
Coordinador de Perfiles Económicos  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Dirección Oficial: 18 de Julio y Cuarein  
Teléfono: 900603  
Dirección Personal: Rio Negro 1380/503  
Montevideo, Uruguay
25. **LIC. CARLOS VIDALI**  
Director General  
Asuntos Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos -SARH-  
Dirección Oficial: Carolina 132 - ~~Piso 12~~ - 03720 México, D.F.  
Teléfono: 598-54-90  
Dirección Personal: Iden Dirección Oficial  
México, México, D.F.





**26. DRA. ROSA MARIA VILLARELO**

Directora de Proyectos Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
Dirección Oficial: Carolina 132 Piso 12 Col. Nochebuena, México  
Teléfono: 5985189  
Dirección Personal: Acatepec 336 - C San Jerónimo Lídice,  
México 10200, D.F.

**27. ECON. BERNARD YANKEY**

Director Departamento de Proyectos  
Banco de Desarrollo del Caribe  
Dirección Oficial: P.O. BOX 408 Wildey, St. Michael, Barbados  
Teléfono: (801) 4299605  
Dirección Personal: 10 Kent, Christ Church, Barbados



## INVITADOS ESPECIALES

1. **ECON. HUGO COHAN**  
Jefe División Estudios Desarrollo  
OEA  
Dirección Oficial: 1889 F St. NW Washington, D.C. 20006 USA  
Teléfono: 7893130  
Dirección Personal: 5808 Massachussets Av. Bethesda Maryland, 20816  
Washington, Estados Unidos
2. **ECON. ANDRES DELGADO**  
Especialista Internacional de Comercialización Agrícola  
Departamento de Agricultura de los Estados Unidos  
Dirección Oficial: USDA/OICD/PSR Washington, D.C. 20250 - 4300  
Teléfono: (020) 6537873  
Dirección Personal: 5805 Oak Leather Dr. Burke Va. 22015  
Estados Unidos
3. **ECON. JAIME FERNANDEZ**  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Dirección Oficial: 1300 New York, Avenue, N. W. Washington, D.C.  
20577 Estados Unidos  
Teléfono: (202) 6231825  
Dirección Personal: 709 Hurly Avenue Rockville M. D. 20850  
Estados Unidos
4. **ECON. NORBERTO FRIGERIO**  
Oficial Regional de Productos Básicos  
Comercio y Seguridad Alimentaria  
FAO  
Dirección Oficial: Casilla 10095  
Teléfono: 2288056  
Dirección Personal: Av. Colón 3305 Apto. 103  
Santiago, Chile
5. **ECON. MONTAGUE LORD**  
Economista  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Dirección Oficial: 1300 New York Av.  
Teléfono: 2026232556  
Dirección Personal: 1717 Calle 20 Nor Oeste Washington D.C. 20009  
Estados Unidos



**6. ECON. MANLIO MARTINES**

Director

OEA

Dirección Oficial: 1889 F. Street N.W., Washington, D.C. 20006

Teléfono: 202-7896280

Dirección Personal: 6007 McKenley Street Bethesda M.D. 20817

Estados Unidos

**7. ECON. BRIAN PERKINS**

Director General Políticas de Desarrollo

Ministerio de Agricultura

Dirección Oficial: Sir John Carling Bldg, Ottawa, K1a 0C5

Teléfono: 9955380

Dirección Personal 46 Pine Ridge, Carp, Ontario, Canadá



## CONSULTORES/EXPOSITORES

1. **ECON. ANDRES BIANCHI**  
Director  
División Desarrollo Económico  
CEPAL  
Dirección Oficial: Casilla 179-D  
Teléfono: 485051  
Dirección Personal: Evaristo Lillo 241  
Santiago, Chile
  
2. **ECON. CARLOS MANUEL CASTILLO**  
Consultor  
Asesoría Económica Internacional S.A. -AISA-  
Dirección Oficial: Calle 33 No. 11-23  
Teléfono: 244604  
Dirección Personal: Avenida 1a. No. 0106 Curridabat  
San José, Costa Rica
  
3. **ECON. DONALD O. MITCHELL**  
Senior Economist  
World Bank  
Dirección Oficial: 1818 Street, Washington, D.C.  
Teléfono: 2024776584  
Dirección Personal: 7324 E.Y.SLEY Mcklein V.A.  
Estados Unidos
  
4. **ING. LUCIO G. RECA**  
Consultor  
Dirección Oficial: --  
Teléfono: 7824021  
Dirección Personal: 3 de Febrero 1235  
1426 Buenos Aires, Argentina
  
5. **ECON. ALBERTO VALDES**  
Program Director  
International Food Policy Research Institute  
Dirección Oficial: IFPRI, 1776 Massachussets Avenue, N.W. Washington  
D.C. 20036  
Teléfono: 202-8625631  
Dirección Personal: 3970 Langley Court N.W. Apt. 615 Washington,  
D.C. 20016  
Estados Unidos





1-

**PARTICIPANTES DE INSTITUCIONES AUSPICIADORAS**

**IICA:**

1. **ECON. FELIX CIRIO**  
Asesor del Director General  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado,  
San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: Curry da Vat, San José,  
Costa Rica
2. **ECON. CASSIO LUISELLI**  
Subdirector General Adjunto de Operaciones  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José  
Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: Barrio Jiménez, Guadalupe, San José, C. Rica
3. **DR. MARTIN PIÑEIRO**  
Director General IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado,  
San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: --  
San José, Costa Rica
4. **ECON. CARLOS POMAREDA**  
Director Encargado Programa de Planificación  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, C. Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: Iden IICA  
San José, Costa Rica



**SECRETARIA TECNICA:**

1. **DR. LIZARDO DE LAS CASAS**  
Especialista Análisis y Planificación Política Agraria  
y Jefe de PROPLAN  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, C. Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: Iden Dirección Oficial  
Costa Rica
  
2. **ECON. RODOLFO QUIROS GUARDIA ( CO-DIRECTOR SEMINARIO IICA)**  
Director Programa Comercialización y Agroindustria  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: Apartado Postal 59 Curridabat 4300 San José,  
Costa Rica

**OBSERVADORES: (Tecnología y Modernización)**

1. **ECON. ALAIN DE JANVRY**  
Professor  
University of California  
Dirección Oficial: University of California, Berkley C.A. 94720  
Teléfono: (415)60264233348  
Dirección Personal: 804 Oak Reach Road, Berkley, C.A. 94705  
Estados Unidos
  
2. **DR. EDUARDO TRIGO**  
Director Programa de Generación y Transferencia de Tecnología  
IICA  
Dirección Oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección Personal: --  
San José, Costa Rica



**IDE/BANCO MUNDIAL:**

1. **DR. FRANCISCO AGUIRRE SACASA**  
Banco Mundial
  
2. **ECON. JACQUES KOZUB**  
Director de Seminarios  
Banco Mundial, Economic Development Institute  
Dirección Oficial: 1818 H St. N. W. Washington, D.C.  
Teléfono: (301)477-3326  
Dirección Personal: 6401 Kenhowe Drive, Bethesda, Maryland 20817  
Estados Unidos
  
3. **DR. ANANDARUP RAY**  
Senior Economist  
World Bank  
Dirección Oficial: 1818 Street, Washington, D.C.  
Teléfono: (202) 4776584  
Dirección Personal: 6589/5617 Montgomery Street CH. V. Chess M.D.  
Estados Unidos

**SECRETARIA ADMINISTRATIVA OFICINA DEL IICA EN COLOMBIA**

Dirección Oficial: Apartado Aéreo 14592  
Carrera 30, Calle 45, Ciudad Universitaria  
Bogotá, Colombia  
Teléfono: 269-71-00

1. **DR. MARIO BLASCO LAMENCA (COORDINADOR SEMINARIO IICA)**  
Director Oficina IICA en Colombia  
Teléfono: 244-28-68  
Dirección Personal: Av. 15 No. 110-84, Bogotá  
Bogotá, Colombia
  
2. **BLANCA ESTHER ARANGUREN**  
Servicios Secretariales
  
3. **CARMEN JULIA DE GARZON**  
Servicios Secretariales



4. **MARLENE RODRIGUEZ**  
Administración y Finanzas
5. **MYRIAM RODRIGUEZ**  
Secretaria Ejecutiva
6. **EDITH TORRES**  
Jefe de Sala, Organización y Documentos. Encargada de Prensa.

Cartagena, Marzo 28, 1987

cjr





**INTERAMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE - IICA**  
**ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE - WORLD BANK**  
Cartagena, Colombia  
March 27-30, 1987

**SEMINAR ON COMMERCIAL POLICIES AND PRICES**  
**IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE**

**AGRICULTURAL TRADE AND MACROECONOMIC POLICIES:**  
**IMPACT ON AGRICULTURAL GROWTH IN LATIN AMERICA**

This paper was exclusively prepared by the author for the Economic Development Institute and does not in any way represent the views and policies of the World Bank or the Interamerican Institute for Cooperation on Agriculture.



A Background Note

AGRICULTURAL TRADE AND MACROECONOMIC POLICIES:  
IMPACT ON AGRICULTURAL GROWTH IN LATIN AMERICA

Alberto Valdés

International Food Policy Research Institute, Washington, DC

Agricultural growth interacts very closely with developments in other sectors of the economy, particularly with trade and macroeconomic policies. Intervention in agricultural markets is widespread and is practiced in Latin America as well as elsewhere in the world. In addition to institutional reform, there are basically two sector-specific policies governments can use to affect agricultural growth. These are government expenditure and incentives policies. The latter include agricultural trade restrictions (import tariffs, export subsidies or taxes, import or export licensing), and minimum and maximum producer and consumer prices.

However, there are other policies directed at the macroeconomic management of the economy (e.g., on nominal exchange rates, government spending, wages, international capital flows, and trade policy for other sectors) which have a highly tradable sector. The consequences of these policies can reinforce or neutralize the policies directed solely at agriculture. Historically, in several Latin American countries, it is submitted here, import-substitution-based industrial growth pursued through tariffs and other import restrictions, and more recently in the late 1970s, the extraordinary high level of foreign borrowing, can be presumed to have had a strong



bias against agriculture and resulted in a structure of incentives that could have had deleterious effects on long-term production growth of agriculture.

The real exchange rate (RER), (defined as the relative price of tradables to home goods), has been increasingly recognized as playing a central role in determining the profitability of tradables--import competing (such as cereals) and exportables--in agriculture, relative to the home goods sector in general and relative to the nonagricultural sector. It is indeed through the real exchange rate that the macroeconomic management of the economy affects agriculture. Albeit impossible to measure with great precision, the distinction between home goods and services and tradables becomes crucial, in which the prices of tradables are exogenously determined by foreign prices, nominal exchange rate, and trade policy. In contrast, home goods prices will clear domestically, and could be indirectly influenced by macroeconomic and trade policies.

The tradable component in agriculture is larger than in the rest of the economy. For example, tradables represent more than two-thirds of the sectors' economy in Argentina, Colombia, and Chile. In contrast, the nonagricultural sectors in most countries are characterized by a much larger proportion of nontradables. In Colombia, it is estimated that over 50 percent of nonagricultural production is derived from nontradables such as commerce, public services, transportation, construction and housing, and banking (Garcia/Montes, forthcoming).

Sustained overall sectoral growth involves resource flows between sectors, such as labor and capital, which adjust to their relative opportunities. Thus, in analyzing the long run effects of



incentives on production and growth, we must have an economy-wide view of returns to these factors. The real exchange rate approach is applied precisely because of its relevance for studying such inter- and intra-sectoral resource movements as may result from trade and macroeconomic policies.

Although the realization is emerging that the macroeconomic setting is important to agricultural performance, so far this setting has remained outside the scope of an appropriate strategy for agricultural development.

Since the late 1970s and early 1980s, Latin American countries have faced complex issues of adjustment and growth. The difficulties have been attributed to both the international economic environment and domestic economic policies. While international economic conditions--such as lower export prices for several products and higher real interest rates in the early 1980s--are crucial to understanding the current economic setting, this presentation emphasizes domestic economic policies. The domestic economic environment, it is submitted, has often not been adequate for stimulating agricultural growth in Latin America. Other sessions in this Conference address issues related to the external environment.

The current difficult external and macroeconomic conditions may offer an opportunity for revitalizing the agricultural sector in Latin America. A better understanding of the nature of this process is needed, however. Expansion of production of "tradables"--both export diversification and expansion, and import-competing activities--constitute perhaps the principal structural change that many countries in the region need to make. The success of such change could depend on agricultural growth. Rather than relying on





highly selective schemes of export subsidies or quotas and high tariffs on imports, it is submitted here that correct real exchange rate alignment and stability in RER policy (stress policy, not necessarily stability of RER), is in many countries the most crucial price variable for taking advantage of the growth opportunities offered by international trade for agricultural in Latin America.

For an analysis at the sectoral level, it is useful to compare the effects of what can be called "direct price" intervention, resulting from explicit agricultural price policies (including trade policies), relative to the effect of "indirect" or economy-wide policies affecting the sector's relative prices. To this we turn next.

In Argentina between 1960 and 1984, both agricultural and economy-wide policies have taxed production of wheat, beef, and corn throughout the period, as can be seen in Figure 1. This could be anticipated given the existence of an explicit export tax on agricultural exports (the highest of which were applied during years of high world prices such as 1974-75). Direct price interventions reduced the domestic price between 12 and 42 percent for wheat, and between 11 and 35 percent for beef. Economy-wide (indirect) interventions added a substantial amount to the total taxation to production of these goods. For example, during the period 1981-1984, the effect of economy-wide price interventions added 29.2 and 39.5 percent to the total tax on wheat and beef, respectively, over and above the direct (sectoral) taxation of 17.3 and 13.8 percent. Of course, the reverse--that is, a subsidy--occurs with respect to domestic consumers in Argentina. As a result of direct taxation to exports, and aside from other possible price interventions applied at



actual levels, prices to domestic consumers during 1960-84 were subsidized between 12 and 42 percent for wheat, and 11 and 35 percent for beef. Fiscal revenue objectives and cheap food policy for urban consumers were undoubtedly very strong economic and political forces behind the taxation of agricultural exports in Argentina.

The situation in Chile indicates a relatively stronger effect of economy-wide policies on incentives to farmers. Except for beef production, which was subject to both direct and indirect taxation throughout the period, wheat growers received slightly positive nominal protection (except during 1971-75, a period coinciding with two years of high world prices), and dairy farmers received a very substantial level of nominal protection during the entire period. Economy-wide intervention substantially reduced the net level of protection to milk production (with a net effect of taxation in 1971-1975), but nonetheless leaving that sector with levels of overall protection of around 25.3 to 93.0 percent through the period 1960-1980. In contrast, for wheat the slightly positive direct protection is overwhelmed by substantial indirect taxation resulting in an overall taxation during the period 1960-1975. Positive total protection of 20.8 percent prevailed in 1976-1980. For beef production, economy-wide interventions add between 25 and 41 percent between 1960 and 1975, yet had practically no effect during the period 1976-1980.

In Colombia, coffee producers have been taxed consistently throughout the 1960-83 period (Figure 1c). However, there is a real question of how much of this export tax was applied to improve world coffee prices, as part of an international commodity agreement between large coffee exporters. Wheat and cotton in Colombia present



the opposite case--that of an import-competing activity, and exportable, respectively, with substantial nominal protection for wheat production (except 1971-75) and lower protection (positive) for cotton. Adjustment for economy-wide interventions reduces substantially real protection for wheat and cotton production (Figure 1c). In fact, it turns to negative (total) protection for wheat and cotton between 1971-80, and negative protection for cotton, except during 1966-1970.

As can be observed for the three countries, the effect on agriculture's relative prices attributable to economy-wide policies has been, in most cases, equivalent or sometimes of a larger magnitude than the effect of sector-specific (direct) price policies. This measured economy-wide effect represents in essence the impact on the RER of the trade, fiscal, and monetary policies followed during this time.

#### CONCLUDING COMMENTS

The effects of policies directed at the macroeconomic management of the economy on agriculture can more than offset the sector-specific policies, in terms of its incidence through effects on the relative price signals guiding producers and consumers. This can be particularly influential for agricultural tradables. Observations from several South American countries (and Philippines, Nigeria, and others) show that agricultural tradables are usually discouraged across-the-board, whether they are import-competing commodities or exportables. This penalty on agriculture is inherent and lasts as



long as industry is highly protected, but could apply as well following a heavy influx of capital.

It is postulated that in LDCs most products in agriculture are tradables. But home goods are important as sources of traditional food products, particularly in sub-Saharan Africa, less in Latin America. The empirical evidence from several studies at IFPRI indicates that producers of home goods can benefit indirectly from industrial and exchange rate policies, if the prices of home goods increase relative to tradables. However, the possibility that "home good" foods (such as pulses, root crops, etc.), and tradable foods (such as cereals, oilseeds, milk, etc.) can be close substitutes in consumption puts a ceiling on the market prices of the home goods. This ceiling is determined by the effects of the foreign trade and exchange rate policies on the prices of the tradables. Furthermore, it is likely that foreign trade regimes in many LDCs contributed considerably to their growing dependence on imported food, by taxing production and explicitly subsidizing consumption of tradables.

The disappointment shown in much of the current literature with the performance of agriculture in LDCs is centered on the production of tradables. It is usually associated with poor export performance and the growing foreign exchange requirements of food imports. However, the risk of a trade-oriented policy for agriculture is often cited as grounds for rejecting it (Valdés and Siamwalla, 1984). This is essentially the risk as perceived by governments, with their own concerns about world price-related risks, fluctuations of government revenues, and food security. As a result of these concerns, some governments have followed a variety of risk reduction policies. A warning is needed in an environment in which the production of





agricultural tradables has been taxed rather heavily in many LDCs, usually implicitly and unintentionally. Policies to explicitly "close" the economy more could dampen the very subsector with the highest potential growth.

#### References

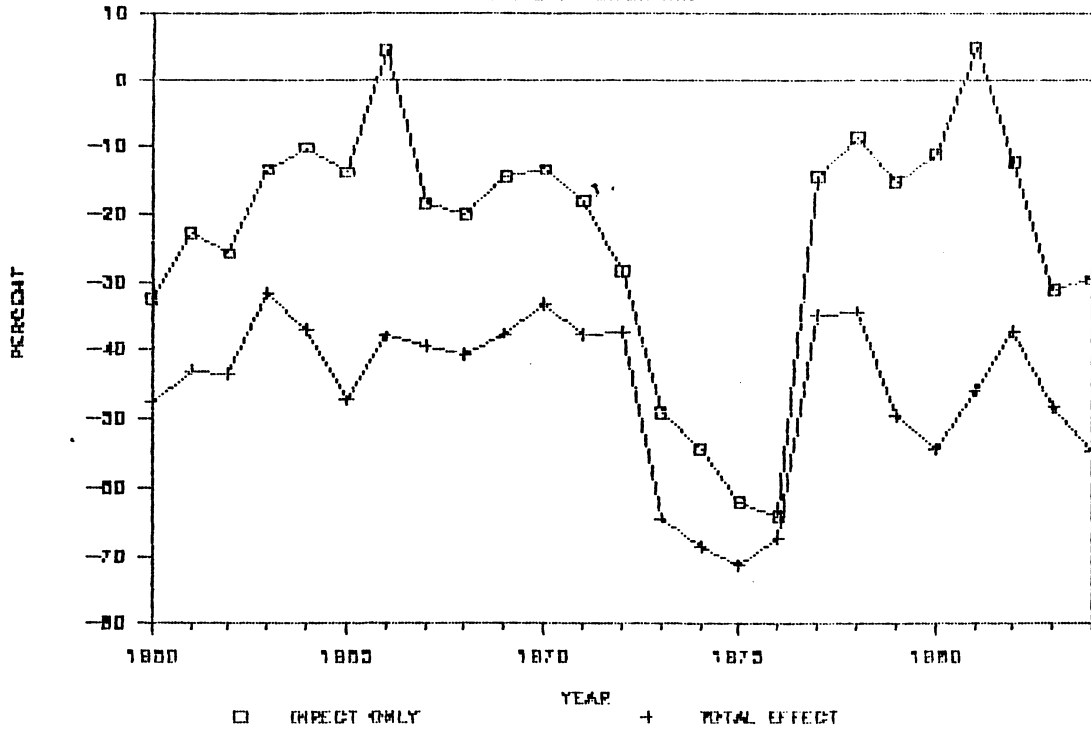
- Garcia, Jorge, and Montes, Gabriel, "Coffee Boom, Government Expenditure, and Relative Prices in Agriculture: The Colombian Experience, IFPRI Research Report (forthcoming).
- Valdés, Alberto and Siamwalla, Ammar, "Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives for Agriculture: Issue and Policies," presented at IFPRI's Agricultural Price Policy Workshop held in Elkridge, Maryland April 29 - May 2, 1984.



Figure 1a: ARGENTINA

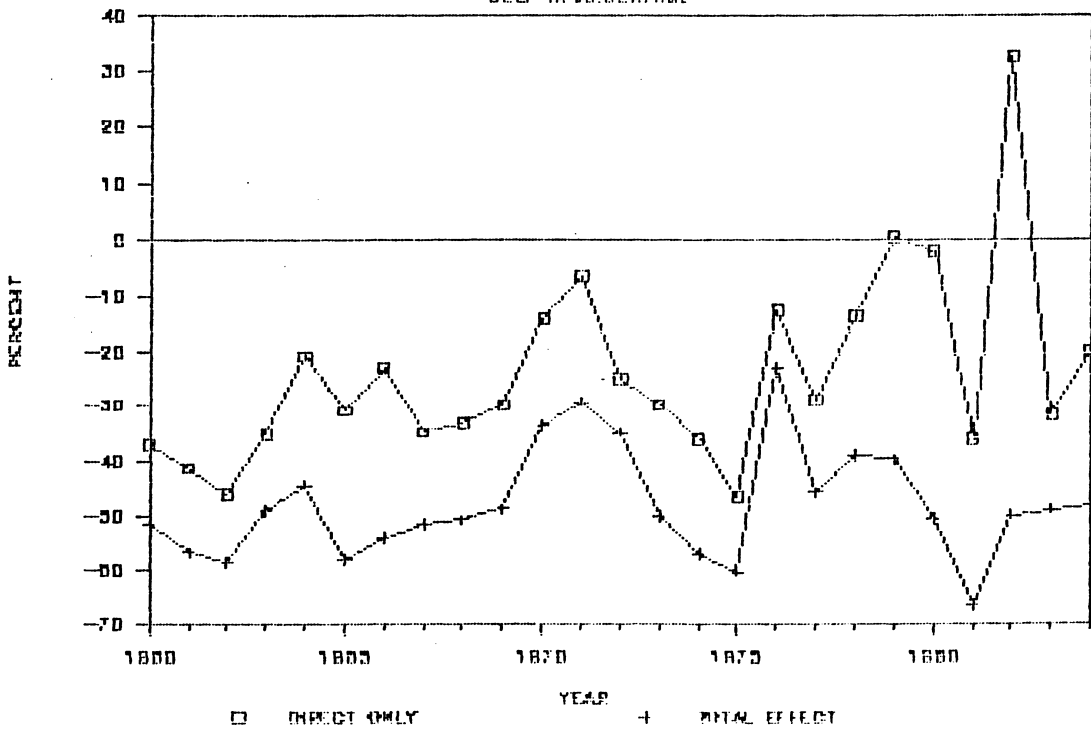
DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

WHEAT IN ARGENTINA



DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

BEEF IN ARGENTINA





## DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

CORN IN ARGENTINA

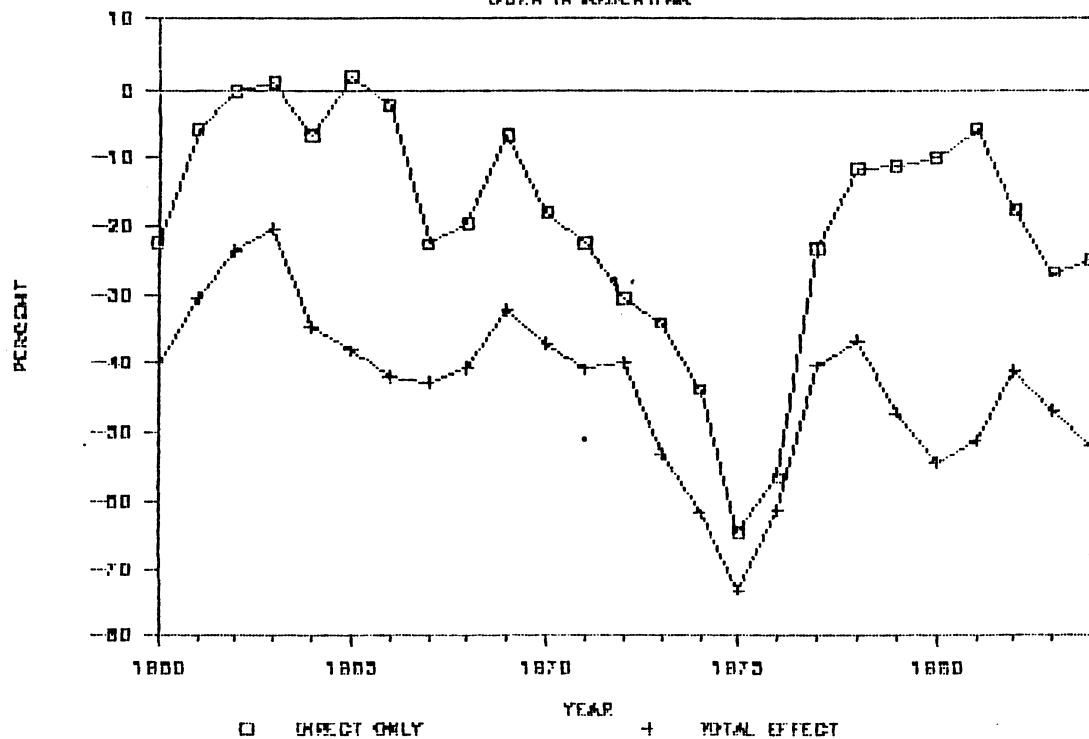
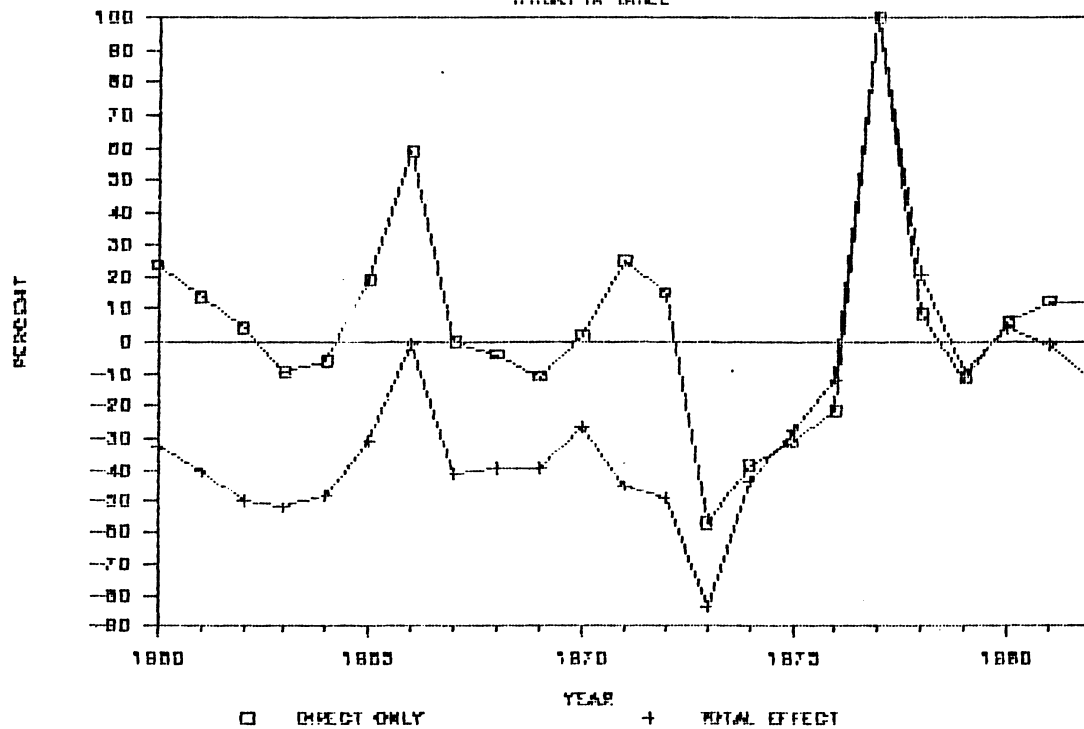


Figure 1b: CHILE

## DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

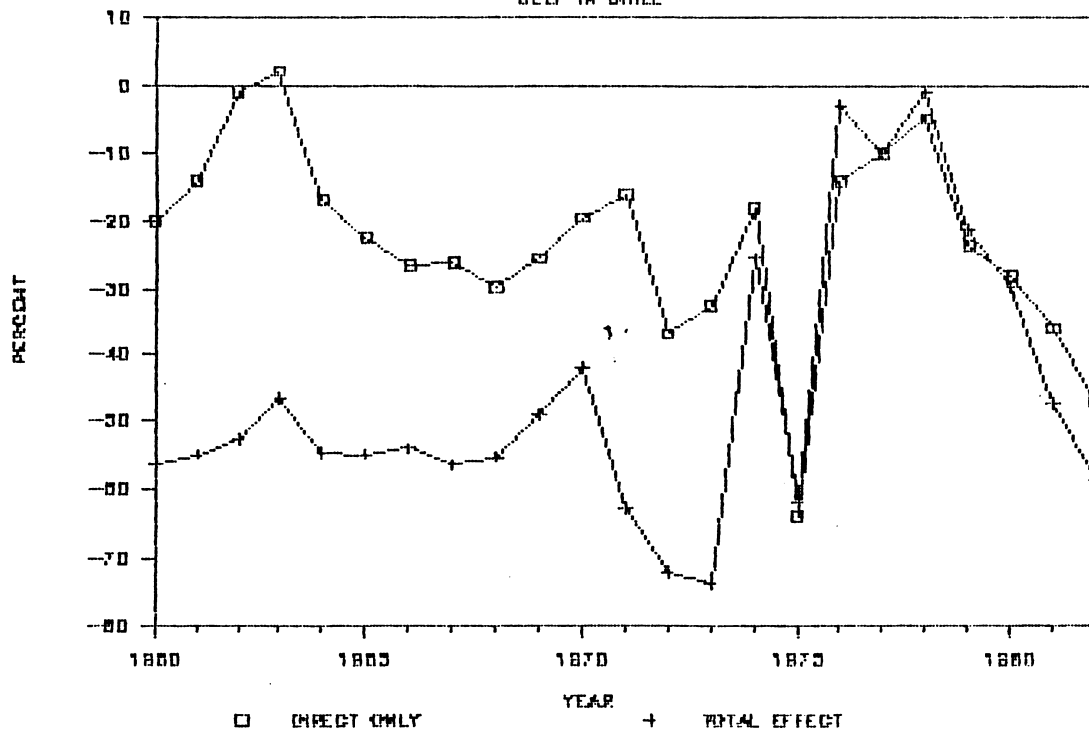
WHEAT IN CHILE





DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

BEEF IN CHILE



DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

MILK IN CHILE

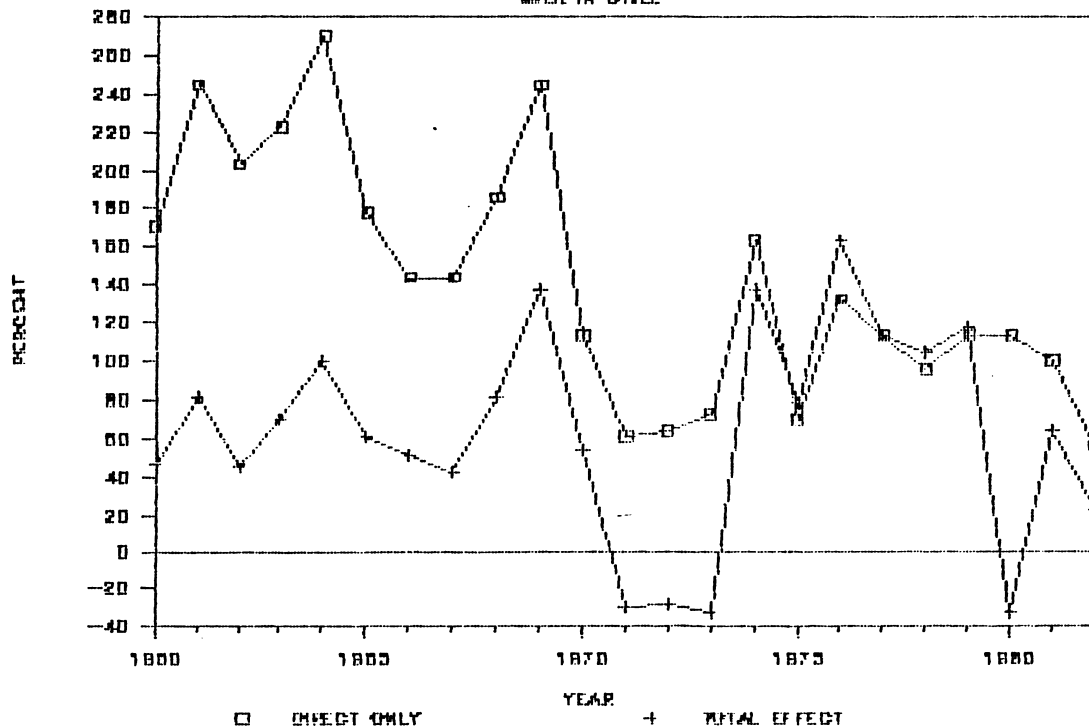
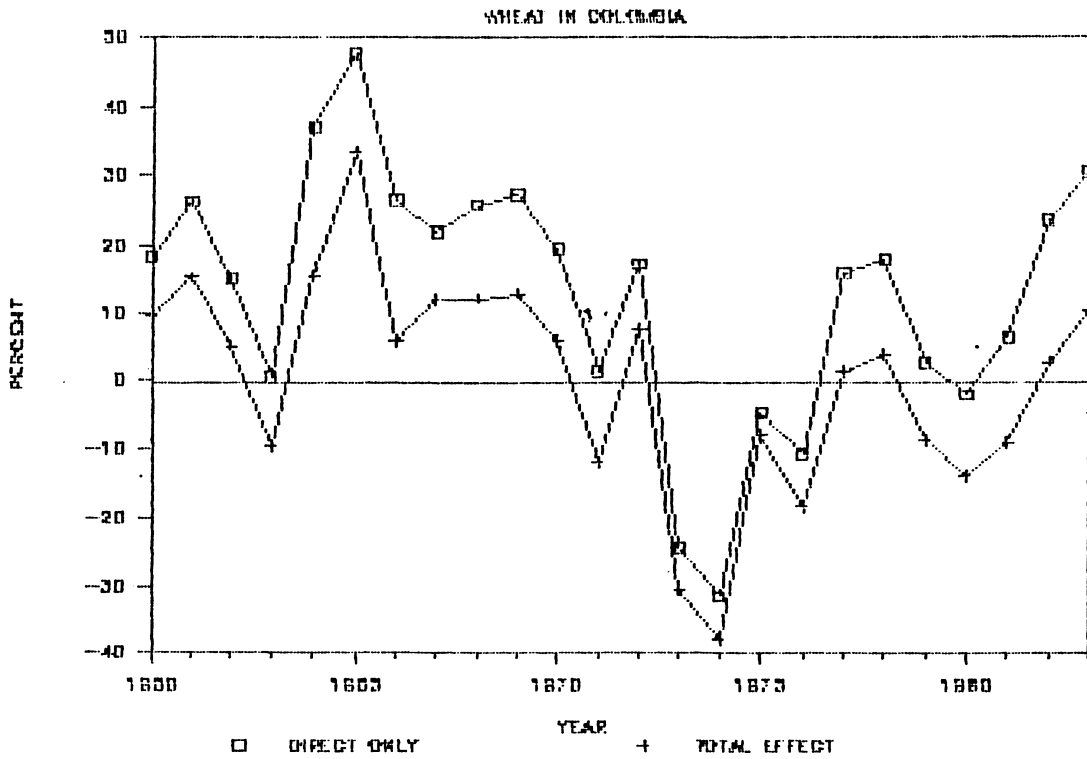




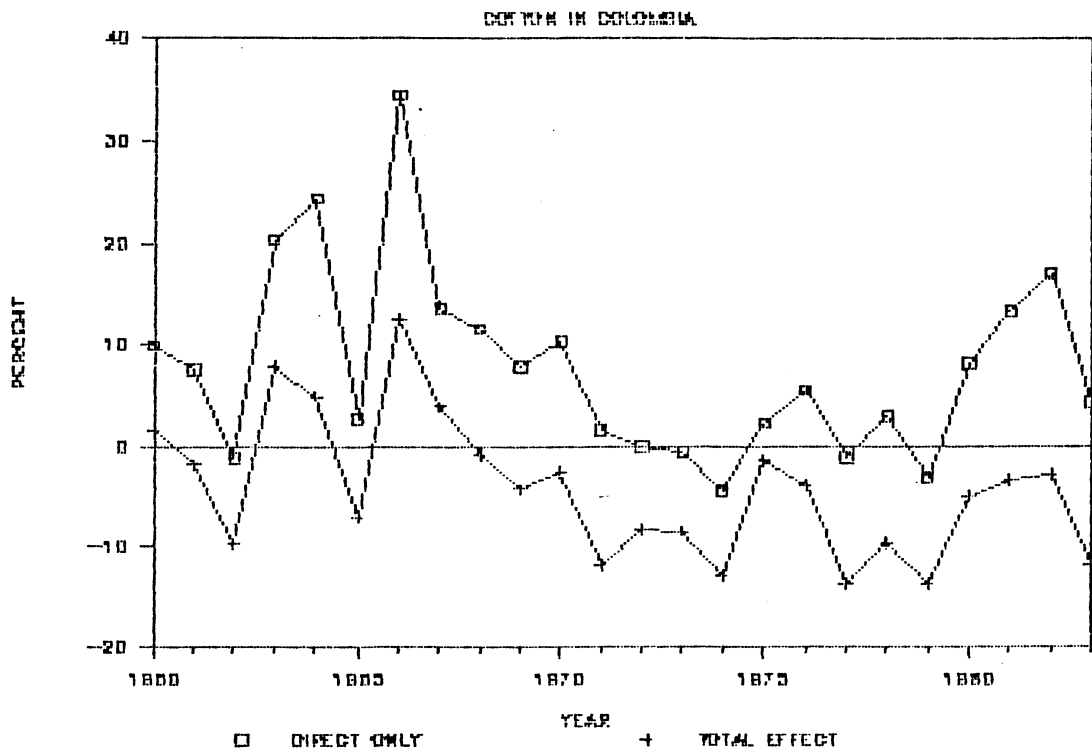


Figure 1c: COLOMBIA

DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--



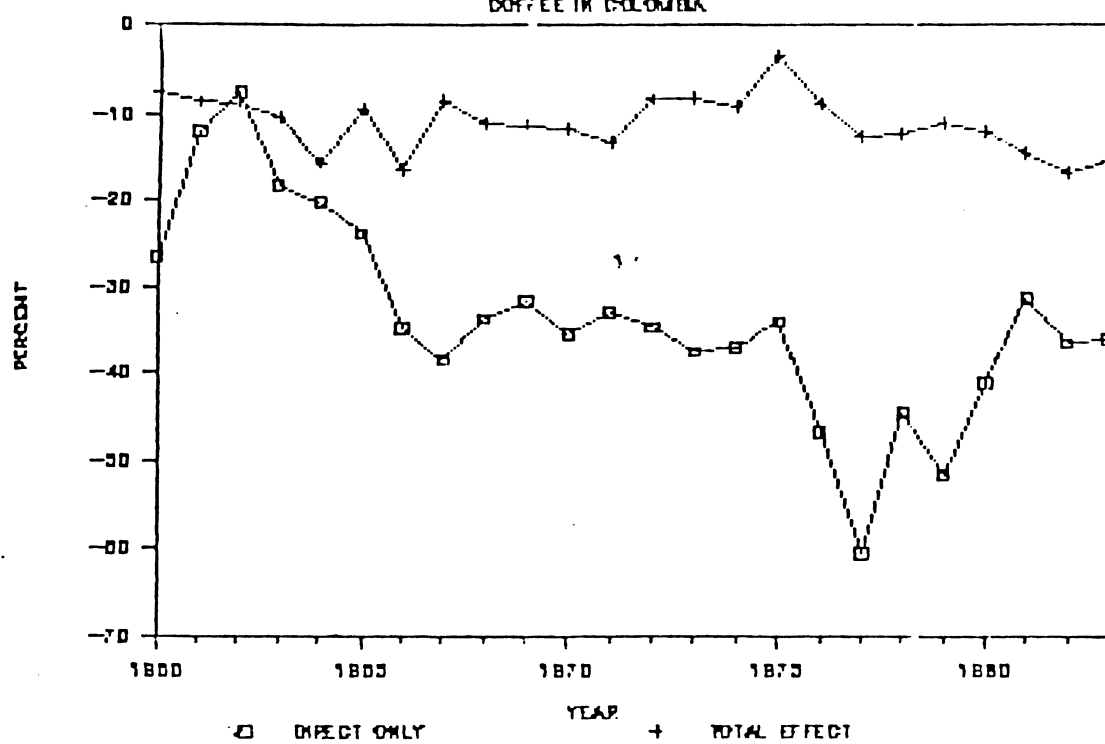
DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--





## DIRECT AND INDIRECT INTERVENTIONS--

COFFEE IN COLOMBIA





**INTERAMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE - IICA**  
**ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE - WORLD BANK**  
Cartagena, Colombia  
March 27-30, 1987

**SEMINAR ON COMMERCIAL POLICIES AND PRICES**  
**IN LATINAMERICAN AGRICULTURE**

**AGRICULTURE IN THE GATT NEGOTIATIONS:**  
**IMPLICATIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES**

This paper was exclusively prepared by the author for the Economic Development Institute and does not in any way represent the views and policies of the World Bank or the Interamerican Institute for Cooperation on Agriculture.



A Background Note

AGRICULTURE IN THE GATT NEGOTIATIONS:  
IMPLICATIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES

Alberto Valdés

International Food Policy Research Institute, Washington, DC

Developing countries (LDCs) typically have open economies in which agriculture is of substantial, if not dominant, importance. For most LDCs, the conditions they face in world markets largely determine the options open to them in formulating their own development strategy. Conditions in the international commodity markets, and the financial and exchange rate markets, along with foreign assistance, delineate the external environment that will be a major determinant of the economic prospects for LDCs for the next decade. For many LDCs, agricultural trade is an engine of growth. They depend heavily on agricultural exports for their balance of payments and for income. Also, international trade is an integral part of food security for many LDCs that use food imports to supplement domestic output.

PROTECTIONISM vs LIBERALIZATION

The degree of protection given developed-country agriculture is significantly greater than is given to manufacturing. In most LDCs however, agriculture is usually taxed and manufacturing is protected from import competition.





In world markets, trade in temperate region products and some tropical products, like sugar, is influenced most by the degree of protection those products are given in the developed countries. These industrialized countries are the dominant actors in most agricultural trade.

There are two dimensions of the direct external effects of farm policy in industrial countries: depressing effects on world prices and higher instability in these prices. Indirectly, the threat of protection is an important deterrent to the opening of LDC economies. The current levels of protection and the unilateral and unpredictable nature of access to industrial-country markets affects the willingness of policymakers and producers in LDCs to assume the risks associated with a more trade-oriented strategy. The outcome is often a more inward-looking trade policy, at the cost of employment and economic growth for most LDCs.

Developed country trade restrictions include both tariffs and nontariff barriers, which vary considerably in severity among countries and products. They tend to lower world prices by artificially reducing domestic consumption and raising domestic production in developed countries. As a consequence, the volume of exports from both LDCs and developed countries are reduced. Price and volume effects together translate into a foreign exchange and welfare loss to LDCs. On the other hand, as net importers of cereals, milk powder, and others, several Latin American countries have benefited from low world prices of basic food staples--to a larger extent the result of protection in these products in developed countries.



## EFFECTS OF PROTECTION

A few studies have assessed the effects of agricultural protection in developed countries on world market prices, export earnings, and import costs, and the resulting welfare gains and losses of developed countries and LDCs. Although exact measurements are impossible to make, available estimates can provide an approximation of the extent of protection and its implications for the balance of trade of LDCs, both exporters and importers.

Latin America is not a homogeneous block of agricultural exporters shipping tropical raw materials to the industrial world. There are many countries, many commodities, and importers and exporters of both tropical and temperate zone goods facing different levels of restrictions in terms of market access. Above all, there are consumers and producers at different levels of income. It has been one of the objectives of the IFPRI studies on this topic to try to unravel the complex pattern of the incidence of agricultural protection in OECD countries on LDCs.

## LDC EXPORT REVENUES AND IMPORTS

Results of a hypothetical 50 percent reduction across-the-board in tariffs and other trade barriers for 99 commodities in 17 developing countries belong to the OECD indicate that LDCs' annual export revenue would have increased by \$6 billion in 1985 prices (Table 1). This increase in export revenues represents an 11 percent increase for LDCs as a whole and an 8.5 percent increase for low-income countries taken separately. These figures were computed using



1977-79 levels of protection and trade flows. Trade flows and OECD protection have increased since 1977-79, so that the benefits of liberalization would be substantially greater in 1985. A recent update of the study using 1979-81 levels of protection and trade flows, but restricted to sugar, beef, wheat, and maize, concluded that export revenues for LDCs, as a whole would increase by approximately U.S. \$10 billion per year from removal of protection in OECD countries in those four products.

On the imports side, Latin America's imports' costs on cereals from trade liberalization in OECD countries would increase substantially. For all LDCs, the increase would be on the order of at least \$1.3 billion per year.

#### GENERAL AGREEMENTS ON TARIFFS AND TRADE (GATT)--THE URUGUAY ROUNDS

This Round offers a unique opportunity for greater integration of LDCs into the trading system under clearer and fairer rules for agricultural trade. The challenge today is to identify the emerging issues of particular interest to LDCs related to agriculture in the GATT framework, in the context of the forthcoming Uruguay Round.

The question then is that should LDCs be seeking from the Uruguay Round. What can they offer; and what should they watch for that would probably be against their interests? Three sets of issues are considered here.

The first is direct actions to increase LDCs' market access. Ideally agricultural trade liberalization under GATT should emphasize "nontariff" barriers and should go beyond border regulations. Considering the importance of nontariff barriers, negotiations should



concentrate less on reciprocity to trade flows and more on reducing domestic prices in OECD countries. The principal cause of the problem is the high price wedge between domestic and border prices in several OECD countries. A reduction of protection would reduce the need for specific rules on many current and future trade barriers.

The second is strengthening GATT rules and disciplines. Strengthening GATT procedures for surveillance and settling disputes is essential for LDCs. Selective safeguards by which some countries can be singled out as targets for protective measures is extremely dangerous, as LDCs are weak in bilateral bargaining.

The last is reciprocity. Because of their limited clout in the world market, developing countries should be particularly interested in becoming active participants in an international system that could provide a framework of norms, rules, and procedures. As such, they must offer some "incentives" to the trading powers in order to be considered and become more influential.

These incentives could come from two fronts. First, LDCs must be prepared to reciprocate in trade concessions, which could take the form of trade liberalization in industrial products in their own economies. Empirical evidence has shown that high industrial protection helps industry at the expense of agriculture and other exportables. This liberalization could be a useful bargaining tool for LDCs, and in the process, could help promote their agriculture. This implies also that agriculture should not be negotiated separately from other sectors.

Second, rather than emphasize the North-South issues per se, a fresh approach would be to focus negotiations on specific issues of high priority to both developed and developing countries. The Cairns





Group, created in 1986, is a promising development along these lines. In the process, LDCs should be prepared to distinguish the rights and obligations of smaller lower-income LDCs from those of middle-income LDCs, leaving trade preferences exclusively for the poorest. Latin America has the opportunity to provide enlightened leadership at the Uruguay Rounds, representing a predominantly middle-income group of countries.



Table 1-- Change in Export Revenue, Import Cost, and Efficiency for Selected Commodities of Developing Countries caused by a 50 percent decrease in OECD tariff rates, 1975-77

	Absolute Increase		
	All developing countries <sup>a</sup>	Low-income countries	Middle-and high-income countries
(millions of 1985 dollars)			
<b>Change in export revenue</b>			
Sugar	2,108	394	1,714
Beverages and tobacco	686	191	495
Meats	655	33	620
Coffee	540	123	417
Vegetable oils	400	60	339
Cocoa	287	21	265
Temperate-zone fruits and vegetables	197	60	137
Oilseeds and oil nuts	109	19	90
Other commodities	883	96	788
Total increase of all exports	5,866	998	4,867
<b>Change in import costs</b>			
Cereals	-876	-530	-345
Other commodities	-497	-152	-345
Total	-1,373	-683	-690

Source: A. Valdés and J. Zietz. Agricultural Protection to the OECD: Its Cost to Developing Countries, IFPRI, Research Report 21, 1980. Calculations based on 1975-77 trade flows. Update of the study using 1979-81 levels of protection and trade flows is available on request.



**PROSPECTS FOR AGRICULTURAL TRADE AND PRICES**

Donald O. Mitchell\*

Cartagena, Colombia  
March 27, 1987

---

\* Senior Economist, the World Bank, Economic Analysis & Projections Department, Commodity Studies & Projections Division.



## PROSPECTS FOR AGRICULTURAL TRADE AND PRICES

1. In the absence of a recession, the rapid decline in the prices for most agricultural commodities since the highs reached in the mid-1970s appears to be over. The World Bank's weighted index of agricultural prices has declined 52% in real terms since 1974. Certain commodity groups have experienced even more rapid price declines over this period. Cereals, for example, have declined 76% since their 1974 highs and beverages have declined 62% since their highs reached in 1977. An increase in real agricultural prices is projected to occur, beginning in 1987 or 1988 and continue through the mid-1990s. By 1995 this increase is projected to raise the weighted index of agricultural prices by 20% from current levels. While this is a significant increase, prices in real terms would still not have returned to the 1985 level. A sustained period of rapidly rising real prices seems unlikely because of the combination of surplus production capacity and projected moderate economic growth.

2. The growth of agricultural trade has slowed dramatically during the 1980s compared to the 1970s. During the period 1969/71 to 1979/81, world agricultural export volumes increased nearly 4% per annum, while in the 1979/81 to 1984/86 period they grew at only 1.3% per annum. The rapid growth during the 1970s and the slow growth during the early 1980s can largely be traced to income growth in the developing countries and centrally planned economies. The lingering effects of the severe world recession of the early 1980s has been a major contributor to the slow growth of exports in recent years. An increase in export growth is expected for the remainder of the decade but exports are not expected to grow as rapidly as during the 1970s. A growth rate of 2.8% per annum is projected for the 1984/86 to 2000 period.





Macro Economic Forecast

3. The growth of income, changes in the rate of inflation and in the exchange rates between the currencies of major trading countries are critically important factors for the future prospects for agricultural trade and prices. The outlook for the world economy over the next several years is for continued moderate income growth, low inflation in terms of local currencies and a slight decline in real dollar interest rates. Some further decline in the value of the US dollar is also expected, but at a rate slower than for 1986.

4. The developing countries are projected to have real GDP growth of 4.8% p.a. during 1986-95, compared with 3.3% p.a. during 1980-86. Industrial countries are projected to grow at 3.2-3.3% during the balance of the century compared to 2.3-2.8% during the 1970s. The centrally planned economies are projected to grow at 2.1-2.3% compared to 2.6% in the USSR and 1.8% in other Eastern Europe during 1980-86.

5. Inflation as measured by the US GNP deflator, is projected to average 4.6% p.a. during the balance of the decade and 4.0% during the 1990s. US short term interest rates are projected to continue declining during the 1980s and then stabilize at 7.0% p.a. during the 1990s. Real interest rates are projected to fall to 3% p.a. during the 1990s. The value of the US dollar is projected to fall 4.5% p.a. during the remainder of the 1980s, and then recover somewhat in the 1990s. Overall, the macroeconomic forecast is a positive sign for commodity markets and this should contribute to the general price rise expected for agricultural exports and prices.

Government Policy

6. The revisions to US farm policy which took effect in 1986 had important influences on commodity prices--especially for grains, soybeans and

• •  
• •

cotton. The revisions, which were part of the 1985 Food Security Act, were primarily designed to lower US support prices in order to stimulate exports. The expected increase in exports has not occurred to date and the United States is currently burdened with an expensive farm support program. The effect on the world markets has been to lower prices for all exporters of the program commodities. The 1985 farm bill pressured export markets even further by targeting certain export markets for government-assisted price discounts. This program, referred to as the EEP (export enhancement program) was generally matched by increased export subsidies from the European Economic Community (EEC) in a battle to gain market shares. The consequence of these actions by the United States and the EEC has been to drive prices for certain commodities such as wheat to record lows.

#### Forecasts

7. Grain prices are expected to rise from current levels in reaction to a combination of US supply-control measures and producer response to low prices which should reduce future supplies and allow stock levels to fall. However, stocks remain very large and this precludes a sustained price increase in the near term. The prospects for an increase in wheat and rice prices are greater than for maize because of the current stock levels.

8. Oilseed prices are closely tied to grain prices because of the dominance of US farm policy on US soybean and maize supplies. Consequently, oilseed prices are expected to reach their lows in the 1986-88 period and then increase during the 1989-95 period. By 1995, real prices are projected to increase nearly 40% from current levels, however, this would still be below 1985 levels.

9. Sugar prices will remain split between the quota and non-quota market with non-quota prices staging a slow recovery. The recent action by the United



States in reducing the US import quota by 41% for 1987 will slow the rise in the free-market price. As long as the United States and the EEC interventions remain, free-market sugar prices are expected to remain below the average cost of production except for the occasional year when prices surge.

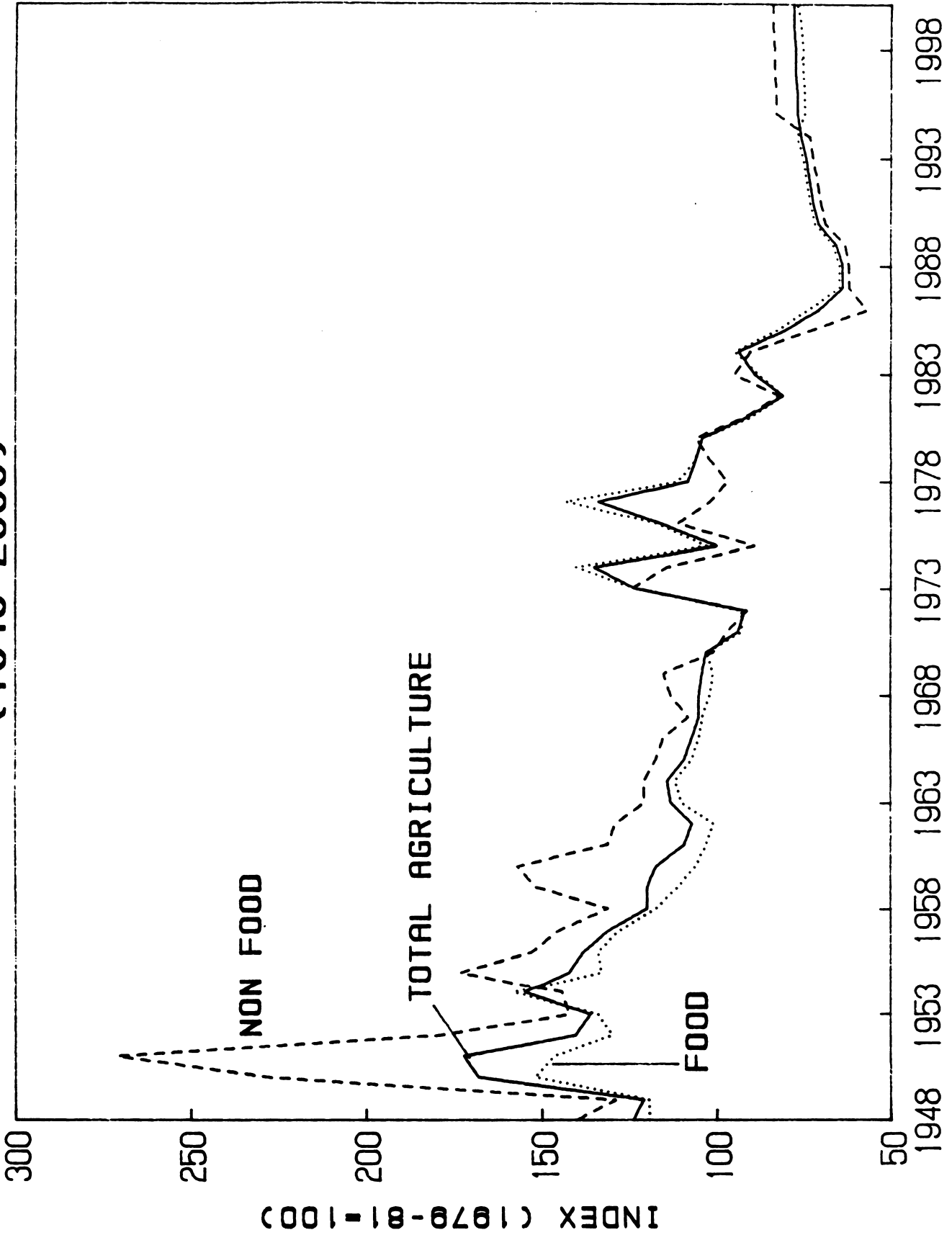
10. Beef prices are expected to remain near their present low levels over the near term because of the oversupply--particularly in the EEC. By 1989, prices should begin to rise slowly in real terms because of demand growth in the developing countries. Current low feedgrain prices should keep production costs and prices low in the North American market. Downward price pressure is also expected from the EEC's beef reduction program aimed at reducing the existing 600,000 tons beef stockpile to about 300,000 tons by the end of 1987.

11. Cotton prices are expected to hold the recent increases due to strong demand growth and deteriorating yield prospects in the northern hemisphere and smaller plantings in the southern hemisphere. The significant reductions in cotton stocks which are taking place in China and the United States, the two countries holding the largest inventories in excess of current requirements, will also bolster market prospects. Prices are expected to remain near current levels for the next three years and then increase in real terms through 1995.

12. Coffee prices are highly dependent on the future operations of the International Coffee Agreement (ICA). Export quotas agreed to under the ICA are currently suspended, as a result of the high prices due to the drought in Brazil. It is likely that there could be considerable difficulty agreeing on the size and allocation of the quotas. The result of some producers arguing for larger quotas on one hand and some consumers pressuring for a lower floor price is expected to be a larger global quota and a lower floor price in real terms. Consequently, in the absence of major supply disturbances, price prospects are for a continuation of current price levels for the next decade.



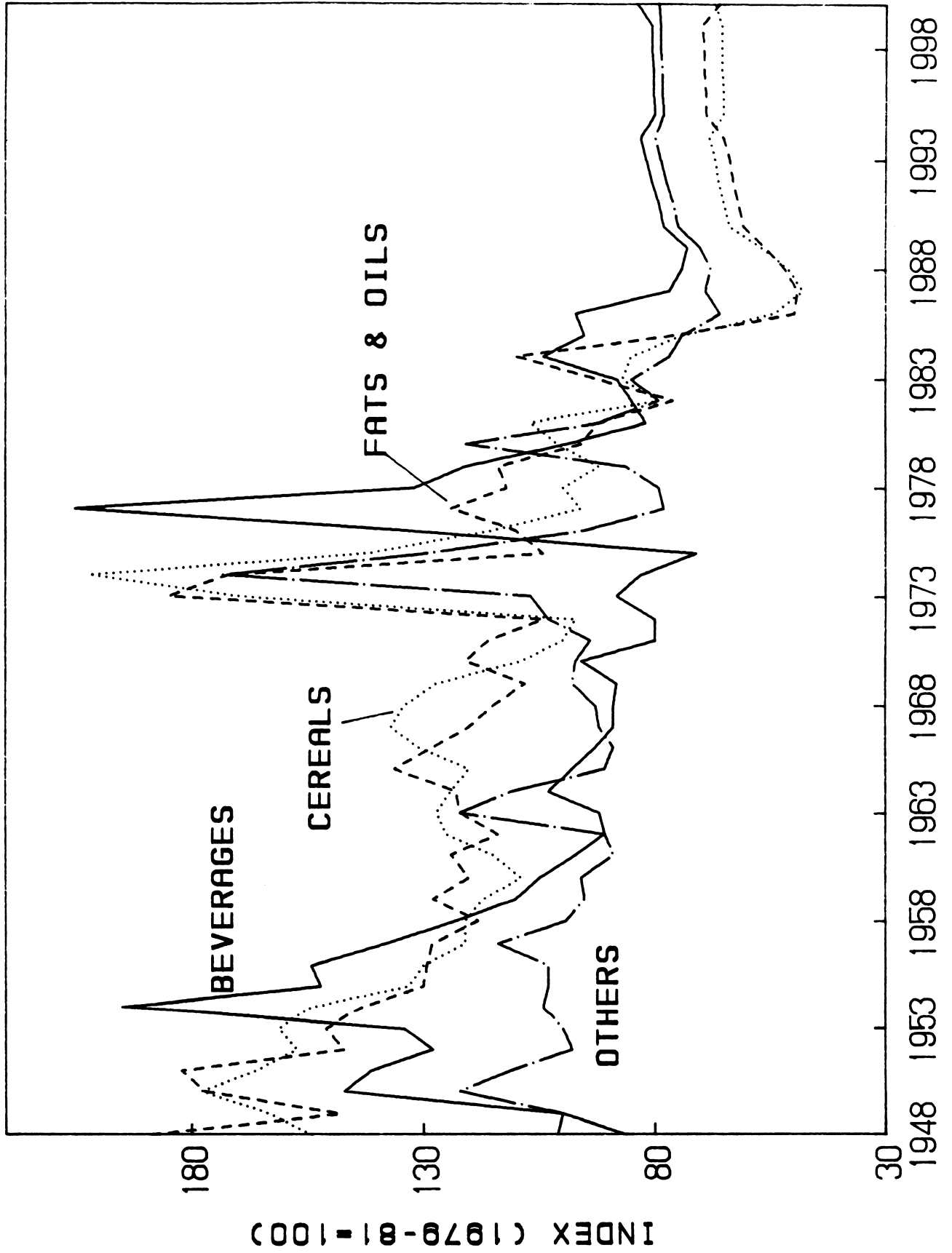
# WEIGHTED INDEX OF AGRICULTURAL COMMODITY PRICES (1948-2000)





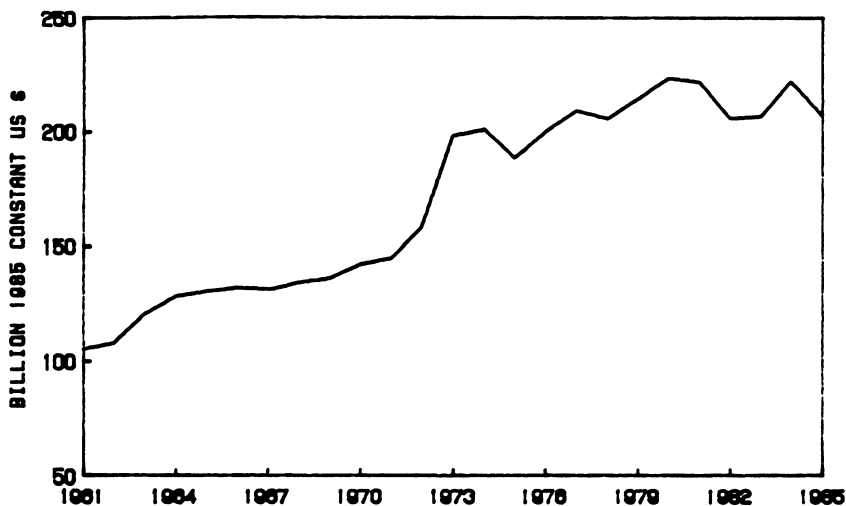


# WEIGHTED INDEX OF FOOD COMMODITY PRICES (1948-2000)

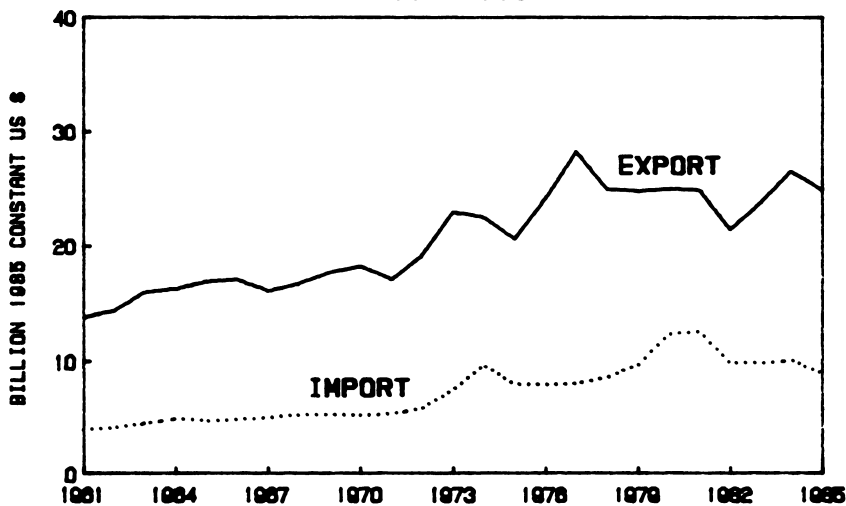




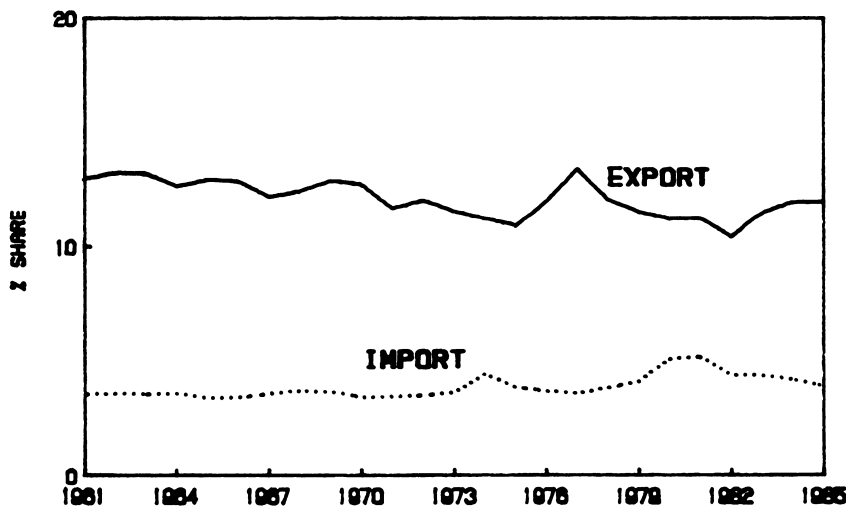
**WORLD AGRICULTURAL EXPORTS  
(1961-1985)**



**LATIN AMERICA AGRICULTURAL TRADE  
(1961-1985)**



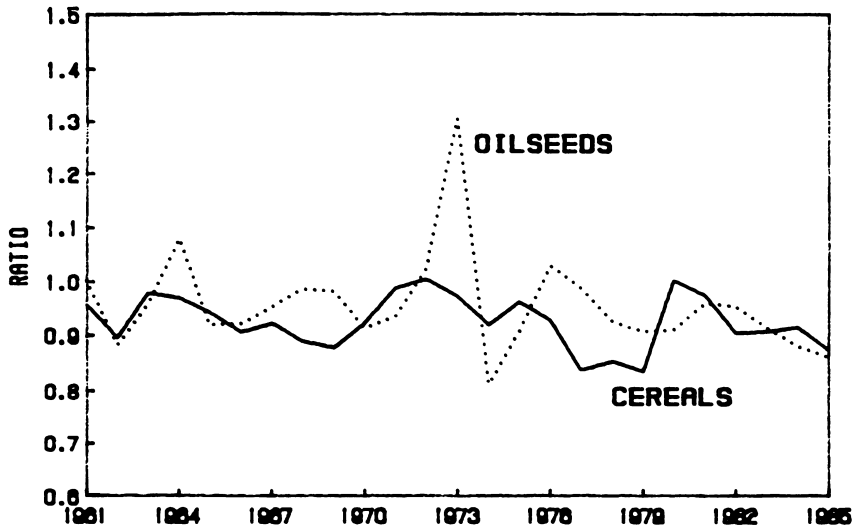
**LATIN AMERICA'S SHARE OF WORLD TRADE  
(1961-1985)**



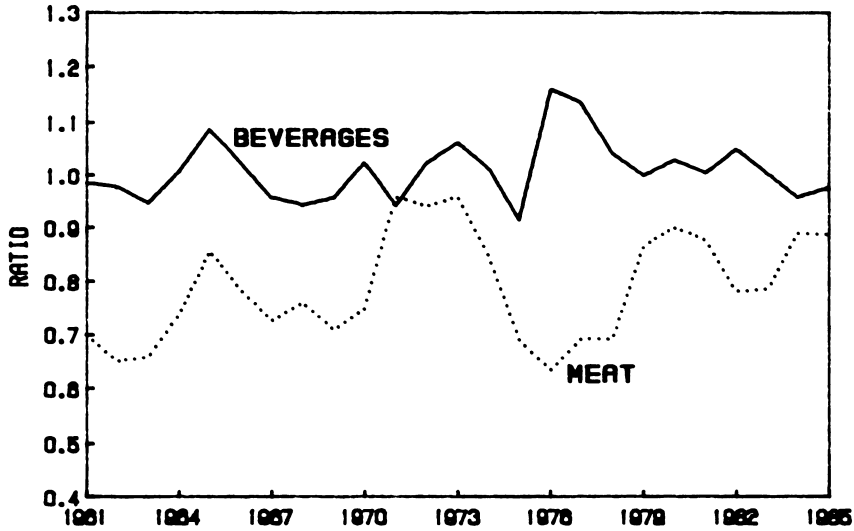


RATIO OF LATIN AMERICA TO WORLD EXPORT UNIT VALUE  
(1961-1985)

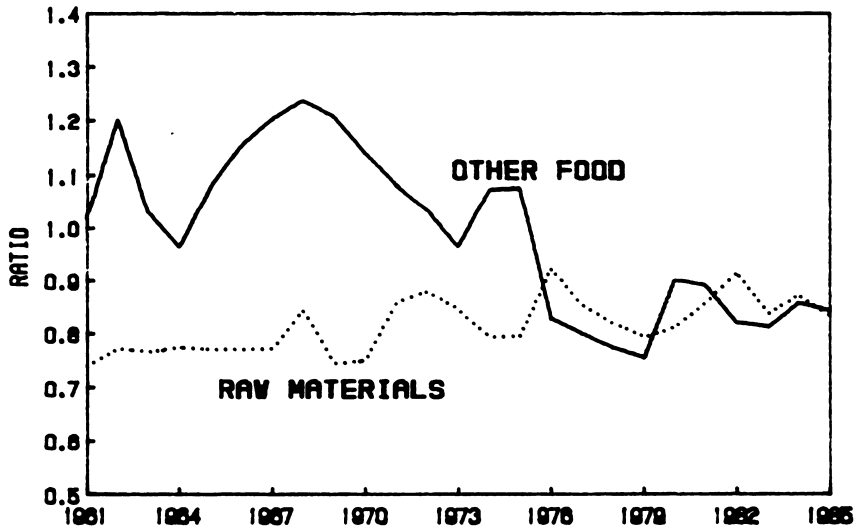
CEREALS AND OILSEEDS



BEVERAGES AND MEAT



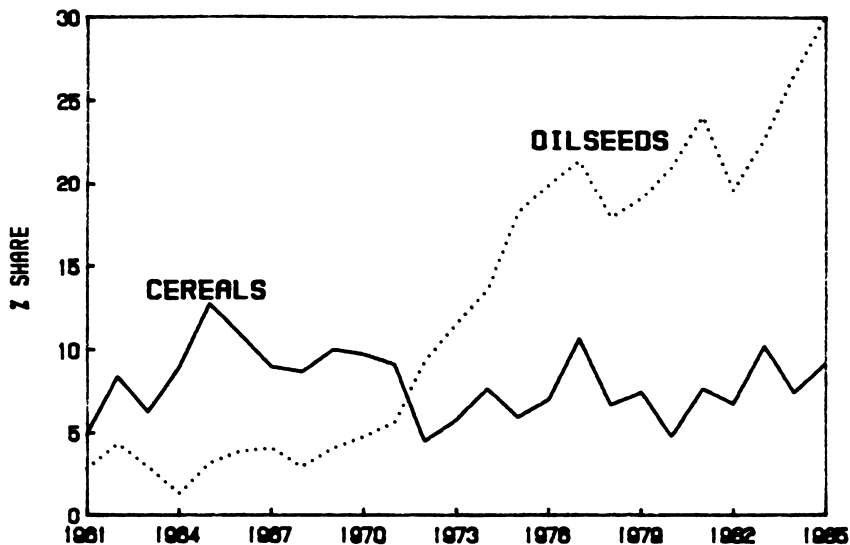
OTHER FOOD AND RAW MATERIALS



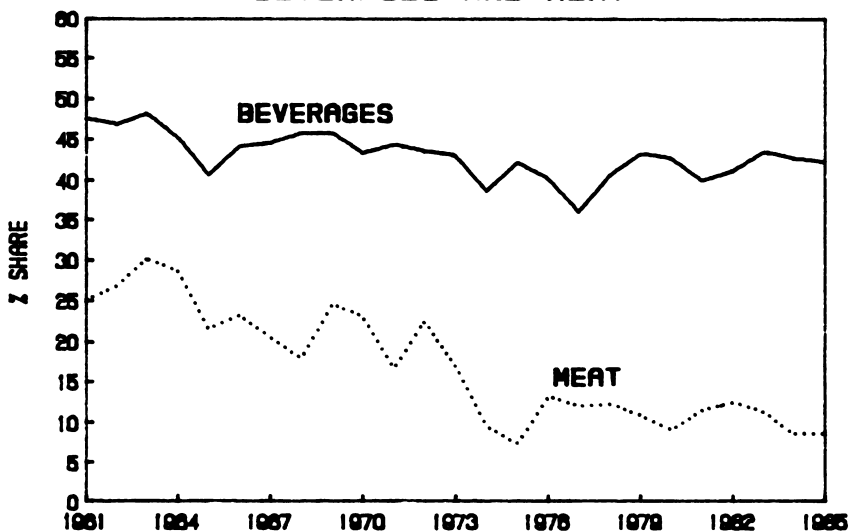


# LATIN AMERICA'S SHARE OF WORLD AGRICULTURAL EXPORTS (1961-1985)

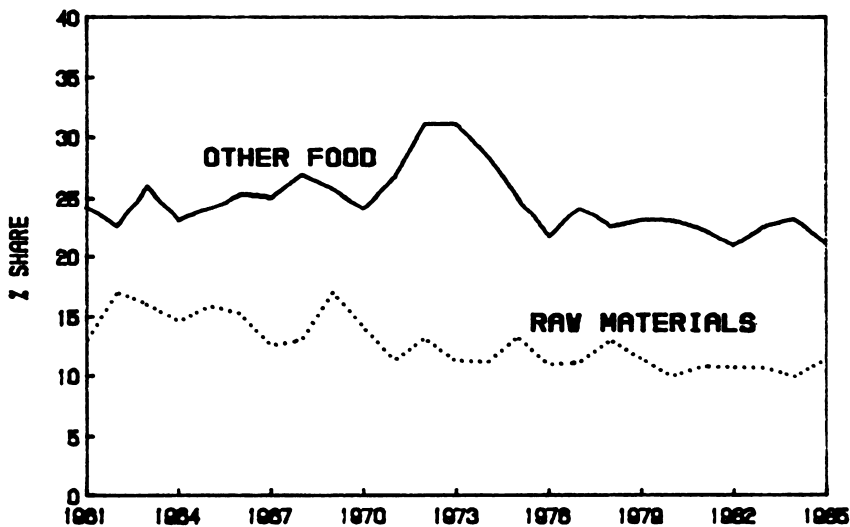
## CEREALS AND OILSEEDS



## BEVERAGES AND MEAT



## OTHER FOOD AND RAW MATERIALS







MACROECONOMIC AND POPULATION ASSUMPTIONS

	Historical		Projections		
	1973-80	1980-86	1986-91	1991-1995	1995-2000
<b>Real GDP Growth (% P.A.)</b>					
Developing Countries	5.0	3.3	4.8	4.8	4.5
High-Income Oil Exporters	7.6	-1.5	4.1	5.3	4.5
Industrial Countries	2.8	2.3	3.2	3.3	3.3
<b>Centrally Planned Economies</b>					
USSR	3.4	2.6	2.3	2.3	2.3
Other E. Europe	2.9	1.8	2.1	2.1	2.1
World (excl. Centrally Planned)	3.4	2.5	3.6	3.7	3.4
<b>Inflation (% P.A.)</b>					
US GNP Deflator	7.8	4.9	4.6	4.0	4.0
<b>Interest Rates (% P.A.)</b>					
US Short Term (6 mo. nominal)	9.3	11.2	8.3	7.0	7.0
US Short Term (6 mo. real)	1.4	6.0	3.7	3.0	3.0
<b>Exchange Rate (% P.A.)</b>					
SDR/US\$	-1.3	1.9	-4.5	2.0	2.0
<b>Population (% P.A.)</b>					
Developing Countries	2.2	2.0	2.0	1.9	1.8
High Income Oil Exporters	5.2	4.4	3.8	3.5	3.2
Industrial Countries	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4
Centrally Planned Economies	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
World	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6



COMMODITY PRICES AND PRICE PROJECTIONS IN 1985 CONSTANT DOLLARS /A

COMMODITY	UNIT	ACTUAL							SHORT RUN			LONG RUN			
		1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000
<b>ENERGY</b>															
PETROLEUM	\$/BBL	3.6	29.2	32.7	30.0	27.9	27.7	26.7	11.4	13.3	14.0	13.6	13.9	17.3	24.7
COAL	\$/MT	n.a.	41	54	51	44	49	47	37	35	34	35	37	42	48
<b>FOOD</b>															
COFFEE	¢/KG	316	330	269	298	288	321	321	361	262	249	249	267	270	277
COCOA	¢/KG	186	249	198	168	210	242	225	174	170	157	151	155	170	192
TEA	¢/KG	302	214	192	187	231	349	198	162	179	187	191	203	213	221
SUGAR	\$/MT	223	605	357	180	185	116	90	112	129	146	183	213	243	255
BEEF	¢/KG	359	264	236	231	242	229	215	176	187	181	191	205	255	276
BANANAS	\$/MT	456	363	383	362	425	373	380	336	338	333	331	349	335	321
ORANGES	\$/MT	463	374	386	372	370	356	398	331	321	332	328	354	338	334
RICE	\$/MT	397	416	460	283	275	254	216	177	175	180	191	207	212	216
WHEAT	\$/MT	173	183	187	161	168	167	173	135	115	119	127	137	135	140
MAIZE	\$/MT	161	120	125	106	135	137	112	74	60	67	79	93	95	98
GRAIN SORGHUM	\$/MT	143	124	121	105	128	120	103	69	57	62	74	89	90	93
<b>FATS &amp; OILS</b>															
PALM OIL	\$/MT	717	559	544	431	497	735	501	216	233	263	296	350	450	420
COCONUT OIL	\$/MT	1,095	645	543	449	724	1,165	590	250	275	312	343	400	500	482
GROUNDNUT OIL	\$/MT	1,043	823	994	566	705	1,026	905	479	466	467	486	542	600	530
SOYBEAN OIL	\$/MT	846	572	483	433	523	731	572	288	266	303	331	383	475	440
SOYBEANS	\$/MT	322	284	275	237	279	285	224	175	167	175	181	194	205	200
COFFEE	\$/MT	620	435	362	304	492	717	386	166	178	203	222	260	325	312
PALM KERNELS	\$/MT	463	331	303	256	362	533	291	119	128	146	160	187	244	234
GROUNDNUT MEAL	\$/MT	281	230	227	183	198	189	143	139	133	138	140	146	144	140
SOYBEAN MEAL	\$/MT	287	251	241	211	234	199	157	156	146	151	154	160	158	154
<b>NON-FOOD</b>															
COTTON	¢/KG	174	196	176	154	184	180	132	89	110	110	111	128	164	165
JUTE	\$/MT	755	295	263	276	300	536	383	229	217	265	282	309	298	315
RUBBER	¢/KG	128	156	119	97	123	111	92	80	82	81	83	90	107	110
TOBACCO	\$/MT	2,721	2,203	2,240	2,331	2,227	2,008	1,906	1,998	1,649	1,599	1,611	1,730	1,832	1,831
<b>TIMBER</b>															
LOGS (LAUAN)	\$/CM	103	185	148	151	144	169	136	125	133	131	128	139	143	157
LOGS (SAPELLI)	\$/CM	119	241	203	170	160	177	174	186	196	187	185	193	194	205
SAMBOOD	\$/CM	256	350	299	292	302	310	276	225	233	222	213	221	233	251
<b>METALS &amp; MINERALS</b>															
COPPER	\$/MT	3,893	2,090	1,661	1,432	1,579	1,390	1,417	1,155	1,166	1,150	1,179	1,294	1,990	1,681
TIN	¢/KG	990	1,574	1,341	1,252	1,293	1,257	1,154	518	520	487	565	665	738	772
NICKEL	\$/MT	7,841	6,244	5,675	4,678	4,636	4,796	4,899	3,264	3,242	3,120	3,090	3,236	3,272	3,259
ALUMINUM	\$/MT	1,488	1,657	1,276	1,026	1,483	1,384	1,110	1,061	1,020	1,071	1,111	1,159	1,385	1,421
LEAD	\$/MT	838	868	693	528	422	447	391	342	362	335	331	356	408	402
ZINC	\$/MT	812	729	807	721	758	930	783	634	625	608	625	665	790	794
IRON ORE	\$/MT	41.9	25.6	23.2	25.0	23.8	23.4	22.7	18.5	18.2	16.9	16.1	16.4	15.8	14.9
BAUXITE	\$/MT	33.1	39.5	38.1	34.8	34.4	33.3	30.0	23.5	21.6	20.2	21.1	23.2	25.6	27.2
<b>FERTILIZERS</b>															
PHOSPHATE ROCK	\$/MT	30	45	47	41	37	39	34	29	28	30	29	32	35	37
UREA	\$/MT	133	213	206	154	134	173	136	90	96	117	143	178	166	179
TSP	\$/MT	117	173	154	134	134	133	121	102	98	109	115	124	145	154
DAP	\$/MT	149	213	186	177	182	191	169	130	133	148	166	187	208	216
POTASSIUM CHLOR / B	\$/MT	87	111	107	79	75	85	84	58	56	58	64	73	83	93

n.a. = NOT AVAILABLE

/A COMPUTED FROM UNBOUNDED DATA AND DEPLETED BY HUN (1985=100). /B POTASSIUM CHLORIDE, ALSO KNOWN AS MURIATE OF POTASH.

SOURCE: WORLD BANK, ECONOMIC ANALYSTS & PROJECTIONS DEPARTMENT, COMMODITY STUDIES & PROJECTIONS DIVISION

JANUARY 17, 1987



COMMODITY PRICES AND PRICE PROJECTIONS IN CURRENT DOLLARS /A

COMMODITY	UNIT	ACTUAL										SHORT RUN		LONG RUN	
		1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000
<b>ENERGY</b>															
PETROLEUM	\$/BBL	1.3	30.5	34.3	31.0	28.1	27.5	26.7	13.6	16.0	18.0	18.0	18.0	25.0	40.0
COAL	\$/MT	n.a.	43	57	52	45	46	47	44	42	44	46	48	60	77
<b>FOOD</b>															
COFFEE	¢/KG	115	344	282	309	290	318	321	429	315	320	330	345	390	448
COCOA	¢/KG	68	260	208	174	212	240	225	207	204	202	200	200	246	310
TEA	¢/KG	110	223	202	193	233	346	198	193	215	240	254	263	307	358
SUGAR	\$/MT	81	632	374	186	187	115	90	133	165	253	316	390	380	430
BEET	¢/KG	130	276	248	239	244	227	215	209	224	232	254	265	368	447
BANANAS	\$/MT	166	379	401	374	429	370	380	400	406	438	438	452	484	520
ORANGES	\$/MT	168	391	405	385	373	352	388	394	385	426	436	438	488	541
RICE	\$/MT	144	434	483	293	277	252	216	211	210	231	254	268	307	350
WHEAT	\$/MT	63	191	196	167	170	165	173	161	138	153	169	178	195	226
WHEAT	\$/MT	38	123	131	109	136	136	112	88	72	86	105	121	137	159
GRAIN SORGHUM	\$/MT	52	129	126	109	129	119	103	83	69	80	98	115	130	151
<b>FATS &amp; OILS</b>															
PALM OIL	\$/MT	260	384	571	445	501	729	501	257	280	337	393	453	650	680
COCONUT OIL	\$/MT	397	674	570	464	730	1,155	390	297	330	400	455	518	722	780
GROUNDNUT OIL	\$/MT	379	839	1,043	385	711	1,017	905	569	560	600	645	701	866	858
SOYBEAN OIL	\$/MT	307	398	307	447	527	724	572	342	320	390	440	486	686	712
SOYBEANS	\$/MT	117	296	288	245	282	282	224	209	200	224	240	251	296	324
COYBA	\$/MT	225	454	379	314	486	710	386	197	214	260	295	336	468	505
PALM KERNELS	\$/MT	168	345	317	265	365	528	291	142	154	187	212	242	352	379
GROUNDNUT MEAL	\$/MT	102	240	239	189	200	187	143	165	160	177	186	189	208	227
SOYBEAN MEAL	\$/MT	104	262	253	219	238	197	157	185	175	194	204	207	228	249
<b>NON-FOOD</b>															
COTTON	¢/KG	63	205	185	160	185	179	132	106	132	141	148	166	237	267
JUTE	\$/MT	274	309	276	286	302	531	383	272	280	340	375	400	430	510
RUBBER	¢/KG	46	162	125	100	124	110	92	95	98	104	110	116	156	178
TOBACCO	\$/MT	988	2,300	2,350	2,410	2,245	1,990	1,906	1,900	1,980	2,053	2,138	2,238	2,645	2,965
<b>TIMBER</b>															
LOGS (LAINI)	\$/CH	37	193	156	156	145	167	136	148	160	168	170	180	207	253
LOGS (SAPELLI)	\$/CH	43	252	213	176	161	176	174	222	235	240	245	250	280	332
SAWNWOOD	\$/CH	93	365	314	302	304	307	276	267	280	284	283	286	337	406
<b>METALS &amp; MINERALS</b>															
COPPER	\$/MT	1,413	2,182	1,742	1,480	1,392	1,377	1,417	1,374	1,400	1,477	1,565	1,675	2,296	2,722
TIN	¢/KG	339	1,644	1,406	1,295	1,303	1,246	1,154	616	625	625	750	860	1,065	1,250
NICKEL	\$/MT	2,846	6,519	5,933	4,838	4,673	4,752	4,899	3,881	3,884	4,006	4,104	4,187	4,725	5,276
ALUMINUM	\$/MT	540	1,730	1,338	1,061	1,485	1,371	1,110	1,261	1,225	1,375	1,475	1,500	2,000	2,300
LEAD	\$/MT	304	906	727	546	425	443	391	406	435	430	440	460	590	650
ZINC	\$/MT	295	761	846	745	764	922	783	754	750	780	830	860	1,140	1,286
IRON ORE	\$/MT	15.2	26.7	24.3	25.9	24.0	23.2	22.7	22.0	21.8	21.7	21.4	21.2	22.8	24.1
HAUCITE	\$/MT	12.0	41.2	40.0	36.0	34.7	33.0	30.0	28.0	26.0	26.0	28.0	30.0	37.0	44.0
<b>FERTILIZERS</b>															
PHOSPHATE ROCK	\$/MT	11	47	50	42	37	38	34	34	34	39	39	41	50	60
UREA	\$/MT	48	222	216	159	135	171	136	107	115	130	190	230	240	290
TSP	\$/MT	43	180	161	138	135	131	121	121	118	140	152	160	210	250
DAP	\$/MT	54	222	195	183	184	189	189	154	160	190	220	242	300	350
POTASSIUM CHLOR /B	\$/MT	32	116	112	82	75	84	84	69	67	75	85	94	120	150

n.a. = NOT AVAILABLE

/A COMPUTED FROM UNBOUNDED DATA. /B POTASSIUM CHLORIDE, ALSO KNOWN AS MURIATE OF POTASH.

SOURCE: WORLD BANK, ECONOMIC ANALYSIS & PROJECTIONS DEPARTMENT, COMMODITY STUDIES & PROJECTIONS DIVISION

JANUARY 17, 1987



WEIGHTED INDEX OF COMMODITY PRICES /A  
(CONSTANT DOLLARS)  
(1979=1981=100)

(WEIGHTS- % SHARE) /B	ANNUAL AVERAGES										
	PETROLEUM	33 COMMODITIES (EXCLUDING ENERGY) (100.0)	TOTAL (67.7)	AGRICULTURE					NON-FOOD (14.4)	TIMBER (5.2)	METALS & MINERALS (27.1)
				TOTAL (53.2)	BEVERAGES (22.3)	CEREALS (9.4)	FATS & OILS (9.3)	OTHER (12.3)			
1948	30	112	124	119	86	154	189	101	140	43	97
1949	26	113	121	119	100	163	146	100	129	47	105
1950	26	150	168	152	147	178	177	122	228	57	122
1951	23	156	172	146	141	166	182	111	271	72	132
1952	22	138	140	130	128	157	147	98	179	52	148
1953	24	132	136	134	134	161	151	100	142	48	137
1954	26	145	155	158	195	154	143	104	144	68	134
1955	25	140	142	133	152	133	130	103	173	53	154
1956	24	138	138	134	154	130	129	103	153	50	155
1957	24	128	131	128	138	121	128	114	145	47	136
1958	22	118	120	117	123	121	118	99	131	44	126
1959	20	117	120	111	110	117	128	95	152	53	124
1960	18	116	117	106	105	109	120	96	157	57	124
1961	18	110	109	103	97	115	124	89	131	58	120
1962	17	107	107	101	91	125	114	91	129	62	115
1963	17	111	113	110	92	127	122	122	121	62	114
1964	15	117	114	112	103	124	123	111	121	52	137
1965	15	119	109	107	98	120	136	91	117	59	155
1966	15	119	107	105	93	131	128	89	115	60	160
1967	15	111	105	104	89	137	120	92	108	64	134
1968	15	112	105	102	89	134	115	93	113	66	138
1969	14	113	104	101	88	127	108	98	115	60	144
1970	13	111	103	103	96	109	121	97	101	60	142
1971	16	98	94	93	80	100	116	94	97	58	117
1972	17	94	92	93	80	97	104	103	91	53	106
1973	20	124	124	124	88	170	185	107	124	79	133
1974	69	134	135	140	83	202	172	173	114	78	144
1975	61	101	100	103	71	142	104	129	89	53	113
1976	64	112	116	117	134	115	110	95	111	70	110
1977	64	123	134	143	205	96	124	78	102	74	103
1978	56	101	108	111	132	100	112	79	97	68	92
1979	71	105	106	106	121	92	114	86	102	104	103
1980	107	105	104	104	99	101	96	121	106	110	105
1981	119	91	91	90	82	107	92	92	92	87	92
1982	109	82	81	81	85	79	76	79	82	88	83
1983	102	89	89	88	88	87	92	85	95	84	88
1984	101	92	94	95	104	85	110	77	90	99	85
1985	98	81	81	83	95	74	76	74	74	80	79
1986	42	68	71	74	97	54	50	66	57	73	61
1987	49	64	64	65	77	48	49	69	62	78	61
1988	51	63	64	65	74	51	52	68	62	77	59
1989	50	65	66	67	73	57	56	70	63	75	61
1990	51	70	71	72	78	64	61	75	69	81	65
1995	63	76	77	75	80	65	69	78	83	84	74
2000	90	78	78	77	84	67	66	79	84	91	76

/A COMPUTED FROM UNBUNDLED DATA AND DEFLATED BY MANUFACTURING UNIT VALUE (MUV) INDEX.

/B WEIGHTED BY 1979-1981 DEVELOPING COUNTRIES' EXPORT VALUES.

NOTE: THE COMMODITIES INCLUDED IN EACH GROUP ARE: BEVERAGES—COFFEE, COCOA, TEA; CEREALS—MAIZE, RICE, WHEAT, GRAIN SORGHUM; FATS AND OILS—PALM OIL, COCONUT OIL, GROUNDNUT OIL, SOYBEANS, COPRA, GROUNDNUT MEAL, SOYBEAN MEAL; OTHER FOODS—SUGAR, BEEF, BANANAS, ORANGES; NON-FOODS—COTTON, JUTE, HEMBEK, TOBACCO; TIMBER—LOGS; METALS AND MINERALS—COFFER, TIN, NICKEL, BAKRITE, ALUMINUM, IRON ORE, LEAD, ZINC, FRESHWATER SILVER.

SOURCE: WORLD BANK, ECONOMIC ANALYSIS & PROJECTIONS DEPARTMENT,  
COMMODITY STUDIES & PROJECTIONS DIVISION.

JANUARY 17, 1987





WEIGHTED INDEX OF COMMODITY PRICES /A  
(CURRENT DOLLARS)  
(1979-1981=100)

(WEIGHTS- % SHARE) /B	ANNUAL AVERAGES										
	PETROLEUM	33 COMMODITIES (EXCLUDING ENERGY) (100.0)	TOTAL (67.7)	AGRICULTURE					NON-FOOD (14.4)	TIMBER (5.2)	METALS & MINERALS (27.1)
				TOTAL (53.2)	BEVERAGES (22.3)	CEREALS (9.4)	FATS & OILS (9.3)	OTHER (12.3)			
1948	8	31	34	33	24	42	52	28	39	12	27
1949	7	30	32	32	26	43	39	26	34	13	28
1950	6	35	39	35	34	41	41	28	53	13	28
1951	6	42	46	39	38	45	49	30	73	19	36
1952	6	39	39	36	36	44	41	28	50	15	42
1953	7	36	37	37	37	44	41	28	39	13	38
1954	7	39	41	42	52	41	38	28	39	18	36
1955	7	38	39	36	41	36	36	28	47	15	42
1956	7	39	39	38	43	37	37	29	43	14	44
1957	7	37	38	37	40	35	37	33	42	14	39
1958	7	34	35	34	36	35	35	29	39	13	37
1959	6	34	35	32	32	34	37	28	44	15	36
1960	5	34	35	31	31	32	35	28	46	17	37
1961	5	33	33	31	29	35	37	27	39	17	36
1962	5	33	33	31	28	38	35	28	38	19	35
1963	5	33	34	33	28	38	37	37	36	19	34
1964	5	36	35	34	32	38	38	34	37	16	42
1965	5	37	34	33	30	37	42	28	36	18	48
1966	5	38	34	34	30	42	41	28	37	19	51
1967	5	36	34	33	29	44	39	30	35	21	43
1968	5	36	34	33	29	43	37	30	36	21	44
1969	5	38	35	34	30	43	37	33	39	20	49
1970	5	40	37	37	34	39	43	35	36	21	51
1971	6	37	35	35	30	38	44	35	37	22	44
1972	7	39	38	38	33	40	43	42	38	22	44
1973	10	59	59	59	42	81	88	51	59	38	63
1974	40	78	78	82	48	118	100	101	66	45	84
1975	39	65	65	66	46	92	67	84	58	34	73
1976	42	73	76	77	88	75	72	62	73	46	72
1977	46	88	96	103	148	69	89	56	74	53	74
1978	46	84	89	92	110	83	93	66	80	56	76
1979	67	98	99	100	114	87	106	80	96	98	97
1980	110	108	107	107	102	103	99	125	109	113	108
1981	123	94	94	93	85	110	95	95	95	90	95
1982	112	84	83	83	87	80	77	81	84	90	85
1983	101	88	89	87	88	87	91	85	94	84	88
1984	99	90	92	93	101	83	107	75	88	96	83
1985	96	79	80	82	93	73	75	73	73	78	78
1986	49	80	83	87	114	64	58	78	67	85	72
1987	58	76	76	77	91	57	58	81	74	92	72
1988	63	80	81	82	93	65	66	86	78	97	75
1989	63	85	86	87	96	74	73	91	82	98	79
1990	63	90	91	92	100	82	78	95	89	104	83
1995	90	109	109	107	114	92	98	110	118	119	105
2000	144	125	125	122	134	107	105	126	133	146	122

/A COMPUTED FROM UNBOUNDED DATA.

/B WEIGHTED BY 1979-1981 DEVELOPING COUNTRIES' EXPORT VALUES.

NOTE: THE COMMODITIES INCLUDED IN EACH GROUP ARE: BEVERAGES—COFFEE, COCOA, TEA; CEREALS—MAIZE, RICE, WHEAT, GRAIN SORGHUM; FATS AND OILS—PALM OIL, COCONUT OIL, GROUNDNUT OIL, SOYBEANS, COPRA, GROUNDNUT MEAL, SOYBEAN MEAL; OTHER FOODS—SUGAR, BEEF, BANANAS, ORANGES; NON-FOODS—COTTON, JUTE, RUBBER, TOBACCO; TIMBER—LOGS; METALS AND MINERALS—COPPER, TIN, NICKEL, BARIUM, ALUMINUM, IRON ORE, LEAD, ZINC, PHOSPHATE ROCK.

SOURCE: WORLD BANK, ECONOMIC ANALYSIS & PROJECTIONS DEPARTMENT,  
COMMODITY STUDIES & PROJECTIONS DIVISION

JANUARY 17, 1987



COMMODITY DESCRIPTION

ENERGY

Petroleum, average OPEC price (OPEC government sales weighted by OPEC exports)  
Thermal Coal, (12,000 BTU/lb, < 1.0% sulfur, 12% ash), FOB Piers, Hampton Roads, Norfolk

FOOD

Coffee (ICO), indicator price, other mild Arabicas, average New York and Bremen/Hamburg markets, ex-dock for prompt shipment  
Cocoa (ICCO), daily average price, New York and London, nearest three future trading months  
Tea (London Auction), average price received for all teas  
Sugar (World), ISA daily price, FOB and stored at greater Caribbean ports  
Beef (US), imported frozen boneless, 85% visible lean cow meat, FOB port of entry  
Bananas (Central and South American), first-class quality tropical pack, FOB US ports  
Oranges (Mediterranean Exporters), EEC indicative import price, CIF Paris

CEREALS

Rice (Thai), white, milled, 5% broken, government standard, export price, FOB Bangkok  
Wheat (Canadian), No. 1 Western Red Spring (CWS) 13.5%, basis in store Thunder Bay, domestic; from April 1983, St. Lawrence, export  
Maize (US), No. 2, yellow, FOB Gulf ports  
Grain Sorghum (US), No. 2, Milo yellow, FOB Gulf ports

FATS AND OILS

Palm Oil (Malaysian), 5% bulk, CIF N.W. Europe  
Coconut Oil (Philippines/Indonesian), bulk, CIF Rotterdam  
Groundnut Oil (Nigerian/West African), bulk CIF UK, through January 1977; subsequently (any origin), CIF Rotterdam  
Soybean Oil (Dutch), crude, FOB ex-mill  
Soybeans (US), CIF Rotterdam  
Copra (Philippines/Indonesian), bulk, CIF N.W. Europe  
Palm Kernels (Nigerian), CIF UK  
Groundnut Meal (Indian), 46%, CIF Rotterdam; from 1982, Argentine, 46/50%  
Soybean Meal (US), 44% extraction, CIF Rotterdam

NON-FOOD

Cotton (Outlook "A" India), Middling (1-3/32"), CIF Europe  
Jute (Bangladesh), white D, FOB Chittagong/Chalna  
Rubber (RSS No. 1), in bales, spot New York  
Tobacco (Indian), flue-cured, average export unit value

TIMBER

Logs (Philippines), Lauan, for plywood and veneers, length over 6.0 M, diameter over 60 CM, average wholesale price in Japan  
Logs (West African), Sapelli, high quality, loyal and marchand, FOB Cameroon  
Sawwood (Malaysian), Dark Red Meranti, select and better quality, standard density, CIF French ports

METALS AND MINERALS

Copper (LME), cash wirebars through November 1981; from December 1981 through June 1986, high grade cathodes, settlement price; subsequently, grade A  
Tin (Malaysian), Straits quality, ex-smelter, Penang, official settlement price  
Nickel (Canadian), electrolytic cathodes, NI 99.9% shipping point; from 1980 (LME) cathodes, minimum 99.8% purity, official morning session weekly average bid/asked price  
Aluminum (Representative Free Market Price), ingots, 99.7% purity, transactions price, EEC duty paid  
Lead (LME), settlement price, refined lead, purity 99.97%  
Zinc (LME), settlement price, good ordinary brand; from Sept. 1984, High Grade Brand  
Iron Ore (Brazilian), 65%, CIF North Sea ports  
Bauxite, US import reference price based on imports from Jamaica

FERTILIZERS

Phosphate Rock (Moroccan), 72% SPL, FAS Casablanca; from 1981, 70% TPL contract  
Urea (any origin), bagged, FOB N.W. Europe  
TSP (Triple Superphosphate), bulk, FOB US Gulf  
DAP (Diammonium Phosphate), bulk, FOB US Gulf  
Potassium Chloride (Muriate of Potash), bulk, FOB Vancouver

January 17, 1987



INTERAMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON  
- AGRICULTURE - IICA  
ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE - WORLD BANK  
Cartagena, Colombia  
March 27-30, 1987

SEMINAR ON COMMERCIAL POLICIES AND PRICES  
IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE

Las Políticas Agrícolas en los Países en Desarrollo:

Aspectos Nacionales e Internacionales

Anandarup Ray

Banco Mundial

Diciembre de 1986



Las políticas agrícolas en los países en desarrollo:  
Aspectos nacionales e internacionales 1/

Anandarup Ray

Introducción

La agricultura sigue representando una gran proporción del ingreso, empleo y divisas que obtienen los países en desarrollo, especialmente los más pobres. Si bien la proporción de la agricultura en el ingreso nacional ha disminuido considerablemente desde los años sesenta, las políticas relativas a ese sector seguirán siendo de importancia crítica para el crecimiento económico de los países en desarrollo durante muchas décadas. Lo que está en juego es el futuro de cientos de millones de personas sumamente pobres que viven principalmente en zonas rurales. Por esta razón, las cuestiones relacionadas con políticas agrícolas son fundamentales en lo que respecta al desarrollo y siguen siendo objeto de intensos debates y discusiones en foros internacionales y nacionales.

Uno de los temas más populares de los debates sobre la agricultura ha sido la capacidad de los países en desarrollo para aumentar su producción de alimentos a un ritmo igual o superior al del aumento de la población. La preocupación tradicional por las tendencias de la disponibilidad de alimentos en los países en desarrollo se vio reforzada por una serie de crisis alimentarias, que comenzó con las malas cosechas de Pakistán Oriental y la India en los años sesenta. La "crisis mundial de alimentos" del período 1972-74 fue aún más dramática. Aunque se produjo debido a una coincidencia desafortunada de diversos acontecimientos, muchos consideraron este episodio como el comienzo de una escasez mundial de alimentos que representaría una tendencia a largo plazo. Las crisis alimentarias y hambrunas que se produjeron posteriormente en diversas partes del mundo en desarrollo reforzaron el pesimismo maltusiano que prevaleció durante los años setenta. Por ejemplo, en el informe del Club de Roma se plantea seriamente la posibilidad de un día del juicio final maltusiano al comienzo del próximo siglo.

Desde el punto de vista global, esta preocupación estaba mal fundada. A nivel mundial, el fenómeno más notable es la disminución a largo plazo de los precios reales de importantes cereales como el arroz, trigo y maíz. Gracias al progreso tecnológico, el costo real de la

---

1/ Aunque este trabajo está basado en parte en material contenido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986 del Banco Mundial, el autor asume la responsabilidad total y exclusiva por las opiniones expresadas en él. El autor agradece sus comentarios a Ajay Chhibber.

Este documento fue presentado en una conferencia internacional organizada por Nomisma en Bolonia (Italia) que tuvo lugar en septiembre de 1986. Nomisma tiene los derechos de autor para publicar este trabajo en un volumen que aparecerá próximamente y contendrá los documentos de la conferencia.

producción de alimentos se ha reducido. No hay ninguna razón para suponer que esa tendencia se ha interrumpido, especialmente dado que el rápido progreso tecnológico se ha arraigado en muchos países en desarrollo. Considerando la importancia que los gobiernos de los países en desarrollo han seguido dando a los programas de investigación y extensión, es muy probable que se produzcan nuevos descubrimientos tecnológicos. Si bien todavía queda mucho por hacer, especialmente en Africa, por lo menos no hay ninguna duda respecto a las prioridades en este campo.

No obstante, el aumento de la producción de alimentos no tiene mucho que ver con la seguridad alimentaria, es decir, con la prevención de las hambrunas o el alivio de la malnutrición crónica. Las hambrunas y la malnutrición coexisten en todo el mundo con los excedentes de alimentos de los países de la OCDE; aun dentro de los países en desarrollo, los excedentes de alimentos no ayudan mucho necesariamente a los grupos más necesitados. Por consiguiente, la seguridad alimentaria ha pasado a constituir el tema sobresaliente de los últimos años. En la mayoría de los casos --aunque no siempre-- esto ha llevado a dar importancia a los problemas de distribución de plazo más corto y a medidas especiales como el aumento de la ayuda alimentaria, un sistema de alerta temprana en el caso de las hambrunas y diversas disposiciones de los gobiernos que los países en desarrollo pueden tomar para ayudar a los grupos más vulnerables desde el punto de vista de la nutrición.

Esta manera de abordar el problema es útil, pero no constituye la única perspectiva desde la cual éste se puede examinar. Los enfoques en que se subraya la producción o la distribución de alimentos a corto plazo no llevan directamente a plantearse algunas de las cuestiones relacionadas con la agricultura mundial que más importancia tienen hoy en día, por ejemplo, ¿cuáles son las políticas agrícolas típicas de los países en desarrollo? ¿Son eficientes? ¿Hasta qué punto están orientadas al cumplimiento de los objetivos del crecimiento económico, la eliminación del hambre y el alivio de la pobreza? ¿En qué forma influyen las políticas agrícolas de estos países y las de los países industriales las unas sobre las otras? Aun cuando el clima externo sea difícil, ¿están los países en desarrollo haciendo lo más que se puede o están agravando la situación mediante errores cometidos con las políticas internas? Si el comercio agrícola y las políticas internas se liberalizaran en todo el mundo, ¿cabría esperar que esto beneficiara considerablemente a la economía mundial en general y a los países en desarrollo en particular? 2/

Este trabajo tiene por objeto hacer una reseña amplia e indicativa de las tendencias de la política agrícola en los países en desarrollo y explicar por qué estas cuestiones son importantes y merecen que se les preste atención en forma más sistemática que hasta la fecha.

---

2/ Al desarrollar esta perspectiva, influyeron en mí las opiniones de Johnson (1973).



### El paradigma de la política en los países en desarrollo

Hay algunos bienes públicos muy importantes que sólo los gobiernos pueden proveer, y lo hacen, para apoyar la agricultura en los países en desarrollo: por ejemplo, riego en gran escala, control de inundaciones, investigación y extensión, caminos rurales y otras obras de infraestructura. El hecho de que el gasto público en este tipo de servicios puede ser muy beneficioso ha quedado ampliamente demostrado en muchos casos. Por ejemplo, el aumento de las zonas regadas y el desarrollo de nuevas variedades de trigo y arroz han constituido importantes factores del crecimiento de la producción agrícola de Asia y América del Sur, dos regiones en las cuales la producción de alimentos per cápita ha excedido con creces del aumento de la población durante los últimos 15 años. Ninguna estrategia agrícola tiene probabilidades de éxito en ningún país si el gobierno no hace un importante esfuerzo por proveer el tipo de bien público antes mencionado.

Sin embargo, el suministro de servicios públicos esenciales para promover la agricultura es sólo uno de numerosos elementos de la política económica que determinan el crecimiento de ese sector. Sin un clima de política favorable, es posible que se desperdicie gran parte de los recursos gastados en esos servicios. Por ejemplo, si bien en países como México y la India se ha creado una gran capacidad de riego, hay una proporción embarazosamente grande de esa capacidad que está subutilizada, mal mantenida o abandonada, hasta el punto en que la rehabilitación de las obras existentes más bien que la construcción de otras ha pasado a ser, cada vez más, la prioridad máxima en este campo. En cuanto a la tecnología, en muchas partes del mundo el problema consiste en inducir al agricultor a adoptar técnicas probadas más bien que a crear técnicas nuevas. Los errores que cometen los gobiernos en materia de política tienden a traducirse en una mala asignación no sólo de las inversiones privadas sino también de las públicas, pues frecuentemente las señales del mercado influyen en los gobiernos cuando se trata de establecer prioridades para el desarrollo de cultivos o de identificar estrangulamientos y escaseces de diversos tipos. Por ejemplo, en Egipto los proyectos de reclamación de tierras reciben alta prioridad, aunque frecuentemente son antieconómicos. Los subsidios que se dan al sector ganadero, que agravan la escasez de tierras, son una importante razón por la cual esos proyectos parecen interesantes a primera vista.

Los principales elementos del clima de política que se deben examinar son los siguientes:

- estrategias generales de desarrollo y políticas macroeconómicas,
- tributación de los productos agrícolas y programas de subvención de los insumos agrícolas,
- intervenciones especiales del gobierno en la comercialización.

Lógicamente, estos elementos no son separables porque lo que importa finalmente es la rentabilidad de la agricultura en relación con la de otras actividades. En general, todos los precios son pertinentes en lo

que respecta a las funciones de las utilidades agrícolas. Aun el costo del uso de los servicios suministrados por el gobierno o del acceso a ellos se puede incluir como una variable de precios, de modo que no es válido separar las variables de precios de las variables "no relacionadas con los precios".

### Estrategias económicas y políticas macroeconómicas

Las repetidas crisis de la deuda, los episodios de elevada inflación e inestabilidad macroeconómica, y las fluctuaciones de los precios del petróleo y de otros productos básicos se han aunado para producir turbulencia en la economía mundial durante los últimos 15 años. Esto ha traído al primer plano la cuestión de cómo se adaptan las economías y la forma en que las políticas internas de diversos tipos inhiben o facilitan el ajuste. La manera tradicional de considerar las políticas sectoriales en un marco de planificación a largo plazo que cambia lentamente ya no es muy apropiada, pues la agricultura constituye una parte muy importante del sector comercializado. Las políticas que influyen en ella desempeñan un papel crucial incluso a corto plazo.

Esta experiencia ha exigido renovada flexibilidad y adaptabilidad en la formulación de las políticas y subrayado la vinculación entre las políticas relativas al conjunto de la economía y las políticas sectoriales. Quizás el mecanismo más importante a través del cual las políticas que se aplican a toda la economía afectan a la agricultura sea el tipo de cambio real, al cual se ha dado gran importancia últimamente.

En la práctica el concepto del tipo de cambio real se usa de varias maneras distintas. Una de ellas consiste en definir el tipo de cambio real de un país como el precio en su propia moneda --deflactado por su propio índice general de precios ( $\bar{p}_a$ )-- de una cesta internacional de bienes deflactada por el índice de inflación internacional ( $\bar{p}^*$ ). Si el tipo de cambio nominal es E, el tipo de cambio real se define como 3/.

$$RER = E \cdot \bar{p}^* / \bar{p}_a$$

Esta es la forma en que el concepto se define con mayor frecuencia en forma empírica, aun cuando lo que deseamos realmente es medir el precio de los bienes comercializables en relación con el precio de los bienes no comercializables. Típicamente el ajuste del tipo de cambio real entraña cambios en los precios relativos de estos dos tipos de bienes. Por ejemplo, una depreciación entraña un desplazamiento de los recursos hacia el sector de los bienes comercializables. En un régimen de tipos de cambio flexibles, lo ideal sería que el ajuste se efectuara mediante modificaciones del tipo nominal que afectaran de igual modo a los precios de todos los bienes comercializables. En un régimen de tipos de cambio fijos --con los precios de los bienes comercializables determinados por

---

3/ Véase Harberger (1986).

los mercados mundiales-- el ajuste se debe efectuar mediante modificaciones del nivel de los precios internos de los bienes no comercializables. Dado que un factor importante de la evolución de los precios de estos últimos es el comportamiento del nivel de los salarios, muchas veces se puede considerar que el proceso de ajuste entraña cambios en los salarios-productos reales (medidos en función de los bienes comercializables).

Naturalmente, en la práctica los precios de los productos comercializados no varían al unísono. Influyen considerablemente las políticas comerciales, que se reflejan en los impuestos sobre las exportaciones y los derechos de importación. Sobre la base del importante trabajo de Sjaastad y Rodríguez, se puede obtener la siguiente medida de la sobrevaloración del tipo de cambio <sup>4/</sup>:

$$\log (e^*/e) = (1-w)\log(1-t_x) + w\log(1+t_m)$$

en la cual  $t_x$  y  $t_m$  representan las tasas medias de los impuestos sobre las exportaciones y las importaciones,  $e^*$  representa el tipo de cambio real cuando  $t_x$  y  $t_m$  son iguales a cero y  $e$  representa el tipo de cambio real bajo la actual política comercial.

Esta concentración en la política comercial es importante porque revela que el tipo de cambio real puede estar sumamente sobrevalorado debido a los obstáculos a la importación implícitos en las estrategias económicas orientadas hacia el mercado interno --o "el desarrollo a través de la industrialización protegida"-- que adoptan numerosos países en desarrollo. La sobrevaloración del tipo de cambio real perjudica a la agricultura porque típicamente los productos agrícolas de sustitución de importaciones y los de exportación reciben menos apoyo que los productos industriales.

Ahora bien, la influencia de la política comercial no se hace sentir solamente en los precios relativos de los productos. La producción ineficiente de insumos agrícolas en un régimen de obstáculos arancelarios también perjudica a la agricultura, a menos que se otorguen subsidios a los insumos nacionales. Además, como lo indica la ecuación anterior, las estrategias comerciales orientadas hacia el interior hacen bajar el tipo de cambio real (es decir, hacen que se aprecie la moneda) en relación con lo que sucedería de otra manera. Por lo tanto, los productos no comercializables pasan a ser más rentables que los comercializables. Si bien esto queda compensado en el caso de los productos industriales por medio de los elevados derechos de aduana (en el caso de las cuotas obligatorias, esos productos pasan a ser no comercializables), la agricultura sufre por partida doble: en relación con la industria y en relación con los productos no comercializables.

---

<sup>4/</sup> Véanse Valdés (1985) y Cavallo (1985).

Varios estudios han mostrado la forma en que las políticas proteccionistas de la industria afectan a los precios de los productos agropecuarios en relación con los precios de los productos de las industrias protegidas y de los bienes no comercializados. En las Filipinas, de 1950 a 1980 la fuerte protección a los bienes de consumo industriales significó que los precios de los productos agrícolas de exportación fueron entre 44 y 71% inferiores (según las diversas categorías de productos importados) a los precios de los alimentos comercializados protegidos y entre 33 y 35% inferiores a los precios de los bienes no comercializables. En el Perú se encontró que un aumento del 10% de los derechos de aduana de los productos no agrícolas importables reducía el precio de los bienes agrícolas comercializados en un 10% en relación con los precios de esos productos importables y en un 5,6 a 6,6% en relación con los precios de los bienes no comercializables. Los mismos resultados se han obtenido en países tan distintos como Argentina, Colombia, Chile, Nigeria y Zaire.

Pero las políticas de los gobiernos no afectan al tipo de cambio real solamente a través de la política comercial; también son importantes las modificaciones de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria. Si el gobierno tiene una mayor propensión a gastar en bienes no comercializados, al aumentar dicho gasto el tipo de cambio real tenderá a apreciarse. Asimismo, si un gobierno financia déficits fiscales de manera inflacionaria pero no deprecia el tipo de cambio nominal de acuerdo con ello, el tipo de cambio real se apreciará. Lo mismo sucede si un gobierno financia sus déficits mediante el endeudamiento externo <sup>5/</sup>.

En la práctica muchas veces todos estos factores actúan conjuntamente. Por ejemplo, cuando las políticas expansionistas monetaria y fiscal han llevado a una inflación más alta en el país que en el extranjero, los gobiernos frecuentemente han aumentado el grado de protección a la industria en vez de modificar el tipo de cambio oficial. Se han usado diversos mecanismos, como las cuotas, el control de cambios y los permisos de importación. Estos mecanismos típicamente favorecen a la industria nacional. Las importaciones de alimentos generalmente quedan excluidas a fin de mantener bajos los precios de los alimentos en las zonas urbanas: por consiguiente, las importaciones de alimentos están subvencionadas implícitamente. Además, al tratar de reducir los déficits fiscales en esa situación, los países frecuentemente elevan los impuestos a la exportación de los productos agrícolas, agravando así el sesgo contra la agricultura.

Otro ejemplo que se puede citar es el de la administración macroeconómica desacertada, que puede causar graves problemas cuando hay grandes entradas de capital del extranjero o acentuados aumentos de los precios mundiales de algunos productos de exportación clave. Evidentemente, permaneciendo iguales todos los demás factores, con una

---

<sup>5/</sup> Véase Cavallo (1985).

variación favorable de los términos de intercambio externos debería apreciarse el tipo de cambio real. En sí mismo ese fenómeno --que es la base del problema llamado del "síndrome holandés"-- no es un problema que se relacione con la asignación de los recursos económicos a menos que la transición a corto plazo del sector de los bienes comercializados al de los bienes no comercializados tenga un costo a largo plazo (debido, por ejemplo, a la irreversibilidad parcial del desplazamiento de los factores). Sin embargo, cuando los términos de intercambio son favorables, un país también puede liberalizar su régimen de importaciones y anular así la apreciación del tipo de cambio. Esto sucedió en Iraq en los últimos años de la década de 1960 y los primeros años de la de 1970 <sup>6/</sup>. No obstante, una y otra vez los gobiernos han considerado las bonanzas temporales como permanentes y se han comprometido a ejecutar programas internos cada vez mayores, insostenibles, con lo cual la apreciación del tipo de cambio real se ha agravado durante el período de auge y ha continuado después. Esto sucedió en Colombia, por ejemplo, en el caso del café. Nigeria y Venezuela también reaccionaron en forma desacertada ante el aumento de los precios del petróleo de los años setenta. Este tipo de problema es susceptible de ocurrir en todos los países, especialmente en los países pequeños que dependen en gran medida de las exportaciones de unos pocos productos primarios.

Por lo tanto, al evaluar la evolución del sector agrícola, es muy importante examinar las políticas comerciales y macroeconómicas y la forma en que han perjudicado o ayudado a la agricultura implícitamente. Durante los años setenta y primeros años de la década de 1980, muchos países dejaron que su tipo de cambio real se apreciara. En lo que respecta a las regiones, la apreciación fue más pronunciada en los países de Africa al Sur del Sahara, la región que tuvo la peor experiencia en el sector de la agricultura durante este período. En el Cuadro 1 se presenta una medida del grado en que los tipos de cambios reales variaron en algunos países africanos seleccionados, tomando como base el período de 1969-71.

Cuando los tipos de cambio reales se aprecian tan abruptamente, sus efectos pueden anular los efectos de políticas más específicas del sector, que frecuentemente se adoptan de manera totalmente independiente de lo que sucede en la economía en general. Dado que en los países de Africa al Sur del Sahara --al igual que en muchas partes de los países en desarrollo-- el costo de los insumos agrícolas modernos importados o producidos en el país representa sólo una pequeña fracción del costo agrícola total, la importancia de la apreciación del tipo de cambio real en relación con las políticas sectoriales puede observarse al examinar las tendencias de los precios de los productos agrícolas. En la medida en que el costo real de la mano de obra aumentó debido a la emigración de trabajadores agrícolas, los efectos adversos de las políticas macroeconómicas habrían sido mayores que lo que indican las tendencias de los precios de los productos consideradas aisladamente.

---

6/ Véase Harberger (1986).

Cuadro 1. Índice de los tipos de cambio reales en determinados países africanos (1969-71 = 100)

Países	1973-75	1978-80	1981-83
Camerún	75	58	80
Côte de'Ivoire	81	56	74
Etiopía	93	64	67
Ghana	89	23	8
Kenya	88	69	86
Malawi	94	85	94
Mali	68	50	66
Niger	80	56	74
Nigeria	76	43	41
Senegal	71	60	85
Sierra Leona	100	90	73
Sudán	76	58	74
Tanzania	85	69	71
Zambia	90	79	86
Todos los países de Africa al Sur del Sahara	84	62	69

Nota: Un descenso del índice indica una valorización del tipo de cambio.

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.

Las tendencias que aparecen en el Cuadro 2 indican la forma en que los incentivos agrícolas reales se erosionaron con el tiempo en los países de Africa al Sur del Sahara, pese a su mejoramiento aparente en términos nominales. Usando los tipos de cambio oficiales, habría que deducir que los incentivos a la producción de cereales aumentaron en Africa en un 51% entre el período de 1969-71 y el de 1981-83, es decir, que los precios internos aumentaron considerablemente más que los precios en frontera. Pero cuando los precios en frontera se calculan tomando en cuenta las apreciaciones reales, el aumento efectivo de los incentivos fue de sólo el 9%. En el caso de los cultivos de exportación, los incentivos aumentaron nominalmente en alrededor del 2%, pero en realidad disminuyeron acentuadamente, en un 27%.

Cuadro 2. Índice de los coeficientes de protección nominal y real correspondientes a los cereales y los cultivos de exportación en determinados países africanos, 1972-83

(1969-71 = 100)

Países	Cereales				Cultivos de exportación			
	1972-83		1981-83		1972-83		1981-83	
	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real	Índice nominal	Índice real
Camerún	129	90	140	108	83	61	95	75
Côte de'Ivoire	140	98	119	87	92	66	99	71
Etiopía	73	55	73	49	88	71	101	66
Kenya	115	94	115	98	101	83	98	84
Malawi	85	79	106	100	102	94	106	97
Mali	128	79	177	122	101	83	98	70
Niger	170	119	225	166	82	59	113	84
Nigeria	126	66	160	66	108	60	149	63
Senegal	109	79	104	89	83	60	75	64
Sierra Leona	104	95	184	143	101	93	92	68
Sudán	174	119	229	164	90	63	105	75
Tanzania	127	88	188	95	86	62	103	52
Zambia	107	93	146	125	97	84	93	80
Todos los países de Africa al Sur del Sahara	122	89	151	109	93	71	102	73

Nota: El índice nominal mide la variación del coeficiente de protección nominal con los precios en frontera convertidos a moneda nacional al tipo de cambio oficial. El índice real mide la variación del coeficiente de protección nominal con los precios en frontera convertidos a moneda nacional al tipo de cambio real.

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.

Esto no es todo. En todos los países los rectores de las políticas frecuentemente citan la variabilidad de los precios mundiales de los productos agrícolas como una razón para reducir la dependencia con respecto al comercio y a los mercados privados y para que el gobierno intervenga en distinta forma con el objeto de dar mayor estabilidad a los precios internos. Pero lo que importa no es necesariamente la variabilidad de los precios internos de los bienes comercializados a los tipos de cambio oficiales. Las fluctuaciones de los tipos de cambio reales pueden agravar considerablemente la variabilidad del ingreso agrícola real.

En el Cuadro 3 se presenta la gama de variación del tipo de cambio real de diversos países seleccionados, usando como índice la razón tipo máximo-tipo mínimo que prevaleció durante el período 7/. Como resultado de estas variaciones, los incentivos efectivamente recibidos por los agricultores fueron sumamente inestables, especialmente en Chile, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ghana, Zaire, Nigeria, Uganda y Pakistán. Estas medidas, aunque no sean muy precisas, subrayan nuevamente la necesidad de examinar las políticas agrícolas dentro de un marco integrado y también el hecho de que el análisis puramente sectorial no es adecuado.

La importancia que tienen las fluctuaciones del tipo de cambio real para la producción y las exportaciones agrícolas se ha ilustrado mediante un análisis directo. Por ejemplo, al mirar los gráficos de la Figura 1 se diría que hay una estrecha relación. Un examen más sistemático indica que una baja media de un punto porcentual en el tipo de cambio real reduce las exportaciones agrícolas entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales en los países en desarrollo y en más de un punto porcentual en los de Africa al Sur del Sahara 8/. No obstante, para que esto sea convincente es necesario simular las principales interacciones entre las políticas macroeconómicas y sectoriales, tomando nota explícitamente de estas últimas. Esto se señalará en el análisis siguiente.

#### Políticas sectoriales

Quizás la descripción más perspicaz de las políticas sectoriales de los últimos años sea la de Robert Bates (1981). El modelo que construye para algunos países africanos básicamente se puede generalizar y aplicar a otros países en desarrollo, con la clara excepción de los pocos que han crecido en forma extraordinariamente rápida desde los años sesenta --como Corea y Taiwán-- y ahora imitan las políticas de los países industriales.

---

7/ Véase Harberger (1986).

8/ Véase Balassa (1986).



Cuadro 3. Gama de variación de los tipos de cambio reales  
(Tipo máximo del período dividido por tipo mínimo)

	<u>1970-83</u>
Argentina	2,68
Bolivia	2,00
Costa Rica	2,42
Chile	5,90
Egipto	1,98
Ghana	12,89
Indonesia	1,71
Nigeria	2,34
Pakistán	2,11
Uganda	4,62
Zaire	2,90

Fuente: Harberger (1986).

Según este modelo, un país en desarrollo típicamente establece un gran programa de subsidio de los alimentos en las zonas urbanas. Los precios al productor generalmente se mantienen bajos en relación con los precios en frontera, aun a los tipos de cambio nominales. Los productores reciben subsidios a la producción, especialmente por medio de crédito a tipos de interés bajos, pero esos subsidios benefician principalmente a los agricultores modernos de situación económica relativamente holgada. Además, el gobierno interviene en todo el proceso de producción, elaboración y consumo. Con demasiada frecuencia los mercados privados no inspiran confianza, por razones que nadie ha descrito mejor que Adam Smith, hace mucho tiempo, y Peter Bauer más recientemente. Las empresas de comercialización paraestatales con el monopolio de la compra y la venta existen en numerosos países, incluso en los de Africa, en los cuales su función tradicionalmente ha recibido el mayor impulso.

Hay una gran incertidumbre respecto a la cantidad precisa con la cual se gravan los bienes agrícolas, pero indudablemente ésta es cuantiosa. En todos los países, el vínculo entre los precios de las importaciones o de las exportaciones en frontera y los precios en la finca es muy complejo y la forma de tributación y de subsidio que se usa varía enormemente. Aparte de los derechos de importación y los impuestos a la exportación, hay cuotas comerciales. Frecuentemente la cantidad que se ha de comercializar, así como los precios en la finca y urbanos, son decididos por organismos del gobierno que tienen facultades comerciales monopolistas. Sus decisiones pueden tener efectos muy semejantes a los de las cuotas o los impuestos comerciales. Y no son sólo las decisiones agrícolas las que importan. La reglamentación del transporte, los monopolios camioneros, la reglamentación cambiaria y los permisos emitidos por otros organismos, etc., contribuyen a la divergencia entre los precios internos en la finca y los precios en frontera.

① Figura 1. Índices de los tipos de cambio reales y las exportaciones de productos agropecuarios en Ghana, Nigeria, Brasil y Chile, 1961-83

② Índice (1975=100)

④ GHANA

③ Índice (1975=100)

⑤ BRASIL

⑥ o Tipo de cambio real

⑦ \* Exportaciones de productos agropecuarios

⑧ o Tipo de cambio real

⑨ \* Exportaciones de productos agropecuarios

② Índice (1975=100)

⑩ NIGERIA

③ Índice (1975=100)

⑪ CHILE

⑫ o Tipo de cambio real

⑬ \* Exportaciones de productos agropecuarios

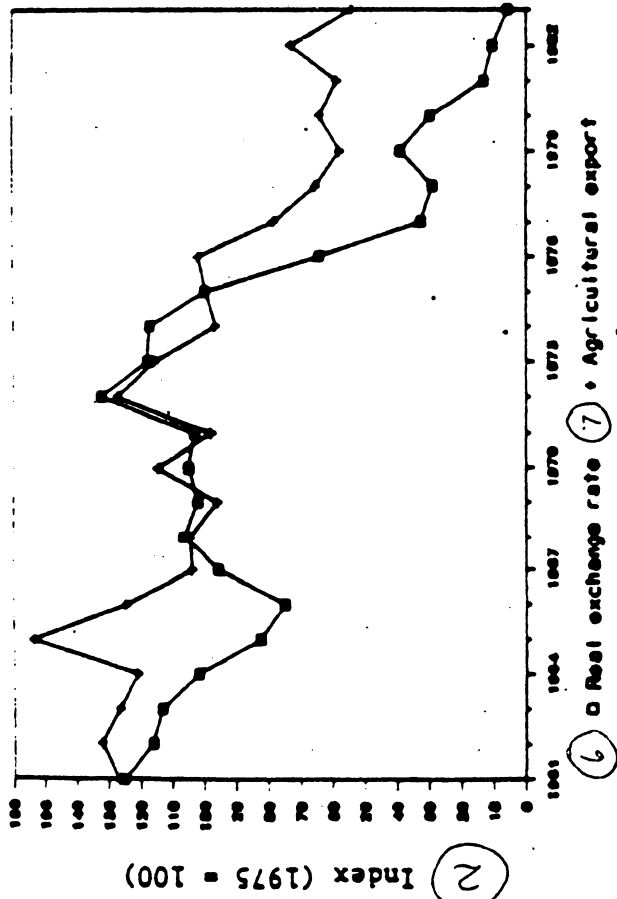
⑭ o Tipo de cambio real

⑮ \* Exportaciones de productos agropecuarios

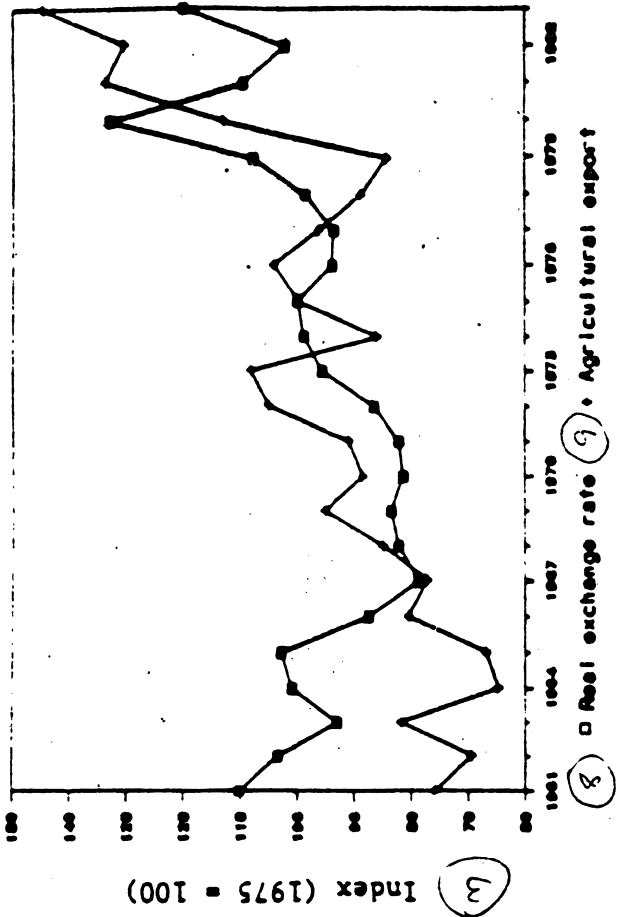
Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.

1 Figure 1 Indices of real exchange rates and agricultural exports in Ghana, Nigeria, Brazil, and Chile, 1961-83

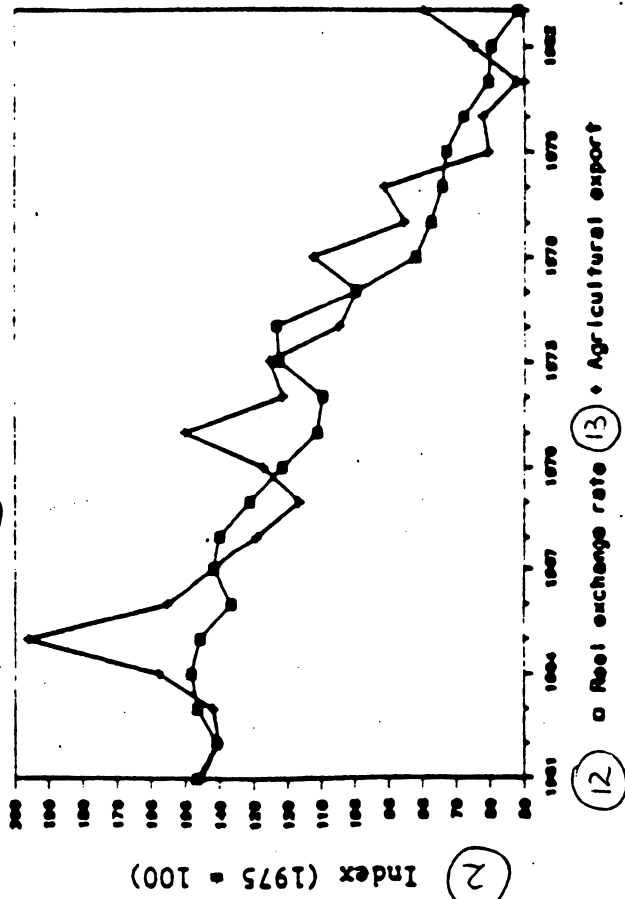
4 GHANA



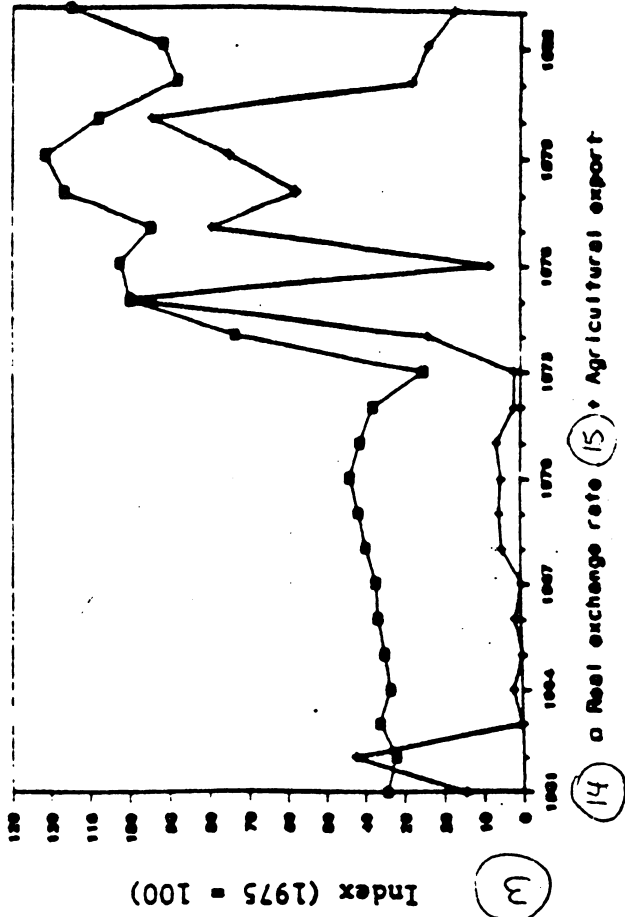
5 BRAZIL



10 NIGERIA



11 CHILE





Dado que pocos países examinan regularmente la relación entre los precios en la finca y los precios en frontera, los impuestos y subsidios de facto que afectan a los agricultores deben ser investigados. Esta no es una empresa sencilla, pues las relaciones de precios son típicamente inestables dentro de un año y de un año a otro. No obstante, Binswanger y Scandizzo (1983), por ejemplo, han hecho una labor en este campo. El Banco Mundial, a través de su trabajo sectorial y económico, también efectúa rutinariamente análisis de este tipo. Como resultado, se ha acumulado una gran cantidad de datos sobre numerosos países, productos básicos y periodos.

Sobre la base de estos datos, algunos de los cuales se reproducen en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, es evidente que los países en desarrollo típicamente gravan los productos agrícolas comercializados, independientemente de los efectos indirectos tanto de la protección preferencial a la industria como de la sobrevaloración de la moneda. Por lo tanto, las políticas sectoriales agravan el sesgo contra la agricultura implícito en las políticas que se aplican a toda la economía.

Los cultivos de exportación típicamente son gravados. Esto ha pasado a ser algo que ya se espera en el caso de las materias primas y las bebidas, sea por razones de ingreso o para explotar supuestas facultades monopolistas en los mercados mundiales. Lo que es sorprendente, sin embargo, es que los impuestos a la exportación frecuentemente son muy altos, del 50 al 75%. Esta situación es algo mixta en el caso de los productos agrícolas que sustituyen importaciones. Algunos países en desarrollo --especialmente los de ingresos medianos-- han tratado de dar tratamiento preferencial a la producción nacional con respecto a las importaciones en el caso de unos pocos productos alimentarios, especialmente trigo, productos lácteos y carne. El trigo, en particular, es un cultivo que muchos países tratan de apoyar. Sin embargo, este apoyo no ha sido muy grande y frecuentemente ha quedado neutralizado por los efectos de las políticas macroeconómicas. En general, mantener los precios internos a un nivel más alto que los precios en frontera sigue siendo una política que se aplica poco en los países en desarrollo.

Es mucho más común "subvencionar" las importaciones mediante el sistema de adquirir cereales de producción nacional a precios inferiores a los precios en frontera. Las facultades comerciales monopolistas ejercidas en los mercados internos y externos hacen que esto sea posible. Este tipo de política ha sido particularmente notable en África, por ejemplo, en Etiopía, Ghana y Tanzania. Las tasas de tributación de los productores internos también han tendido a ser excesivas, de la misma magnitud que los impuestos a la exportación.

Es verdad que es mucho más difícil ejercer facultades monopolistas en el caso de los cultivos alimentarios. Los mercados paralelos y el comercio ilegal a través de la frontera florecen en África a pesar de los diversos esfuerzos por vigilar la situación. Sin embargo, el aumento de los mercados paralelos sólo indica que algunos agricultores pueden escapar a los elevadísimos impuestos que de otra manera tendrían que pagar. No escapan totalmente al impuesto (aunque es difícil saber cuál es la tasa

impositiva a la cual les habría sido indiferente vender oficialmente o vender a través de mercados paralelos). También es cierto que al forzar a los agricultores a vender en otra parte los gobiernos frustran su propio objetivo, que es adquirir alimentos a bajo costo para subvencionar su distribución en las zonas urbanas. El resultado final es que deben recurrir a importaciones de costo más alto e incurrir en un gasto mayor de divisas y en pérdidas presupuestarias.

En cuanto a los insumos, los datos disponibles son más difíciles de interpretar. En el caso de los insumos de los factores, las políticas que se aplican en toda la economía y la sobrevaloración de la moneda tienden a incrementar los ingresos y los salarios en las zonas urbanas en relación con las zonas rurales y esto perjudica a la agricultura y crea una migración excesiva. En el caso de insumos como los fertilizantes, semillas, plaguicidas y maquinaria, la política típica consiste en distribuirlos a los agricultores a través de organismos públicos a precios sumamente subvencionados en relación con los precios en frontera. No obstante, los precios que los agricultores pagan efectivamente no son necesariamente los que cobran nominalmente los organismos públicos. Los subsidios no alivian la escasez y puede suceder que los precios a los cuales la oferta y la demanda se equilibran sean superiores a los precios en frontera. Esto es especialmente así si se toma en cuenta la calidad, frecuentemente mala, de los servicios de comercialización que proveen los organismos públicos.

Esto es lo que sucede también en el caso del crédito rural, que muchos países, especialmente sudamericanos, han proporcionado a tasas de interés muy bajas. Se han observado tasas de interés reales negativas del orden del 40% más o menos. Esta política lleva al racionamiento de los mercados y a la creación de diversos tipos de mercados secundarios. Los ricos obtienen acceso a ellos y el valor de la tierra aumenta rápidamente. El costo real de obtener crédito es difícil de medir en un sistema de ese tipo, pues la tasa nominal es sólo un aspecto de la operación. Como es sabido, el costo real del crédito también depende de los reembolsos y del incumplimiento de los pagos. El gobierno no determina el costo del crédito simplemente reajustando las tasas nominales.

Hay muy poca base para el optimismo en el sentido de que los programas públicos de abastecimiento de insumos --en los cuales frecuentemente se gastan grandes cantidades de recursos-- compensan a los agricultores por la discriminación que sufren en lo que respecta a los productos. En realidad, el efecto a largo plazo de los programas de abastecimiento de insumos subvencionados muchas veces son lo opuesto de lo que se desearía. La inmovilización de grandes sumas de recursos para gastos corrientes significa que quedan menos recursos para incrementar la capacidad de proveer insumos. Aun en el caso del crédito, si los subsidios son cuantiosos y las tasas de interés reales son negativas, resulta difícil sostener los programas de crédito rural sin crear inflación. Los programas de crédito del Brasil, por ejemplo, han contribuido considerablemente a las elevadas tasas de inflación de ese país. Inevitablemente este tipo de política conduce a la reducción de los programas de crédito en periodos de estabilización económica. Si se

analiza el volumen real de crédito que reciben los agricultores se encuentra que éste ha disminuido acentuadamente en el Brasil. Como lo ilustra este caso, los programas de suministro de insumos subvencionados pueden reducir la disponibilidad de insumos con el tiempo.

#### Cuestiones relativas a tributación y subsidios

Esta breve reseña sugiere que en los países en desarrollo ha habido una fuerte discriminación en contra del desarrollo agrícola. En las deliberaciones sobre la agricultura que han tenido lugar en los principales foros internacionales --que han conducido a iniciativas valiosas como la relativa a investigación agropecuaria y a los sistemas de alerta temprana en el caso de las hambrunas, y que con toda razón nos han hecho fijarnos en la pobreza generalizada y aguda-- no se ha subrayado la importancia de las políticas discriminatorias que los países en desarrollo frecuentemente han perseguido en forma sistemática. El mundo en que se desenvuelven, esos países en realidad es malo --como explicaré en la próxima sección-- pero sus propias políticas agravan el problema. Esta es la paradoja básica que no debemos perder de vista.

Como se vio anteriormente, la índole de la estrategia global de desarrollo que persiga un país en desarrollo es sumamente importante. Las estrategias orientadas hacia el interior que promueven la industrialización ineficiente no sólo no permiten establecer una base industrial competitiva --como lo han demostrado ampliamente las investigaciones realizadas por Balassa, Bhagwati, Krueger y otros-- sino que frenan el crecimiento de la agricultura, sector en el cual frecuentemente se concentra la pobreza. Lo que se necesita es una estrategia neutra respecto al comercio o libre de sesgo. No debe haber ningún sesgo contra las exportaciones, es decir, el tipo de cambio efectivo de las exportaciones de un país debe ser igual al tipo de cambio efectivo de sus importaciones (véase, por ejemplo, Bhagwati, 1986). El sesgo en contra de las exportaciones es una causa primordial del sesgo en contra de la agricultura. Incluso dentro de las importaciones, los sustitutos de importaciones no agropecuarias tienden a ser favorecidos en relación con los sustitutos de importaciones agropecuarias, lo que intensifica el sesgo en contra de la agricultura.

En lo que respecta a las prioridades de la política, evidentemente es importante permitir que los tipos de cambio se adapten plena y rápidamente a las diferencias entre las tasas de inflación internas y las del extranjero. Pero aun cuando se siguiera esta política, el tipo de cambio real seguiría siendo demasiado alto mientras los derechos de importación también fueran elevados. La regulación del tipo de cambio no es un concepto estrecho que se refiere solamente a la evolución del tipo de cambio oficial. Como se señaló anteriormente, el concepto del tipo de cambio real se refiere al régimen comercial en su totalidad. Si se eliminaran todos los obstáculos arancelarios y no arancelarios que típicamente se erigen para favorecer a la industria no sólo aumentaría la eficiencia del sector industrial sino que también se promoverían la eficiencia y el crecimiento de los demás sectores, incluso de la agricultura.

No obstante, se ha aducido que la tributación de la agricultura --sea implícitamente a través de políticas macroeconómicas o explícitamente a través de impuestos que se apliquen a sectores específicos-- se necesita por diversas razones, entre las cuales predominan las siguientes. En primer lugar, la necesidad de obtener ingresos, y no hay ninguna duda de que la agricultura constituye la base tributaria más grande en muchos países en desarrollo. En segundo lugar, se dice que la tributación de los cultivos de exportación cuya demanda extranjera es inelástica es apropiada para captar rentas de monopolio. En tercer lugar, se aduce que la agricultura es inherentemente poco rentable a largo plazo y que hay que gravarla a fin de proveer una base industrial que, según se presume, constituirá el único medio de sostener el desarrollo. Además, se arguye que esto no sólo requiere ingresos tributarios sino también salarios urbanos bajos. Finalmente, muchas veces se opina que la tributación de los productores agrícolas se necesita para combatir la pobreza, pues provee alimentos baratos para los pobres de las zonas urbanas y rurales.

Este tipo de argumento generalmente se basa en ciertas premisas que datan de hace mucho tiempo y que pueden ponerse seriamente en duda a la luz de la experiencia de los últimos decenios. En primer lugar entre éstas se cuenta la idea de que la producción agrícola no reacciona ante los precios. Numerosos estudios han demostrado que la elasticidad de la oferta de cultivos puede ser muy alta, incluso en los países africanos de bajos ingresos. Pero aun cuando la elasticidad de la oferta de un cultivo es baja esto no significa que los impuestos sobre el producto tengan un efecto escaso en lo que respecta a la eficiencia. El ingreso nacional real a que se renuncia como resultado de un impuesto tiende a aumentar en forma más que proporcional a la tasa del impuesto. Las tasas impositivas marginales elevadas pueden tener un alto costo en materia de eficiencia y al mismo tiempo generar menos ingresos que las tasas más moderadas.

Además, la tributación sostenida a tasas elevadas puede tener consecuencias mucho más graves que las que se captan típicamente en los estudios sobre la reacción de la oferta. Esto se observa con la mayor claridad en los estudios sobre Argentina y Chile realizados por el International Food Policy Research Institute (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias). En estos estudios la agricultura se define globalmente, de modo que sus conclusiones se aplican a la controversia sobre la reacción de la oferta agregada, de la cual se espera, debido a los efectos de los precios cruzados, que sea menor que la reacción de la oferta de un determinado cultivo.

El estudio sobre la Argentina demostró que, entre 1950 y 1972, si los precios agropecuarios hubieran sido un 10% mayores de lo que en realidad lo fueron (cuando el Gobierno gravaba fuertemente los productos agrícolas), la producción agrícola total habría aumentado gradualmente hasta situarse en un nivel superior en aproximadamente un 9%, sobre una base anual, al que registró efectivamente durante el período. El aumento de la producción se habría logrado principalmente porque se habría atraído más capital hacia la agricultura y se habrían provocado mejoramientos técnicos. Las políticas macroeconómicas y sectoriales se combinaron de



modo de producir una gran reducción de la producción agrícola. Al efectuar una simulación semejante para la economía chilena durante el período de 1960-82 se observó una reacción aún mayor de la oferta: si los precios agrícolas hubieran aumentado sostenidamente a una tasa del 10% el nivel de producción habría sido superior en un 20% anual al que se hubiera dado sin dicho aumento de los precios. Por lo tanto, la tributación sostenida de la agricultura puede reducir la rentabilidad de las inversiones, desalentar el progreso técnico e inducir a los agricultores a que dejen sus tierras 10/.

Si bien lo que se ha observado respecto a Argentina y Chile no se puede generalizar totalmente y aplicar a otros países, intuitivamente los resultados son muy plausibles y concuerdan con la experiencia general de otros países. En los países en que la discriminación en contra de la agricultura ha sido moderada --como ha sucedido en numerosos países asiáticos-- ese sector ha dado buenos resultados y la producción de alimentos ha excedido ampliamente del aumento de la población. En la China, por ejemplo, el extraordinario cambio de rumbo de la agricultura que se ha observado desde que comenzaron las reformas no se puede explicar en función del gasto público en infraestructura y de programas de suministro de insumos; sólo puede explicarse en función de los mayores incentivos ofrecidos a los agricultores debido a los precios mejores y del considerable avance hacia la propiedad y la comercialización privadas 11/. En cambio, en los países de Africa al Sur del Sahara, en los cuales la agricultura ha sufrido la mayor discriminación, se obtuvieron resultados desconsoladores, como lo indica en parte la Figura 2.

El hecho de que la reacción de la oferta puede ser intensa en la agricultura señala la necesidad de proceder con gran cautela al sacar conclusiones de política del análisis convencional de las tendencias a largo plazo. Si bien es cierto que la proporción de la agricultura en el ingreso nacional tiende a disminuir a medida que avanza el desarrollo económico, esto no significa que el proceso deba acelerarse mediante la tributación excesiva. La neutralidad intersectorial de las políticas económicas aseguraría que la disminución de la proporción relativa se produjera a un ritmo adecuado, a través del progreso técnico natural.

La tesis Prebish-Singer relativa a la disminución de la relación de intercambio de trueque es otro concepto que ha persistido en la mente del público e influido en los rectores de las políticas, a pesar del estudio minucioso a que la han sometido Spraos y otros. Haya sido esa tesis acertada o equivocada, su problema básico era que nunca tuvo mucho que ver con las prioridades de la política en un país determinado. En realidad, como lo ha demostrado la experiencia de Malasia y Tailandia con el aceite de palma y el caucho, la producción primaria es viable desde el punto de vista económico si se fomenta el cambio técnico.

---

10/ Cavallo y Mundlak (1982); véase también Mundlak (1979).

11/ Lardy (1985).

La evolución de la proporción de las exportaciones en los mercados mundiales es un indicador particularmente pertinente en este contexto. También sugiere que el poder de monopolio en los mercados mundiales puede fácilmente sobrestimarse. Los países que han descuidado los sectores primarios e implantado fuertes impuestos --quizás con el objeto de captar rentas de monopolio en los mercados mundiales-- han sufrido una enorme y rápida disminución de su proporción del mercado: pueden citarse entre ellos Ghana y Nigeria en el caso del cacao, Nigeria y Zaire en el del aceite de palma, Birmania en el del arroz, Egipto en el del algodón y Sri Lanka en el del té. No es que uno no deba preocuparse por las tendencias declinantes de los precios mundiales; se trata de que uno puede hacer frente a esas tendencias mucho mejor de lo que lo han hecho esos países.

A un nivel más profundo subsiste la cuestión de las soluciones de compromiso: la solución de compromiso entre sacrificar parte del ingreso nacional que se percibiría mediante la tributación para financiar gastos públicos productivos y la solución de compromiso entre la eficiencia y el alivio de la pobreza. En cuanto al primero, en la literatura sobre la agricultura ha pasado a ser convencional el planteamiento de la solución de compromiso en términos de factores de "precios" frente a factores "no relacionados con los precios". No obstante, esta solución de compromiso típicamente está mal formulada. Aparte de la artificialidad de separar los factores relacionados con los precios de los no relacionados con los precios, la solución de compromiso típicamente se discute en función del producto agrícola agregado y no en función del PIB o de alguna otra medida del bienestar. Aun así, rara vez se especifican las limitaciones del análisis de la solución de compromiso.

Quizás la manera más sencilla de plantear la cuestión de política sería decir que los impuestos sobre la agricultura se necesitan para obtener ingresos, que a su vez se necesitan para financiar gastos públicos, en particular en las zonas rurales. Luego se puede proceder a demostrar que la economía puede beneficiarse si los productos agrícolas se gravan a una cierta tasa. Dicho análisis puede efectuarse fácilmente para demostrar el argumento a favor de cierta tributación de los productos agrícolas en casos determinados. Si los impuestos directos sobre la tierra o sobre la renta se eliminan por razones políticas o administrativas, es posible que los impuestos sobre la producción constituyan el único medio viable de obtener ingresos provenientes de la agricultura. Los impuestos de exportación sobre los cultivos de las plantaciones incluso se pueden configurar de una manera que los haga equivalentes a los impuestos sobre la renta. Además, la estructura de la demanda de los productos e insumos agrícolas puede exigir una combinación de impuestos sobre la producción y subvenciones a los insumos a fin de minimizar el costo de la recaudación de ingresos. De acuerdo con este razonamiento se puede crear una gran taxonomía de casos.

① Figura 2. Producción, consumo e importaciones de cereales en Africa al Sur del Sahara, 1965-84

② Producción y consumo per cápita

⑤ Consumo

③ Kilogramos

④ Producción

⑥ Nota: El consumo se ha calculado como la producción menos el comercio neto.

⑦ Importaciones netas per cápita

⑧ Kilogramos

⑨ Trigo y harina

⑩ Arroz

⑪ Principales cereales secundarios

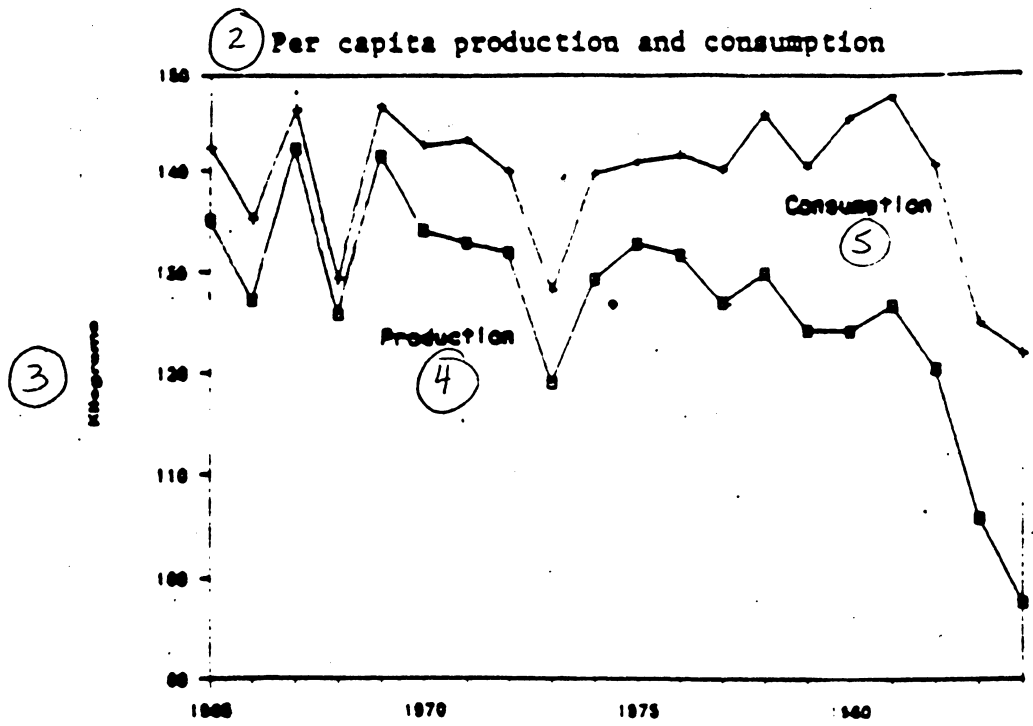
⑪ + Principales cereales secundarios ⑩ □ Arroz

⑨ <> Harina y trigo

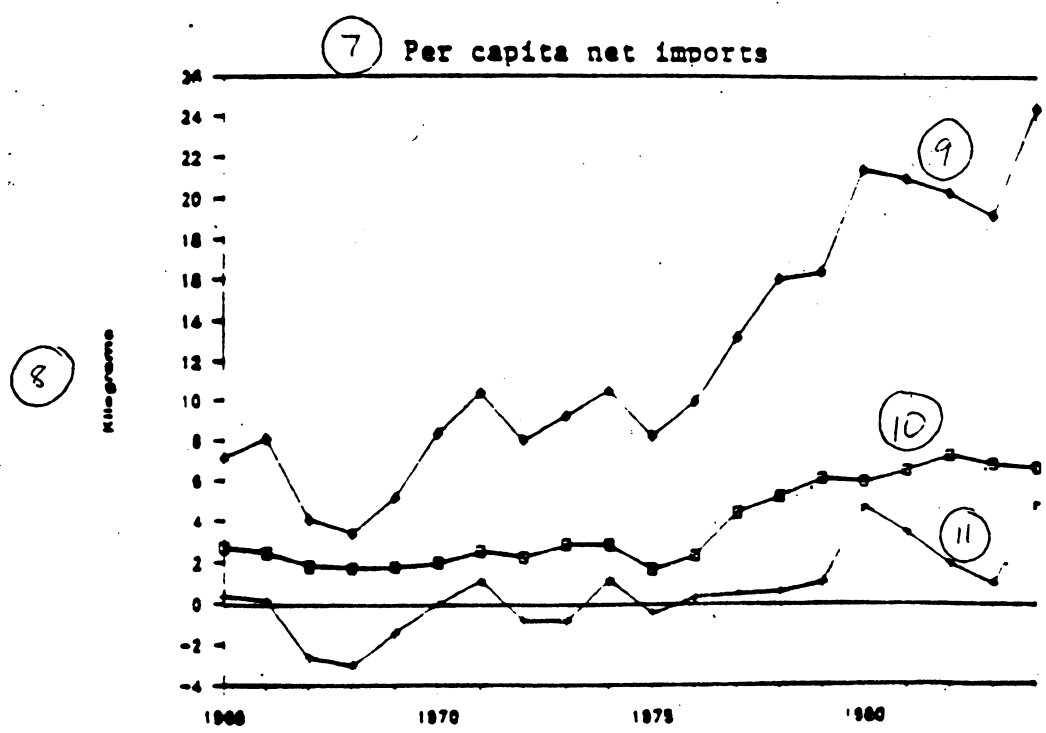
⑫ Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986.



① Figure 2 Production, consumption, and imports of cereals in sub-Saharan Africa, 1965-84



④ Note: Consumption is calculated as production minus net trade.



⑨ wheat and flour    ⑩ rice    ⑪ major coarse grains



No obstante, estos conceptos teóricos no pueden justificar las elevadas tasas marginales de impuestos sobre la producción que se ven en la práctica y que exceden de las tasas a las cuales se maximiza el ingreso. El abuso generalizado de éstas tampoco se justifica con argumentos a favor de los subsidios sobre insumos tales como los fertilizantes en situaciones especiales. Además, el problema que se presenta muchas veces en la práctica es que los impuestos sobre la producción agrícola no siempre generan ingresos en el sentido convencional y los gobiernos frecuentemente se sobrepasan en sus gastos. Las pérdidas que arrojan las empresas paraestatales han ascendido al 1% ó 2% del PIB en países tan distintos como Perú y Tanzania. Si se hiciera un análisis formal de las soluciones de compromiso sin lugar a dudas se encontrarían fuertes razones para reducir el gasto público del tipo usual, y también para reducir los impuestos que gravan a los productos agrícolas.

Pasando a la cuestión de las soluciones de compromiso entre la equidad y la eficiencia, evidentemente ambas cosas tienen gran importancia y pertinencia. Como lo ha demostrado la economía básica del bienestar, distintas dotaciones iniciales de activos llevarán a distintos puntos paretianos y no se puede escoger entre estos puntos sin hacer un juicio respecto a la distribución. Una vez que se ha definido una función de valoración social es posible encontrar un conjunto de precios óptimos que se pueda usar para medir las distorsiones. Sin embargo, no hay consenso respecto a lo que debería ser la función de valoración social y la consiguiente indeterminación inevitablemente oscurece el análisis y las discusiones sobre las políticas. Lo que impulsa finalmente a los programas y políticas de orientación social es el fuerte interés político que suele surgir entre diversos grupos de beneficiarios.

Por lo tanto, no debe causar gran sorpresa el hecho de que numerosas políticas económicas no sirvan para cumplir metas de eficiencia ni objetivos sociales. Los impuestos afectan considerablemente a todos los agricultores --grandes o pequeños-- pero los subsidios "compensatorios" de los insumos generalmente benefician a grupos de agricultores seleccionados, especialmente a los de posición económica relativamente holgada. Los subsidios no discriminatorios a la población urbana y su financiamiento mediante impuestos sobre la agricultura es otro fenómeno muy común que frecuentemente no beneficia a los verdaderos pobres y además frena el crecimiento y la eficiencia.

En la literatura reciente sobre la pobreza y la seguridad alimentaria se ha explorado una gran diversidad de intervenciones que pueden considerarse para remediar la malnutrición y las hambrunas (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1986b, Pinstrup-Andersen, 1985 y Sen, 1986). Tal como lo indica el Informe sobre el Desarrollo Mundial, la política de proveer subsidios indiscriminados a los alimentos urbanos generalmente se ha considerado costosa e ineficaz en comparación con otros sistemas orientados a grupos específicos. La forma en que frecuentemente se proveen los subsidios a los alimentos urbanos --por ejemplo, manteniendo los precios de los alimentos urbanos fijos en términos nominales-- puede hacer estragos en el presupuesto y en el costo de las importaciones. Casi no hay duda de que los programas sostenibles de subsidios de los alimentos

serían más pequeños y estarían mucho mejor orientados desde el punto de vista de la gente beneficiada que los tipos de programas que han estado en vigor durante los últimos decenios en países como Egipto, México y Sri Lanka.

Si bien es sumamente importante examinar la eficacia en función de los costos de la forma en que los gobiernos tratan de cumplir metas sociales, este método tiene sus limitaciones. Dado que nadie --ni dentro ni fuera del gobierno-- determina fácilmente cuáles son realmente las metas sociales en términos prácticos y operacionales, sigue siendo imposible formular programas de orientación social totalmente sobre la base de prioridades bien delimitadas. Tampoco es posible responder a la siguiente pregunta básica: ¿Que cantidad de recursos se debe gastar en programas especiales para los pobres y cómo deben modificarse los fondos asignados para este fin a medida que cambian las circunstancias del país?

Esto plantea cuestiones intertemporales. Consideremos el impacto de los impuestos sobre la producción agrícola desde el punto de vista de la distribución. A menudo se aduce que hay sociedades rurales en las cuales los pobres son compradores netos de alimentos que sufrirán las consecuencias del alza de los precios. Esto es así, pero hay que agregar rápidamente que este argumento no significa que, sea cual fuere el nivel de los precios de los alimentos en las zonas rurales hoy en día, éste deba considerarse como un tope. Sin embargo, y esto es más importante, es muy probable que las repercusiones del aumento de los precios de los alimentos en los compradores netos a largo plazo sean menores que los efectos inmediatos; los efectos bien pueden transformarse en positivos a medida que aumenten las oportunidades de empleo rural y la demanda de mano de obra. Además, el largo plazo puede resultar ser bastante corto, como lo ha demostrado la experiencia reciente de la China.

Si --simplemente como experimento mental-- se adopta el conocido marco utilitario, la tasa de descuento social entre una generación y otra puede considerarse, como una primera aproximación, como el aumento esperado del crecimiento del ingreso per cápita <sup>12/</sup>. Cuanto menor sea menor debería ser su peso en las políticas actuales de alivio de la pobreza. En los países en que cabe esperar que el aumento del ingreso per capita sea muy bajo, o incluso negativo, las políticas destinadas a inducir el crecimiento deben recibir la más alta prioridad. Sólo los programas y políticas de orientación social que fomentan el crecimiento tendrían lugar en los conjuntos de políticas de alta prioridad. La opinión de que un país puede lograr la seguridad alimentaria "solamente" si su tasa de crecimiento es satisfactoria no sólo es plausible sino también muy pertinente, en vista de la experiencia desoladora de numerosos países de Africa y América Latina desde 1970.

---

<sup>12/</sup> Ray (1984).



El concepto de seguridad alimentaria incluye las hambrunas. En los últimos años se han efectuado numerosas investigaciones sobre la hambruna (Sen 1981, 1986). Sin minimizar la influencia de los acontecimientos desfavorables, como mal tiempo y guerras, casi no hay duda de que la gravedad de muchas hambrunas se ha debido en gran parte a las políticas sociales y económicas de los países afectados. Por ejemplo, en el caso de la hambruna que asoló a Bengala en los primeros años de la década de 1940, debido a que los precios urbanos de los alimentos se mantuvieron bajos y al mismo tiempo se financió la demanda adicional generada por la guerra y se restringió el comercio entre las provincias se produjo un elevado impuesto de la inflación sobre los campesinos que no tenían tierras y otros grupos vulnerables. Adam Smith concluyó, respecto a otra hambruna que asoló a Bengala hace mucho tiempo --y Sen amplió esta conclusión recientemente-- que hacer frente a las hambrunas no consiste en tomar simplemente medidas curativas rápidas ni tampoco es una cuestión puramente de disponibilidad global de alimentos. Las políticas económicas desacertadas y, en particular, la tributación sostenida de la producción agrícola aumentan la vulnerabilidad de un país a las hambrunas.

¿Significa todo esto que los países en desarrollo deberían subvencionar su agricultura en vez de gravarla? ¿Deberían introducir sistemas de precios de sostén para los productos agrícolas del tipo empleado por diversos países desarrollados y por Corea y Taiwán? Aunque los casos en que los países en desarrollo sistemáticamente mantienen los precios internos a un nivel superior al de los precios en frontera son relativamente escasos, estas cuestiones adquieren cada vez mayor pertinencia. En los últimos años, en muchos países, por ejemplo, India, Indonesia, Malawi, Kenya y Zambia, se ha producido un exceso de existencias de cereales.

Las políticas de apoyo, en la medida en que tienen por objeto contrarrestar el sesgo contra la agricultura inherente a las estrategias orientadas hacia el interior, tienen cierta lógica. Al mismo tiempo, las distorsiones de las políticas se atacan mejor en su fuente. Si las estrategias orientadas hacia el interior son poco apropiadas y contraproducentes, sin lugar a dudas lo mejor es abandonarlas. Esta es la conclusión principal, y no que los gobiernos, luego de haber adoptado una estrategia de desarrollo errada, traten de mejorar las cosas introduciendo en la agricultura distorsiones destinadas a compensar otras distorsiones.

Además, es importante distinguir entre las políticas que afectan a todos los productos agrícolas comercializables y las políticas que afectan sólo a algunos cultivos. Sería fácil demostrar que los enormes subsidios implícitos en las actuales políticas de la India relativas al trigo no se justifican desde el punto de vista económico o social. Las deliberaciones actuales sobre el destino que debería dar la India a su enorme excedente de trigo --producido a un costo igual a más del doble del precio en frontera-- suelen concentrarse en opciones como el "dumping" en el extranjero o sistemas de distribución especial a los pobres de la India. Pero sea que el país proporcione ayuda alimentaria en el extranjero (como ha sucedido) o en la propia India, indudablemente podría proporcionarla a

un costo menor en términos de ingreso nacional perdido. Tal como en el caso de los países desarrollados, es difícil ver cómo se puede incrementar la seguridad alimentaria mediante el procedimiento de desperdiciar recursos escasos.

Finalmente, debo señalar que en todo el mundo en desarrollo se están reconsiderando seriamente las cuestiones que he planteado en este documento y muchos países han instituido reformas de política muy significativas. Cuanto más amplia sea la reforma, mejor. Turquía, por ejemplo ya se ha beneficiado considerablemente con sus reformas relativamente recientes tanto de toda su economía como de sus políticas agrícolas. Pero no hay que subestimar la importancia de las reformas más pequeñas, como la modificación de las políticas de precios del algodón en el Sudán o la reforma total del sistema de distribución de alimentos en México, la moderación del programa de los subsidios alimentarios en Sri Lanka o la privatización de numerosas empresas paraestatales que están llevando a cabo numerosos países.

#### Aspectos internacionales

En muchos aspectos las políticas de los países industriales con economía de mercado son lo opuesto de las políticas de los países en desarrollo. Apoyan fuertemente a sus agricultores mediante el sistema de mantener los precios agrícolas a un nivel mucho más alto que el que alcanzarían si hubiera libre comercio. Nueva Zelanda constituye la única excepción, pero las políticas de apoyo agrícola de ese tipo también son bastante moderadas en Australia. En promedio, los precios de los productores nacionales de los países industriales son superiores en alrededor de un 40% a los precios mundiales de productos comparables. Además, la diferencia por la cual los precios internos exceden de los precios mundiales ha aumentado muy rápidamente desde los primeros años de la década de 1960, particularmente en la Comunidad Europea y en el Japón. Este ha sido también el caso en Corea y Taiwán. El apoyo continuo a los agricultores se ha traducido en un crecimiento tanto de la producción como de los rendimientos. La Comunidad Europea, por ejemplo, se ha transformado en un gran exportador de cereales y azúcar desde que comenzó a aplicarse la política agrícola común.

El tipo de intervención que se usa para lograr un alto nivel de precios internos varía de un país a otro y de un producto a otro. Los productores de productos que se importan, como el azúcar, están protegidos por medio de aranceles, cuotas o derechos variables. Si la producción interna crea un exceso de oferta, el exceso se vende en el mercado mundial a través de ventas subvencionadas o se dona como ayuda alimentaria. Varios países controlan la superficie destinada a un cierto producto como un medio de limitar los excedentes. Además, las juntas de comercialización controladas por el Estado, el pago directo a los productores y el subsidio de los insumos y el crédito se usan ampliamente para ayudar a los agricultores.

El costo de las políticas de apoyo a la agricultura es enorme. Las estimaciones de éste varían, según el año que se considere y los supuestos que se adopten acerca de lo que sucedería si el Estado no interviniera,

pero se estima que a los consumidores y contribuyentes de los países industriales les costarían aproximadamente US\$100.000 millones anuales. Según las estimaciones, esto es lo que se ganaría como resultado de los precios al consumidor más bajos y de los gastos públicos menores, si los países industriales dejaran de intervenir en los mercados agrícolas.

Los agricultores perderían si se tomara esa medida, pero ni cerca tanto como lo que ganarían los consumidores y los contribuyentes. Además, los beneficios que reciben los agricultores actualmente se capitalizan en su mayor parte en forma de valor de los activos, principalmente de la tierra, de modo que en el caso de los agricultores nuevos la protección pasa a ser un costo de ingreso más bien que un beneficio. Las políticas destinadas a proteger a los agricultores también han pasado a ser menos necesarias a medida que la agricultura se ha transformado cada vez más en una ocupación de tiempo parcial. En los Estados Unidos, el ingreso agrícola neto como proporción del ingreso total de los agricultores se redujo del 58% en 1960 al 36% en 1982. En el Japón, país en el cual predomina la agricultura de pequeña escala, en 1980 el 75% del ingreso de las familias que trabajan sus fincas provino de fuentes distintas de la agricultura.

Pero no se trata aquí del alto costo de los programas de apoyo en términos absolutos. Los países que los tienen son suficientemente ricos como para poder permitirse su alto costo. Más bien, la cuestión es que objetivos se persiguen o cumplen mediante esas políticas de desperdicio. El objetivo que se cita más comúnmente quizás sea la seguridad alimentaria "estratégica", es decir, el poder prescindir de los alimentos importados en épocas de crisis mundial. Pero dada la tendencia a la baja a largo plazo de los precios de los alimentos (desde los tiempos malthusianos!), cabe dudar seriamente de que valga la pena mantener permanentemente un sistema ineficiente para cubrir la eventualidad de un año malo. Y en caso de que se produzca un año malo el sistema pronto puede quedar trastornado por problemas relacionados con el acceso a los insumos modernos, de los cuales tanto depende la agricultura en los países industriales. Paradójicamente, el país que menos preocupado parece estar por la seguridad alimentaria estratégica en este sentido es la URSS, que se ha transformado en un importante país importador a fin de satisfacer la creciente demanda de sus consumidores a precios subvencionados.

Prescindiendo del costo interno, las consecuencias internacionales de las políticas de esos países también son muy inquietantes. Dadas las tendencias de las políticas de los países desarrollados y de los países en desarrollo antes descritas, es evidente que el mundo, considerado en conjunto, no maximiza el ingreso real a través de sus políticas agrícolas. En los países industriales la producción es antieconómica en el margen. La producción y exportaciones de esos países son demasiado elevadas y sus importaciones demasiado pequeñas. Esto seguirá siendo así aun cuando los países en desarrollo eliminen las políticas que discriminan contra su propia agricultura. Intuitivamente uno esperaría que si hubiera libre comercio y mejores políticas internas numerosos países en desarrollo se beneficiarían considerablemente, por ejemplo, los principales países

latinoamericanos --como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México-- las pequeñas economías que dependen del azúcar y los principales países asiáticos como China, India, Indonesia, Malasia, Pakistán y Tailandia. También cabría esperar que se beneficiaran numerosos países africanos. La balanza comercial de los alimentos, que se ha vuelto pronunciadamente desfavorable a los países en desarrollo en los últimos años, se tornaría más favorable a éstos. Al mismo tiempo, los países industriales evitarían las grandes pérdidas de ingresos reales en que incurren actualmente para apoyar a sus agricultores.

Si estuviéramos en los años treinta, este tipo de razonamiento habría bastado para que Maynard Keynes y otros clamaran insistentemente por que se implantara el libre comercio. No obstante, actualmente está más de moda entre los economistas contentarse con la moderación y las reformas parciales. Sin embargo, conviene construir marcos hipotéticos del libre comercio como puntos de referencia para evaluar otras iniciativas internacionales en materia de políticas. Tyers y Anderson, en Australia, y el Instituto Internacional para el Análisis de Sistemas (IIASA), en Europa, lo han intentado; los primeros también produjeron un estudio especial para ayudarnos a escribir el Informe sobre el Desarrollo Mundial 13/. Además, otros autores, entre los cuales se destacan Valdés y Zietz han realizado estudios de menor alcance 14/.

Los marcos hipotéticos cuantitativos del comercio exterior están sujetos a numerosas limitaciones, como se explica extensamente en el Informe sobre el Desarrollo Mundial. Son ilustrativos de lo que podría suceder, pero no constituyen pronósticos efectivos. No obstante, basándose solamente en los productos de las zonas templadas, Tyers y Anderson estimaron que si todos los países liberalizaran sus políticas simultáneamente las economías de mercado de los países industriales ganarían alrededor de US\$46.000 millones anuales y los países en desarrollo alrededor de US\$18.000 millones. Lo que ganarían, según las estimaciones, las economías de mercado de los países industriales supera ampliamente el volumen anual total de asistencia oficial para el desarrollo que proveen esos países. Las ganancias serían mucho mayores si también se redujeran o eliminaran las restricciones comerciales que pesan sobre los productos agrícolas de las zonas tropicales y sobre los productos agrícolas elaborados.

Otro efecto interesante y beneficioso sería el que ocurriría en la variabilidad de los precios mundiales de los productos básicos agrícolas. La variabilidad que se observa en los mercados mundiales se debe sólo parcialmente a factores climáticos y a la elasticidad relativamente menor de la oferta y la demanda de productos agrícolas. Las políticas insulares que siguen tanto los países desarrollados como los países en desarrollo contribuyen considerablemente a esa inestabilidad, pues cada país trata de

---

13/ Tyers y Anderson (1986).

14/ Valdés y Zietz (1980).

"traspasar" las fluctuaciones de los precios a los demás. Esto es obviamente lo que sucede en el caso del azúcar --el producto básico más inestable-- cuyo mercado libre es en realidad un mercado residual. Aun en el caso del trigo los estudios indican que el coeficiente de variación podría reducirse a la mitad con el libre comercio. La variabilidad de los precios quizás seguiría siendo mayor en la agricultura que en el sector de las manufacturas, pero la diferencia se reduciría considerablemente.

Como lo sugieren los puntos de referencia del comercio exterior, las políticas agrícolas de los países de la OCDE realmente han distorsionado las tendencias de la agricultura mundial. En realidad, la crisis actual de la agricultura mundial tiene mucho que ver con el aumento del proteccionismo que se ha observado en algunos de los países de la OCDE más o menos durante los últimos diez años. Es fácil darse cuenta de que el nivel extremadamente bajo de los precios actuales de los productos básicos no es simplemente un problema de demanda. En las proyecciones llamadas "altas" del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, se indica una tasa de crecimiento del PIB del 4,3% y 5,9% para los países desarrollados y los países en desarrollo, respectivamente, durante la década de 1985-95. En este momento no se supone que dichas tasas de crecimiento vayan realmente a concretarse. Pero aun cuando se convirtieran en realidad, el aumento de la demanda sería sólo marginalmente inferior al del período 1965-73. Y en ese período anterior el proteccionismo era mucho menor en los países de la OCDE y la revolución tecnológica de la agricultura de los países en desarrollo apenas había comenzado. El problema actual de la agricultura mundial podría mejorar si se reanudara el tipo de tasa de crecimiento que se observó en los años sesenta, pero de ninguna manera desaparecerá a menos que se modifiquen las políticas de incentivos, especialmente en Europa, Japón y Estados Unidos.

Para que no se vaya a pensar otra cosa, hay que decir que las políticas de la OCDE no son las únicas causantes de los problemas de la agricultura mundial, pues las políticas de los países en desarrollo tienen mucho que ver con ellos. Uno de los descubrimientos más interesantes del análisis de Tyers y Anderson es la medida en que las políticas insulares de los países en desarrollo contribuyen a la inestabilidad de los precios mundiales de los productos básicos, aun en el caso de los cereales. Si bien los países en desarrollo que pueden influir en los niveles y variabilidad de los precios de los cereales en el mundo son pocos, colectivamente lo hacen en medida muy considerable. Y como lo indica también el Informe sobre el Desarrollo Mundial, los países en desarrollo como grupo se beneficiarán considerablemente con el libre comercio solamente si reforman sus políticas agrícolas internas de la manera indicada en las secciones anteriores.

¿Qué estrategias deben adoptar los países en desarrollo para "regatear" en materia de reformas de políticas? ¿Debe cada país en desarrollo adoptar aranceles "anti-dumping" para contrarrestar las subvenciones a las exportaciones de los países de la OCDE? ¿Deben los países en desarrollo reanudar sus esfuerzos por mejorar las políticas relativas a acuerdos internacionales sobre productos básicos, ayuda alimentaria y preferencias comerciales especiales?

Dados sus esfuerzos por mejorar sus propias políticas, los países en desarrollo como grupo evidentemente serían los que más ganarían si se estableciera un régimen de libre comercio en los mercados mundiales de productos agrícolas. Naturalmente, no todos los países en desarrollo se beneficiarían en igual medida y algunos quizás podrían perjudicarse si hubiera un movimiento considerable hacia el libre comercio. Pero nuestro análisis demostró que cuando hay perjuicios éstos son muy pequeños e insignificantes en comparación con la forma en que se distribuyen los diversos tipos de "conmociones externas", como las variaciones de los precios del petróleo, que se han producido en el pasado. Para que no haya ningún perdedor todo lo que se necesita es hacer ajustes marginales en la asignación de la ayuda y las corrientes de capital hacia los países en desarrollo. El libre comercio en la agricultura se aproximaría a un mejoramiento paretiano tanto como cualquier otra modificación de política que uno pudiera imaginar. Iniciativas como las modificaciones de los acuerdos sobre productos básicos, las preferencias comerciales y las políticas de ayuda alimentaria resultan insignificantes en comparación con la alternativa del libre comercio.

A ningún país en desarrollo, considerado aisladamente, le conviene imponer derechos de importación y subvenciones a la exportación solamente como medidas "anti-dumping". Sus mejores oportunidades están definidas por los precios en frontera. Sin embargo, las políticas de apoyo a la agricultura de todos los países en desarrollo beneficiarían al mundo en general si la producción se desplazara desde los países de la OCDE hacia otros países. A este respecto hay que hacer una advertencia --que posiblemente sea importante --en el sentido de que en Europa, y en menor medida en Japón, existen sistemas de gravámenes variables que aíslan completamente los precios internos de las variaciones de los precios mundiales. Si se mantiene ese aislamiento los excedentes seguirán produciéndose, prescindiendo de las políticas que apliquen los países en desarrollo.

REFERENCIAS

- Balassa, Bela. "Economic Incentives and Agricultural Exports in Developing Countries", 1985. Mimeografiado.
- Bates, Robert H. 1981. Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Politics. Berkeley: Universidad de California.
- Bhagwati, Jagdish N. 1986. Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence, Informe No. VPERS 7, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Binswanger, Hans y P. L. Scandizzo. 1983. Patterns of Agricultural Protection. Informe ARU15. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Servicio de Políticas de Operaciones.
- Cavallo, Domingo F. "Exchange Rate Overvaluation and Agriculture: The Case of Argentina", 1985. Mimeografiado.
- Cavallo, Domingo F. y Yair Mundlak. 1982. Agriculture and Economic Growth in an Open Economy: The Case of Argentina. Informe de investigación 36. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Harberger, Arnold C. 1986. "The Real Exchange Rate". Mimeografiado.
- Johnson, D. Gale. 1973. World Agriculture in Disarray. Londres: Macmillan.
- Lardy, Nicholas. "Agricultural Reform in China", 1985. Mimeografiado.
- Mundlak, Yair. 1979. Intersectoral Factor Mobility and Agricultural Growth. Informe de investigación 6. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Pinstrup-Andersen, Per. 1985. "Food Prices and the Poor in Developing Countries", European Review of Agricultural Economics, Vol. 12-1/2.
- Ray, Anandarup. 1984. Cost-Benefit Analysis: Issues and Methodologies. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
- Sen, Amartya. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon.
- Sen, Amartya. 1986. Food, Economics and Entitlement. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, Universidad de las Naciones Unidas.
- Spraos, John. "The Statistical Debate on the Net Barter Terms of Trade Between Primary Commodities and Manufactures", marzo de 1980, Economic Journal.





Tyers, Rodney y Kym Anderson. "Distortions in World Food Markets: A Quantitative Assessment." Mimeografiado.

Valdés, Alberto. 1985. "Exchange Rates and Trade Policy: "Help or Hindrance to Agricultural Growth?" Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. Mimeografiado.

Valdés, Alberto y W. J. Zietz. 1980. Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries. Informe de investigación 21. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

Banco Mundial. 1986. Informe Sobre el Desarrollo Mundial, Oxford University Press.

Banco Mundial. 1986b. La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C.

100

INTERAMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE - IICA  
ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE - WORLD BANK  
Cartagena, Colombia  
March 27-30, 1987

SEMINAR ON COMMERCIAL POLICIES AND PRICES  
IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE

THE ADJUSTMENT PROCESS IN LATIN AMERICA  
1981-1986

Andrés Bianchi  
Robert Devlin  
Joseph Ramos\*

This is a background working paper. Consequently, it does not necessarily represent the views and policies of either World Bank or IICA.

\* The opinions expressed here are personal and do not necessarily reflect the views of the institutions with which the authors are associated.



The Adjustment Process  
in Latin America  
1981-1986

Andrés Bianchi  
Robert Devlin  
Joseph Ramos\*

\* The opinions expressed here are personal and do not necessarily reflect the views of the institutions with which the authors are associated.



## CONTENTS

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1
I. THE ADJUSTMENT PROCESS.....	2
A. <u>The Origins of the Crisis and the Need         for Adjustment</u> .....	2
B. <u>The Phases of the Adjustment Process</u> .....	4
1. Phase I: Recessionary Adjustment (1982-83).....	5
2. Phase II: Adjustment with Partial Recovery (1984-85).....	6
3. Phase III: Frustration of Expansive Adjustment (1986-?).....	7
C. <u>The Domestic Policy Response</u> .....	8
II. WHY HAS ADJUSTMENT BEEN SO COSTLY AND PROTRACTED?.....	14
A. <u>Weak Initial Position</u> .....	14
B. <u>Policy Shortcomings</u> .....	16
C. <u>Unfavorable External Environment</u> .....	20
1. The Pro-Cyclical Retreat of Creditors.....	21
2. Adverse Trading Conditions.....	25
III. ADJUSTMENT WITH GROWTH: PROSPECTS AND REQUIREMENTS.....	27
A. <u>Domestic Requirements</u> .....	29
B. <u>External Requirements</u> .....	35
1. Lowering Interest Rates.....	36
2. Reversing Capital Flight.....	37
3. Increasing Net Lending.....	38
4. Debt Forgiveness.....	40
IV. CONCLUSIONS.....	41

STATISTICAL TABLES

FIGURES





## INTRODUCTION

Latin America is entering the sixth year of an adjustment process, the end of which, is not yet in sight, notwithstanding the fact that it has entailed the costliest recession since the Great Depression and, in most countries, a strong effort to significantly restructure policy. True, 1986 showed some improvements in domestic economic activity and the control of inflation. Unfortunately their sustainability is in doubt because at the same time external accounts deteriorated markedly.

Given the duration and severity of the crisis, adjustment is no longer feasible except it be with growth. Nonetheless, given the rebound in the current account deficit in 1986 and the reluctance of private creditors to renew voluntary lending, the financing of an expansive adjustment would not seem forthcoming. Thus the question naturally arises as to whether in order to achieve adjustment with growth, the current strategy is enough or whether new, bolder and more comprehensive initiatives must be introduced.



## I. THE ADJUSTMENT PROCESS

### A. THE ORIGINS OF THE CRISIS AND THE NEED FOR ADJUSTMENT

Latin America's debt crisis exploded in August 1982 when, as a result of Mexico's debt moratorium, banks cutback lending abruptly, thus forcing the region virtually to close an ongoing current account deficit of \$40 billion (equivalent to about 35% of its exports of goods and services and some 6% of GDP) in but two years.

Nevertheless, at least in the oil-importing countries of the region the need to adjust had an earlier origin. It was set off by the oil price hike of 1979 and the subsequent reaction this elicited in the OECD. The simultaneous pursuit of anti-inflationary policies in the industrial countries, coupled with the decision to target money growth and not interest rates in most economies of the OECD, induced a prolonged recession in the North, together with unusually high real interest rates.

Oil importing IDCs were thus faced with huge and simultaneous increases in both their oil import bills and interest payments, at the very same time that the contraction in international trade lowered the prices and the demand for their primary commodity exports. Considering the crisis to be cyclical, and so passing, nearly all of them borrowed heavily to finance their rising current account deficits, most, largely to maintain consumption. Only a few, in particular Brazil, invested to increase the capacity to export and especially substitute energy imports. Others, especially in the Southern Cone, also borrowed to use imports to help lower inflation, thus leading to ever more overvalued exchange rates.

For their part, oil exporters, buttressed by forecasts of independent analysts of ever growing energy prices into the future, also borrowed heavily, both to expand energy production as well as to raise public and private consumption more in line with what they regarded as their new and much higher



expected permanent income.

Since banks were once again awash in liquidity, they attempted to recycle petrodollars nearly as quickly and easily as they had done after 1973. In merely two years, 1980 and 1981, the region's external debt rose some \$100 billion to nearly \$290 billion, most financed by commercial banks. Banks increased lending sharply, apparently unconcerned with the fact that by 1979 debt/export ratios were much higher than in 1973 (2.1 vs 1.4). Even more, banks overlent at one and the same time to borrowers with conflicting interpretations as to the nature of the shocks (losers considering it transitory; gainers, permanent) and hence with different and mutually incompatible rationales for borrowing. Thus the debt crisis was the outgrowth of imprudent lending as well as spending.

To be sure, it was difficult in 1979 to foresee the magnitude and duration of the OECD's recession, the exceptional rise in international interest rates, or the length and depth of the depression in the prices of basic commodities (except oil); and certainly it would have been even more difficult to predict the coincidence of these three events. Indeed, had real interest rates remained at, or soon returned to, their historic levels (2%), and had the unit prices of the region's basic commodity exports (exclusive of oil) maintained their long term values (1950-70) in real terms, the external crisis would have been relatively mild, and the region would have been in current account surplus (i.e., able in theory to reduce debt) from 1983 onwards (see Table 1). Unfortunately the crisis proved to be so severe because its protracted nature rendered permanent the damage of even presumably cyclical factors.

This heady but unstable state of affairs came to a close in 1982 with the prolongation of the recession in the OECD and the Mexican debt moratorium, as banks grew fearful of their exposures in Latin America and sharply reduced lending. Because of this abrupt fall in net capital inflow, Latin America could no longer finance current account deficits of the colossal magnitude it had run in 1981-82, or even the more modest deficits recorded in 1977-79. Adjustment hence became mandatory in nearly all countries.



## B. THE PHASES OF THE ADJUSTMENT PROCESS

From the beginning the adjustment process had to be carried out under very unfavorable external conditions. International interest rates reached an all-time maximum in 1981 and in real terms remained at the highest level in half a century until 1985. The prolonged and deep recession in the OECD countries contributed to the slowdown of international trade and to the sharp and generalized decline in the prices of primary products, setting off a continuous and marked deterioration in Latin America's terms of trade.

Moreover, since the second half of 1982, voluntary lending by the international commercial banks disappeared altogether, thus abruptly reversing its steep and sustained upward trend between 1970 and 1981. Because of this shift, and in spite of the IMF-led efforts to organize rescue packages to help the most heavily indebted countries meet their external commitments, net capital inflow to Latin America plunged from an all-time high of \$37.5 billion in 1981 to a mere \$3.2 billion in 1983 and fluctuated around \$6.5 billion in the three following years.

Such a radical drop in external financing would have been difficult to handle under any circumstances. In this instance, however, its negative effects were compounded by the simultaneous and also sizeable increase in factor payments and, in some countries, by large capital flight. In fact, after rising by 40% to a record level of nearly \$39 billion in 1982, net payments of interests and profits hovered around \$35 billion thereafter, thus doubling their average level in the four years preceding the crisis.

The increase in factor payments and the near collapse of net capital inflow led, in turn, to a sudden and dramatic reversal in the external transfer of resources. In effect, after receiving net resources from abroad amounting to an annual average of \$13 billion in 1978-81, Latin America was forced to transfer to the rest of the world more than \$26 billions per year during 1982-86. Hence, whereas in 1978-81 capital flows not only covered amortization and all interest payments but also added to the region's import





capacity the equivalent of 18% of the value of exports, in 1982-86 the net transfer of resources was strongly negative and subtracted from the import capacity an amount equivalent to approximately 25% of the region's total exports. This shift was therefore equivalent to the effect of a 36% fall in the terms of trade and hence doubled the deterioration in fact suffered by the latter. Thus, since 1982, rather than serving as a means of coping with external disequilibrium, the pro-cyclical character of private capital flows aggravated the crisis and constituted an additional factor to which the region had to adjust.

#### 1. Phase I: Recessionary Adjustment (1982-83)

Because of this unfavorable external environment, the Latin American countries were forced to effect the adjustment process with astonishing speed. Hence, notwithstanding the higher level of interest payments, the region's current account deficit was cut from over \$40 billions in 1981-82 to less than \$0.2 billions in 1984. This virtual elimination of the current account disequilibrium was brought about by an impressive turnaround in the trade balance, which, after recording a deficit of nearly \$2 billion in 1981, marked up a surplus of over \$39 billion in 1984 (see table 2).

Nevertheless, because of the way in which it was achieved, the closing of the current account deficit entailed large costs in terms of output, investment, employment and living standards. Due to Latin America's still very heavy dependence on primary products for its export earnings and the drastic fall in the international prices of most commodities, the value of the region's merchandise exports, after declining in 1982 and 1983, barely recovered in 1984 the level obtained before the crisis, in spite of a 20% expansion of their volume between 1981 and 1984. Hence, the entire burden of correcting the huge initial external imbalance had to be shouldered by imports, which plunged from US\$98 billion in 1981 to \$56 billion in 1983 and stabilized at less than \$60 billion in 1984-86.

Of course, this drastic cutback in the value of imports reflected in part the excessive level that these had reached in 1981, at the height of the



period of easy and overabundant external financing. Nevertheless, the contraction in the volume of imports was so enormous (35% in 1982-83) that it went well beyond the "fat" existing in the pre-crisis import bills (luxury consumer goods, military hardware and less urgent capital goods), so requiring sharp cutbacks in the imports of indispensable intermediate inputs, as well.

Consequently, and in spite of the rapid pace of import substitution --which manifested itself partly in the plummeting of the import coefficient to its lowest level in 40 years--, the reduction in the availability of imports had strong recessionary effects. In 1982 and again in 1983, the region's GDP fell for the first time in the whole post-war period while fixed investment contracted by 30%, failing to meet even replacement needs in several countries. By 1983, output per capita was fully 10% lower than in 1980 and had fallen back to the level already reached in 1976. Moreover, because of the deterioration in the terms of trade and the increase in factor payments, the reduction in national income per head --by far a better indicator of economic well-being than GDP per capita-- was even larger (-14%).

## 2. Phase II: Adjustment with Partial Recovery (1984-85)

However, the recessionary nature of the adjustment process seemed to change in 1984 as the downward trend of economic activity was interrupted. In effect, favored by the acceleration of world trade and in particular by the huge increase in US imports, and stimulated by higher real effective exchange rates, exports rose almost 12%. This and a partial recovery of net capital inflows made it possible for imports to increase moderately, thus facilitating the first rise in GDP per capita since 1980. At the same time, the region's current account deficit virtually disappeared, primarily as a result of the amazing improvements in the external accounts of Brazil (which completely eliminated the huge current account deficit of \$16 billion it had recorded in 1982), Mexico (where a current account surplus of over \$4 billion replaced the \$14 billion deficit registered in 1981) and Venezuela (which, after incurring a \$4.2 billion deficit in 1982, ran a \$5.4 billion surplus in 1984), and the sharp reductions of external imbalance in Argentina, Chile, Ecuador, Peru and Uruguay, all of which had by 1984 cut their 1981-82 current account deficits



by at least 50%.

The fact that in 1984 Mexico and Brazil --by far the two most indebted countries in the region-- as well as Venezuela --the fourth largest debtor-- covered all their interest payments with their respective trade surpluses and that Argentina, Ecuador and Peru generated trade surpluses that financed nearly 60% of interest payments, together with improvements in the debt renegotiation mechanisms, prompted optimistic assessments in some circles about the prospects of the adjustment process. In this view, the fact that the huge external imbalance had been completely closed in the surprisingly brief span of two years, seemed to open the way in several countries for the resumption of growth with external equilibrium and, in some cases, renewed access to voluntary lending by the banks.

### 3. Phase III: Frustration of Expansive Adjustment (1986-?)

These expectations were, however, to be short lived. By mid-1985, Mexico --the "model adjuster"-- was facing severe balance of payments difficulties primarily because of having let its currency again become dangerously overvalued, with the consequent need to strongly devalue. At the same time, Latin America's terms of trade fell once more, thus continuing the downward trend, which had been only briefly interrupted in 1984. Moreover, in December oil prices began their precipitous dive.

Because of this massive external shock, and in spite of the relief brought about by the decline in international interest rates, the balance of payments situation of the oil-exporters deteriorated markedly. By the end of 1986 their combined current account surplus of \$8.6 billion in 1984 had been replaced by a deficit of about \$7.5 billion, and their trade surpluses financed only one-fourth of their interest payments instead of all of them as in 1983-85 (see table 3).

The trend toward a sounder external position was also reversed in 1986 in Argentina --both because of a sharp fall in the terms of trade and a large increase in imports-- and, surprisingly, in Brazil. In this latter country--



which in the two previous years had succeeded in combining rapid economic growth with almost total equilibrium in its current account, thanks to the vigorous growth and diversification of exports and the impressive substitution of imports-- the trade surplus virtually vanished in the last quarter of 1986 as a result of the extraordinary expansion of domestic demand unleashed by the Plan Cruzado. Hence, in spite of being favored by significant positive external shocks in the form of lower oil prices and lower interest rates, both the current account and the overall balance of payments closed with deficits in 1986.

Thus, among the highly indebted countries of the region, only Chile --because of the fast expansion of non-copper exports and considerable import substitution in agriculture and manufacturing--; Uruguay --thanks to the strong recovery of exports, which benefitted greatly from the huge increase of Brazilian imports--; and Colombia --whose exports rose spectacularly as a result of an unusual combination of high coffee prices, the rapid growth of exports of coal and petroleum (made possible by the coming on stream of big investments undertaken in previous years) and significant expansion of manufactured exports (under the stimulus of a high real effective exchange rate)-- were able in 1986 to record advances along the path of adjustment with growth that seemed to be open in 1984.

Nevertheless, because of the worsened external situation, in 1986 debt indicators in most countries markedly deteriorated. Debt to export ratios shot up 17%, rising, on the average, even in oil-importing countries, so that they reached a new historic maximum of 4 to 1 for the region as a whole. Hence, after five years of adjustment, debt to export ratios were 60% higher than in 1981 --when they had already surpassed critical thresholds-- and interest payments to export ratios were 20% higher, notwithstanding the fact that LIBOR fell by well over 50% between these years.

### C. THE DOMESTIC POLICY RESPONSE

Adjustment requires expenditure reduction, expenditure switching and structural transformation policies. No longer having financing available to





support transformation, adjustment necessarily fell on the former, normally under the aegis of IMF agreements. Generally speaking, demand was restrained via the reduction of both fiscal expenditures and real wages; interest rates were raised to discourage consumption and promote savings; exchange rates were increased to promote exports and discourage imports; while commercial policy (tariffs and export incentives) tended to be modified in this same direction. Thus the adjustment process was impressive in terms of the variety of instruments used and the extent to which these were modified.

As can be seen in figure 1, real effective exchange rates have been raised sharply almost throughout the region --such increases reaching over 50% with respect to the trough of the crisis in Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico and Uruguay, though these higher rates were not maintained consistently (as is especially true in the case of Mexico). Indeed so severe was the crisis, that it often gave rise to multiple exchange rates --one for traditional exports and preferential imports, another (sometimes free) for other trade flows, and yet a third for debt service payments, in addition to a free market or parallel rate. Such a phenomenon occurred even in countries characterized in the past by single, often times fixed, rates (e.g., Ecuador, Mexico and Venezuela) and, indeed, for a time also affected countries with a neo-conservative bent (e.g., Argentina and Chile in 1981 and 1982, respectively).

Commercial policy was widely used as well to discourage imports and encourage exports, especially in the period 1982-84. Tariffs and imports surcharges were raised significantly or foreign exchange for travel reduced, in Brazil, Costa Rica and Peru, among others, while tighter quotas (or bans) were placed on imports at least for a time in most countries of the region. Even in Chile, tariffs were raised from 10% to 35% before they were finally left at 20%; in addition, surcharges were imposed on some manufactured imports and large implicit tariffs were established on imports of wheat, sugar beet and oil seeds through the policy of agricultural support prices. Nevertheless, to the extent that the exchange rate has been sharply raised, the pressure to increase tariffs has abated in most countries. Thus, since 1985 many of the restrictive measures placed on imports after 1982 have been relaxed.



Export incentives, especially for non-traditional products, be they in the form of tax rebates, tax credits, subsidized interest rates for export financing, or duty free zone arrangements have been implemented in Brazil, Colombia, Mexico, Chile, Peru and Uruguay, among others. Yet, except for Brazil, these have not been as important a factor in trade policy as increased import restrictions. In any event, unlike the case of the latter, most export incentives established during the crisis still remain in place.

As for policies to restrain demand, fiscal expenditures tended to fall in real terms throughout the region, especially between 1982 and 1984. Real expenditures were cut 20% or more in Argentina (1982-1985), Ecuador (1982-83), Mexico (1983-84), Uruguay (1982-84) and Venezuela (1982-83); smaller but sizeable cuts were also registered in Brazil, Chile and Peru. Only Colombia, which really did not face a debt crisis and had accumulated large international reserves during the coffee bonanza of the mid-70's, continued to increase real fiscal outlays until 1984.

As could be expected, the heaviest reductions were made in capital expenditures, closely followed by declines in public sector wages. Other current expenditures proved difficult to cut; indeed interest payments rose throughout the period. Though emphasis was placed on reducing investment in machinery (to save scarce foreign exchange) public investment in construction also fell sharply, thus negatively affecting domestic output (and in this case with a low, direct, import component). In fact, construction is the activity whose output has been most seriously affected (falling almost 20% between 1981 and 1984). Moreover, it is to be noted that in the three countries (Argentina, Uruguay and Venezuela), where construction has been most depressed (operating in 1986 at some 50-60% of 1980 levels), total GDP in 1986 was still well below 1980 levels, whereas in the rest of the region it had surpassed that level by 1985-86.

Notwithstanding efforts to cut fiscal expenditures, these failed to be matched by like reductions in fiscal deficits. For fiscal revenues are highly sensitive to the economic cycle, and, as already noted, until 1983 adjustment



tended to be recessive. For example, Peru's deficit rose from 4% to 5% of GDP between 1982 and 1984, despite a 9% cut in real expenditures, because revenues fell 14% as total output declined 7%. Much the same occurred in Argentina and Chile in 1982 and Uruguay in 1984. In such circumstances, larger deficits were a sign not of increased excess demand as is normally presumed, but of a demand deficient recession.

Conversely, success in lowering fiscal deficits during the adjustment process was associated not only with cuts in expenditures but with the ability to maintain or even raise fiscal revenues. The most dramatic reductions in the weight of public deficits in GDP were achieved in Argentina (8 1/2 points in 1985), Bolivia (10 points in 1986), Ecuador (6 points in 1982-85), and Mexico (9 points in 1983), countries which in those periods succeeded in raising government revenues significantly. In particular, fiscal revenues rose sharply in countries which dramatically reduced inflation (Argentina and Bolivia) because as inflation declined, the loss in real revenues arising from the lag in collecting taxes fell. Elsewhere revenues rose because efforts were made to increase general tax rates (e.g., Mexico raised the value added tax in 1983 from 10 to 15% for all but necessities), to reduce tax evasion, and to adjust public sector prices. In this latter regard, the rise of public utility rates and of the prices of goods produced by state enterprises in Mexico in 1983 and in Argentina just before the start of the Austral Plan made important contributions to the reduction of the government deficit. Even more noteworthy was the case of energy prices in Bolivia: as part of the 1985-86 stabilization program, special taxes were placed on these products, so that revenues arising from them came to constitute over 1/2 of total fiscal income and over 5% of GDP.

Wage policy too was an important component of expenditure reducing adjustment packages in most of the region. Thus, except for Argentina's short lived effort to raise real wages in 1983-84 --which finally gave way to runaway inflation in 1985; Brazil's policy of increasing real wages in 1985-1986, and Colombia --where wages went on increasing until 1984--, in the rest of the heavily indebted countries of the region real wages fell very sharply during the crisis (see table 4). Worse yet, in Ecuador, Mexico, Peru



and Uruguay through 1985, this decline far exceeded the fall both in per capita national income and output, thus suggesting that up to that year adjustment in these cases was unnecessarily regressive as well as costly.

Finally, credit has tended to be tightened and interest rates were sharply raised during the adjustment program. Thus whereas negative real interest rates characterized much of the region before the crisis, real interest rates now are positive, and oftentimes excessively so. For example, real rates of over 5% per month have been observed in Argentina, Bolivia, and Brazil, and for considerable periods of time.

The objective of all of these policies was to shift output to tradeables, and expenditures to non tradeables, as well as contain capital flight. While, as already noted, these policies succeeded in virtually eliminating the region's current account deficit by 1984, they did so, not so much because output shifted, but because expenditure fell, compressing imports and stunting growth.

It is not that switching policies failed to increase exports. In fact, export volumes increased 27% in the region since 1980 (and 34% for non oil exporters) despite the world recession and the difficulties of increasing exports for countries so heavily dependent on basic commodities. Yet the fall in the unit value of exports in that period (20% for non-oil exporters, 45% for oil exporters) wiped out in the case of the latter or virtually wiped out in the rest the effects of the increased volume of exports achieved in this period (see figure 2).

In this same vein, it is worth noting that the speed with which switching policies in fact succeed in reallocating resources to tradeables depends not only on correct price signals but on the volume of investment. Thus while the proportion of investment allocated to tradeables probably rose, the amount of investment in tradeables may not have in fact grown much, for overall investment fell by almost one-third in 1983-85 as compared to 1980. It is to be noted that this sharp decline in investment took place despite the fact that domestic savings held up, and indeed rose, as a percentage of gross





domestic income, a remarkable fact given the simultaneous and sharp fall in per capita income. Rather, higher savings failed to materialize in greater investment because of increased interest payments and the sharp reversal in the net transfer of resources. Thus, whereas the share of savings in gross domestic income rose from 22% in 1980 to 23% in 1985, the investment coefficient in the same period fell from 24% to 16% (see figure 3).

It is not surprising then that significant structural transformation of output was largely limited to two countries, Brazil and Colombia. The latter was able to maintain, indeed raise, the investment coefficient until 1983 and thus by 1985-86 was deriving important increases in foreign exchange from the coming on line of investments in oil, coal and nickel. Brazil for its part invested heavily in the second half of the 70s, while financing was available, in petroleum, energy substitution (cane alcohol), chemicals, heavy metals and fertilizers, which allowed it to substitute energy imports and increase exports sharply after 1981. Thus structural transformation in its case began to take place with the investment program designed after the oil crisis of 1973.

However, it is understandable that, once outside financing dried up and interest payments rose, investment would naturally be called on to bear the brunt of adjustment in most countries, thus slowing structural transformation. Nevertheless, it is noteworthy that countries did not shirk from checking consumption in order to try to raise savings. In fact, consumption per capita in the region fell almost 10% on the average during the crisis, often times cutting into critical expenditures such as health, education and nutrition.

In short, despite the efforts to increase exports (not simply compress imports), to check consumption and raise savings (not simply cut investment), and to reduce expenditures (but not output), adjustment was largely achieved at the expense of growth. This outcome was due not to the absence of switching policies, but to the fact that, given the magnitude of the needed turnaround in the trade balance, the brief time span available to effect it, and the unfavorable evolution of the world economy, the income effects of switching policies (contractive) swamped the substitution effect (expansive),



thus accentuating rather than mitigating the recessive impact of expenditure reducing policies.

Consequently, adjustment --which necessarily entails lowering the level or the rate of growth of domestic absorption-- unnecessarily cut economic growth as well, with per capita output in 1986 for the region as a whole still being 8% below 1980 levels, likely making this decade a lost one for most of the countries. What is worse, given the deterioration in the region's external situation in 1986 and its heavy debt burden, the adjustment process has proven to be not only costly and inefficient, but indeed is far from complete and its final outcome uncertain.

## II. WHY HAS ADJUSTMENT BEEN SO COSTLY AND PROTRACTED?

In general, the costs of adjustment depend on the structure of the economy and its capacity to respond, on the effectiveness of policy, and on the international context in which it is effected. All three of these factors, together with the exceptional size of the initial external imbalance, contributed to the severity and duration of the adjustment process.

### A. WEAK INITIAL POSITION

Four features characterized the bulk of the region's economies at the onset of the crisis, which both magnified the nature of the shock, and limited the speed and capacity of response (see table 5).

The first was a high level of debt. In fact, the debt-led growth strategy pursued in the region between 1970 and 1981 raised the debt/export ratio from 1.4 in 1973 to 2.5 in 1981 (as opposed to 1.0 in South Korea); moreover interest payments that year amounted to 28% of exports (tripling their percentage of 1973). Hence, in 1981 the region was far more vulnerable to interest rate hikes than were other countries or than it itself was at the beginning of the 1970s. Moreover, precisely because indebtedness was reaching precarious limits, countries would be unable to long draw on capital inflows to compensate deteriorations in trade flows, as they did after the 1973 oil

24

crisis.

The second was the high proportion of debt at floating interest rates. In the period 1970-81, commercial banks lent heavily to Latin America, so that by 1981 not only was the region's level of debt dangerously high, but some 2/3 of it was at floating interest rates. This again in contrast both to Asia in general (12%) and South Korea in particular (33%) as well as to the region itself in 1970 (less than 25%).

A third feature in most countries was the low levels of exports relative to GDP. Despite a fairly strong export push in the 70s, when the value of exports grew 20% per year and the quantum of manufactures grew 15% per year, exports averaged 13% of GDP in 1979, and in few countries did they exceed 20% (as opposed to South Korea's 38% or Taiwan's 52%). To be sure, this was a reflection not of a God given fact, but of the policy option to pursue a largely inward oriented, import substituting development strategy in most of the post-World War II period. For this reason, too, exports made up such a relatively low proportion of tradeables in Latin America accounting for just 1/4 of total tradeables. So, at the beginning of the 80's the region in fact possessed a very low export (and import) base from which to adjust trade flows (either by further import substitution or by export expansion) to external shocks.

Finally, a fourth crucial characteristic was the very high dependence on the export of primary commodities. Over 75% of Latin America's exports was made up of a relatively few, natural-resource-intensive commodities. On the one hand, this led to sharp fluctuations in the terms of trade; on the other, because such goods are relatively inelastic both in supply and demand, it provided a very restricted margin for adjustment via export expansion. This in contrast to South Korea and Taiwan, where 80-90% of their exports was represented by far more price and income elastic manufactures.

The first three problems were largely policy determined whereas the latter also reflected Latin America's rich natural endowment of resources. Yet, whatever the cause, these four factors heavily conditioned the



region's adjustment process. Thus, unlike what happened after the 1973 crisis, when the region was able to compensate its equally rigid and limited export structure by drawing heavily on capital inflows until the OECD's recession was over and the quantum and value of its exports picked up, at the beginning of the 80's this latter route would be severely limited because of the region's already heavy debt and exposure in the banking system. Indeed since real interest rates shot up and bank lending eventually collapsed, capital inflows soon ceased to be a variable which could ease trade adjustment, but rather became a variable to which the region had to further adjust.

Nor was the region able to pursue an expansive adjustment on the basis of its export base as did South Korea. For since export expansion need come largely from manufactured exports, and since these accounted for but one-fourth of total exports and less than 5% of GDP (as opposed to 85% of exports and 45% of GDP in both South Korea and Taiwan), no reasonable short run growth of non-traditional exports could correct the external imbalance which the region was forced to eliminate. Thus, in the brief time frame available, adjustment could hardly be expansive, but had to be based largely on recession-inducing import compression.

#### B. POLICY SHORTCOMINGS

However limited the degrees of freedom of policy response, once the crisis set in, there was nevertheless still some room for maneuver. Obviously, then, some of the variations in the costs of the crisis can be attributed to the differing policy responses provided. While in general, domestic policies moved in the right direction, in many instances response has been sluggish, shortsighted, incoherent or lacking in continuity.

The single most serious error in policy in most oil importing countries of the region (with the important exception of Brazil) was the decision to use the strong capital inflows of 1979-81 to postpone rather than to facilitate adjustment. Thus rather than augmenting investment, the bulk of such inflows went to maintain, or even raise, consumption, and, in some countries,





facilitate capital flight; and unfortunately much of the investment made was, in fact, poorly allocated, at least in part because relative prices were distorted due to exchange rate policies aimed at combatting inflation rather than maintaining external equilibrium.

In the same vein, Chile's persistence in maintaining its fixed exchange rate well into 1982, in the hopes of achieving a real devaluation via a reduction in absolute prices and wages is a prime example of policy sluggishness or obstinacy in the face of facts. This policy, which was followed closely by Uruguay, no doubt helps explain the severity of the ensuing recession in both these countries in 1982 (-13% and -10% respectively). So too, if to a lesser extent, was the failure of most oil exporters to set domestic energy prices at international levels. Venezuela was by far the most laggard in this regard, gasoline retailing for less than 5 cents a liter as late as 1985 when the international price was five times that. Not only did such a policy foment excessive domestic consumption, but it reduced fiscal income.

Policy instability has also been a serious problem which has tended to prolong, if not accentuate, the crisis. National currencies have been devalued to raise real effective exchange rates throughout most of the region. Yet movements have often been extremely erratic, with cycles of overshooting and undershooting, making it very difficult for would-be exporters to determine whether, in fact, there be any, but a momentary, advantage in exporting, and so, effectively discouraging them from incurring the costs of penetrating and developing markets. Mexico's exchange policy probably is the most notable example of such policy discontinuity: the real effective exchange rate doubled between the end of 1981 and the end of 1982; then it was allowed to fall steadily through mid 1985, almost reaching its 1981 trough once again, before it was pushed up 30%. Such a roller coaster exchange policy could hardly serve as a useful signal to exporters. While Venezuela's exchange rate has fluctuated in less extreme fashion, it has unfortunately allowed the real effective exchange rate to continue to fall in the face of the collapse in energy prices in 1986. (see figure 4).

.

Another variant of policy instability is given by the frequency of changes in exchange rate regimes in Chile in 1982. The year began with a fixed exchange rate; adjustment was to take place via price declines. However, in mid year, this policy was reversed: the exchange rate was raised 18% and a further monthly devaluation of 0.8% was pre-announced. Two months later, a third regime was enacted --a free float (to save reserves). Within a month, this became a dirty float (scarce reserves again being used to control the exchange rate), while a preferential rate was set for service of the foreign debt. One month later, a formally controlled, crawling peg was reestablished (after a further devaluation). Thus five exchange regimes were experimented within less than six months time.

Wages and interest rates have been subject to fluctuations of almost equal severity. For example, real wages fell 20% in Argentina between 1980 and 1982, grew 59% in the next two years, and then fell again 15% in 1985. Given such behavior, employers are simply apt to hire in accordance with expected labor costs, rendering employment inelastic to any but the sharpest variations in ongoing wages. These thus cease to serve their allocative role in the economy, which simply confirms the acute zero-sum conflict mentality prevailing in many countries, and renders efficiency considerations marginal in the face of distributive concerns. As for interest rates, whereas negative real rates tend to misallocate investment, unduly high rates (which as in Argentina and Bolivia have reached 5% real per month) simply choke it off.

Adjustment policy has not only been sluggish, shortsighted and unstable; at times it has been inconsistent. An example of this was Brazil's policy during 1986. Though the Plan Cruzado was well designed conceptually --in its insistence in the feasibility of ridding the economy of the inertial component of inflation without recession-- it was mistaken in two issues: 1) as a matter of empirical fact, the operational deficit was not zero (as the Plan's authors apparently thought to be the case); hence there was a disequilibrium component of inflation to be attacked along with the inertial one; and 2) in its assessment that to avoid the risk of recession, an 8% real wage increase should also be decreed at the onset of the Plan. The result is well known: an extraordinary boom, which led to scarcities and repressed inflation on the



domestic front, at the expense of external disequilibria and the resurgence of inflation at the end of the year. In fact, the trade surplus fell from \$1 billion per month in the first nine months of 1986 --sufficient to fully cover interest payments-- to about \$180 million per month in the last quarter, while consumer prices rose over 7% in December and were expected to increase at an even faster pace in January and February. Thus Brazil will need adjust and fight accelerating inflation in 1987 as well as seek out new money from the banks.

Important components of adjustment policy have at times been in error as well. In Mexico, the growth in nominal wages was sharply curtailed between 1982 and 1985 in an attempt to bring down inflation, and yet to little avail. Inflation rebounded to 100% in 1986 (never having gone below 60%), whereas real wages have, in fact, been cut 26%. Since this is double the fall in per capita national income, this implies that the failed attempt to lower inflation led to an unnecessary, not to mention regressive, sacrifice of wages, which was only partially offset by the apparent rise in modern sector employment.

Finally, one cannot fail to mention the inflationary escalation which occurred with the crisis. To be sure, the region has long been characterized by high inflation. Yet with the crisis, average inflation quintupled from 55% per year in 1979-81 to 275% in 1985 (before stabilization programs again lowered it to 70% in 1986). Indeed, in the course of the crisis 7 countries experienced triple digit inflation (and Bolivia over 23 000 per year in August 1985). Moreover, this strong inflationary escalation beset several countries heretofore characterized by relatively low inflation (e.g., Costa Rica in which it exceeded 100% in mid-1983; Ecuador, in which it exceeded 50% in 1983; Mexico in which it reached 100% in 1982 and again in 1986; Nicaragua in which it exceeded 750% in 1986; and Peru in which it exceeded 150% in 1985). To be sure, it is not easy to control domestic inflation in the face of a sharp hike in oil prices; and certainly the extraordinary magnitude of the adjustment required placed a demand on fiscal resources well beyond its proven capacity to satisfy in the short run (since fiscal deficits were already of the same order of magnitude); all the more so, if adjustment had to be effected in the



face of already high and persistent inflation, in economies characterized by widespread indexing. Hence, it is understandable that inflation has accelerated. Yet the fact that the magnitude of that acceleration often bore little relation to the size of the external (and fiscal) shock, denotes serious failings in policy design and implementation.

### C. UNFAVORABLE EXTERNAL ENVIRONMENT

Nevertheless, the high costs of adjustment have been not so much the consequence of ill-designed or badly applied domestic economic policies, but, in most cases reflect the exceptionally adverse external environment under which the adjustment process had to be carried out. In fact, during the 80s the region has faced a uniquely grave external crisis in both trade and external finance, involving not only cyclical but also structural elements. Moreover, the negative consequences of the crisis have been compounded by the acute instability and unpredictability of world economic trends.

Managing adjustment has undoubtedly been rendered more difficult because of these erratic features in the world economy. Thus, the first rise in OPEC prices was generally viewed as temporary and it proved to be more permanent than originally thought, while the second price hike, which was generally viewed as permanent, turned out to be a temporary change. Similarly, over the last six years the dollar has soared and tumbled. So too, nominal international interest rates, after skyrocketing at the turn of the decade, began their downward course in 1982, but not before an unexpected and worrisome rise in 1984. In addition, they remained persistently high in real terms even after an extended period of world price stability. Meanwhile, recovery from the world recession in 1981-1982 has been slow and uncertain. The forecasts announcing the beginning of a strong recovery in the OECD in 1983-1984 did not materialize. Moreover, in subsequent years industrialized countries' annual performance has disappointed and frequently required downward revisions of world growth projections. And, of course, still looming large is the question how quickly the U.S., Germany and Japan will adjust to their respective trade deficits and surpluses.





In any event, the effects of adjustment policies have been limited and their costs have been increased by the insufficiency and burdensome terms of external finance as well as by the adverse trading conditions that most Latin American countries had to face since 1981.

### 1. The Pro-Cyclical Retreat of Creditors

As already noted, since mid-1982 net capital inflow to Latin America declined markedly, largely as a result of the withdrawal of the private banks, the region's principal creditors. Because of its size and suddenness, this pro-cyclical retreat of the banks was only very partially offset by the rise of net loans extended by the international and national public financial agencies. In fact, during 1982-85 total external finance fell far short of even the transitory components of the current account deficits. Thus, far from acting as a countercyclical force facilitating a gradual and efficient correction of external imbalances, external financing (or rather underfinancing) forced Latin America to "overadjust". Moreover, in some countries --and especially in Argentina, Mexico and Venezuela-- what financing became available was sometimes eroded in its effect by the flight of private domestic capital to northern financial centers.

The adjustment process was not only handicapped by the scarcity of external financing but also by its high costs. When Latin America began to adjust, international interest rates were at record levels and acted simultaneously as a factor in the need to adjust, as well as in the costliness of the process. The LIBOR peaked at 16.5% in 1981, averaged 10.7% in 1982-85 and declined to an average of 6.7% in 1986, hovering around 6% at end year --its lowest level since 1977.

In spite of this downward trend in nominal rates, real rates remained persistently high. The real LIBOR measured by the industrialized countries' rate of inflation averaged 5% in 1982-1986, which compares unfavorably with a real rate of zero in the 70s and a long term historical rate of around 2%. With nominal international interest rates falling much more slowly than the rate of inflation in the industrialized countries, there was in fact a



"hidden" amortization of debt at increased real values. This in turn offset part of the relief provided by the creditors when they rescheduled "visible" amortization payments.

But this tells only part of the story. The burden of interest payments depends too on the dollar value of the debtors' exports. Since Latin America's exports suffered generally declining prices during the adjustment period, the annual average real interest rate from their perspective was an extraordinary high 17% for the period 1982-1986. This compares with an average of -4% during the period 1971-1980, when most of the region's foreign debt was contracted (see table 6).

The fact that the real weight of interest payments remained burdensome throughout the adjustment process is seen in table 7. Notwithstanding lower nominal interest rates, since 1983 there has not been much change in the coefficient of interest payments to exports in the region, which has been stuck at around 35% and is, of course, higher in the most heavily indebted countries.

Private banks aggravated the problem of the cost of credit by jacking up their spreads and commissions, and shortening amortization periods, on rescheduled debt and fresh credit during the first round of the rescheduling exercises. It has been estimated that the negotiated cost of credit (based on spreads, amortization period and commissions) rose in most debtor countries by between 100 and 250%.<sup>1</sup>

It is true that in subsequent rounds of rescheduling the private creditors have reduced the negotiated cost of credit in response to the stiffer bargaining positions of the debtors and criticism at home. Concessions have included multi-year reschedulings, lower spreads, longer amortization periods and the foregoing of commissions. By the third round in 1984/85, the negotiated terms were only slightly above, or below, those that

---

<sup>1</sup> See ECLAC, External Debt in Latin America, Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1985, table 15.



countries were contracting before the crisis. Nevertheless, while the concessions have been welcome and helpful, they arrived late in the adjustment process and in general still lagged behind the reality of the situation of many borrowers. That is, while the banks made important concessions, they kept the negotiated terms at commercial levels even though a number of problem borrowers were in need of non-commercial repayment terms.

Because of the abrupt fall in net capital inflow and the simultaneous rise in interest payments, Latin America has been experiencing since 1982 a protracted transfer of resources to its creditors that is non-voluntary, premature with respect to its stage of development, and large by any measure. In fact, in the last five years this transfer is estimated to be equivalent on average to roughly 4% of the region's gross domestic product and 25% of its export earnings. Moreover, the cumulative outward transfer in this period (\$132 billion) nearly doubled the cumulative inward transfer during the previous six years (see table 8).

Latin America's outward transfer also compares unfavorably with historically famous transfer cases, such as the war reparations effected by France in the 1870s after the Franco-Prussian War and Germany's payments to victorious nations after World War I. In fact, the weight of Latin America's financial transfers to its creditors in terms of the debtor nations' income and exports is almost twice that of Germany's and is roughly comparable to that of France (see table 9). More pertinent are the still more adverse results which emerge from comparing the real effective burden represented by the transfer of resources currently being effected by Latin America and those cancelled out by Germany and France in the past. To gain an idea of this burden, it is necessary to consider to what extent a transfer is facilitated by financial resources coming from other sources. For instance, Germany received loans and other foreign capital in excess of its war reparations through most of 1925-1928; hence, its reparations exceeded those capital flows only during the period 1929-1932. Consequently, in order to facilitate the transfer, Germany did not have to generate a trade surplus until 1929. France, on the other hand, ran a surplus throughout 1872-75, while Latin America has had a trade surplus since the outbreak of the crisis in 1982.



However, the trade surplus in Latin America has been roughly double the magnitude of that registered in France and Germany, whether measured as a percentage of income or of exports (see table 10).

Because of both its size and protracted nature, the outward transfer of resources has severely limited the possibilities of successfully accomplishing a growth-oriented, structural adjustment process. In the first place, except in Colombia, Costa Rica and Peru, the transfer has siphoned off very large proportions of domestic saving, thus subtracting resources from the investment needed to stimulate the growth and transformation of the economy. Indeed, as already mentioned, the reversal in the direction of the transfer of resources is the principal factor explaining the growing gap which has emerged in recent years in most countries of the region between a stable or rising domestic savings effort and a falling investment coefficient.

A second and no less important negative consequence of the outward transfer of resources has been the restriction it has imposed on the capacity to import, which fell abruptly in 1982 and has represented since then the most binding constraint on economic growth in virtually all Latin American countries.

Finally, in some countries, the transfer of resources has contributed to accelerate inflation. This is because most of the debt is by now guaranteed by the state, either because it was originally contracted by public agencies or because in the successive negotiation rounds the governments were heavily pressured by the banks to provide in one form or another ex-post guarantees to private sector debts that the banks had originally not requested and had charged appropriately higher premiums for. Thus, most of the transfer has had to come directly or indirectly out of government budgets. As Helmut Reisen has shown, this "budgetary phase" of the transfer process was generally not resolved during the 1982-1985 adjustment process. In his view, because of the huge budgetary burden involved, governments found it "impossible" to enforce





fully the required restrictive fiscal and credit policy.<sup>2</sup> Deficits resulting from the transfer burden and other factors as well had hence to be financed by borrowing from the domestic banking system with inflationary consequences.

## 2. Adverse Trading Conditions

The costs of adjustment have also been high because the process had to be carried out during a period of sluggish growth in the industrialized economies and in world trade. With the exception of 1984, economic growth in the industrialized countries during 1982-1986 was well below the average annual rate of 3.5% registered in 1968-1977. The same was true for the volume of world trade, whose growth was considerably below the 8% annual average mark registered over 1968-1977. Moreover, the strong growth of world trade volume (8.6%) recorded in 1984 was disproportionally reliant on the extremely robust expansion of the U.S. economy, which, after its 1982 slump, was the only major industrialized country to grow at a rate equal to, or greater than, its 1966-1978 average.

Under these circumstances, a significant part of the benefits that could be expected from the expansion of the volume of Latin America's exports were in fact offset by the fall in export prices. The figures in the first column of table 11 confirm that this happened to a considerable extent for nearly all the countries of the region, as the increase in the value of exports over 1982-1986 was but a small fraction of the rise in export volume. As might be expected, the most severe cases occurred among the oil-exporting countries, but non-oil exporters such as Argentina, Chile, and Uruguay also had a big part of their export effort frustrated by declining world prices for their goods. Brazil, which is much less dependent on exports of primary products, suffered somewhat less. Only Costa Rica and Colombia escaped running the treadmill of falling prices, mostly because of very high prices for coffee in 1986.

---

<sup>2</sup> Helmut. Reisen, "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective", in OECD Development Centre, Latin American and the Caribbean and the OECD, Paris, 1986, pp. 151-152.



It can also be noticed in the second column of table 11 that for the majority of non-oil exporting countries real devaluations during 1982-1986 were associated with a more than proportional movement in export volume. However, the corresponding relation for export value was positive only in the cases of Colombia and Costa Rica.

Another way of examining the adverse impact of trade conditions on adjustment efforts is to examine the region's terms of trade. Over the period 1982-1985 the loss of income due to the deterioration in the terms of trade was generally large. In fact, this loss was equivalent to nearly three-quarters of the region's total bill for net interest payments. Indeed for Costa Rica and Chile the loss of income stemming from the fall in the terms of trade was equal roughly to the value of net interest payments and for Uruguay it was substantially greater.

Finally, the negative effects of the evolution of world trade over this period can be seen by analyzing what would have happened if export prices had held their ground while the countries increased the volume of their exports in order to carry out an expansive adjustment. The figures in the last two columns of table 11 are suggestive. Valuing 1986 exports with 1980 exports prices provides for a sharp fall in the net interest payments/export coefficient in comparison with its actual 1986 level. Indeed, had export prices remained stable, the region's coefficient would be 24% instead of 35%. All countries except Colombia and Costa Rica show important declines in their respective coefficients. Moreover, some countries, such as Ecuador, Peru and Uruguay would have recorded what might be termed acceptable coefficients and Venezuela's would have turned to be a remarkably low 9%.



## III. ADJUSTMENT WITH GROWTH: PROSPECTS AND REQUIREMENTS

To be sure, while the region as a whole is in difficult straits, the situation differs significantly among countries. Colombia really no longer has a debt problem, if it ever had one; its ratio of debt to exports (2.0) and interest to GDP (3.0%) is below regional averages for 1980, before the crisis emerged, and its trade surplus allows it to meet almost 80% of its interest payments (see table 12). And while Brazil's current account deficit increased markedly at the end of 1986, it did so because of excessively expansive domestic policies. Thus correction of this imbalance "merely" requires redressing previous policy errors, which, needless to say, will be no easy task.

More complex, however, is the situation of Costa Rica, Chile, Uruguay and Argentina, whose debt burden --as measured by interest payments to GDP-- are among the highest in the region (9.1%, 8.4%, 6.5% and 6.5%, respectively). Though the first three reduced their external disequilibrium markedly in 1986, their high level of debt nevertheless implies the need for long enduring, and, except for Uruguay, even further adjustment. And while Peru's debt burden is lower than average for the region (its interest payments are just under 4% of GDP) its trade surplus disappeared in 1986 --in part because of a deterioration in the prices of its exports, in part because of its consumption-driven expansion. Finally, the major oil exporters (Mexico, Ecuador and Venezuela), now face the stark prospects of adjustment on top of adjustment. Given their high debt burden, this process would seem to be manageable only if oil prices stabilize in the medium run at levels well above those prevailing in 1986.

Nevertheless, despite these differences, the basic problem is similar. Put in a nutshell, interest payments on debt amount to 5.3% of GDP, notwithstanding the fall in interest rates in 1986, whereas the trade surplus amounts to 2.3% of GDP despite the efforts of recent years. This implies that, were the terms of trade not to improve and were the region unable to attract fresh money, the meeting of interest payments would require an additional effort to improve the trade balance larger than that which has



already taken place in the past five years in all countries except Brazil, Colombia and Uruguay (see again table 12). Since this effort has driven per capita income well below 1980 levels in all but three countries (Brazil, Colombia and Panama), small wonder that adjustment weariness has set in.

Recessionary adjustment is therefore no longer feasible, politically or socially. In fact, adjustment is acceptable only if it be subject to a minimum growth in output and consumption. This means that whereas under recessionary adjustment, debt service was the prime recipient of foreign exchange, and growth a residual, in expansive adjustment, the first priority for scarce foreign exchange is to meet the import requirements for minimum acceptable growth, and debt service is the residual. In other words, whereas recessionary adjustment placed the onus of costs on debtors, expansive adjustment shifts part of the costs to creditors. Not only does expansive adjustment redress the heretofore exclusively one-sided nature of adjustment costs between creditors and debtors, but it also redresses the skewed absorption of these costs in creditor nations between its productive and financial sectors; that is to say, between OECD exporters and bankers, for the reduced sales to the region by the former largely account for the trade surpluses needed to meet interest payments to the latter.

At first sight, this reordering of priorities may not seem pleasing to banks or developed countries. Yet a moment's reflection should suffice to show that this more symmetrical approach is the only non-confrontational way to solve the debt crisis and to carry on the adjustment process.

For ultimately there are but two ways of servicing the debt of the LDCs: either via fewer OECD exports or via greater LDC exports. The first is the approach that has prevailed so far: only the banks gain; developed countries' growth and exports suffer, and LDC development is hamstrung. Moreover, the international financial system is jeopardized, the longer debtors are forced to stagnate, and so, tempted to adopt unilateral solutions. Only in the second approach—growing out of the debt problem—can all gain; that is where banks are paid from the growth of LDC exports and not from further import compression (at the expense of OECD exports).





This second approach requires the concurrence of the key participants --private banks, debtors, international financial institutions, and the governments of LDCs and of the OECD-- in recognition of the fact that the debt problem is a systemic one, and not merely one specific to, or brought on by, individual creditors or debtors. This is what the region means by a "political" solution to the debt problem.

To be sure, the strategy of growing out of the debt problem requires structural adjustment. Domestic policies need be pursued both to mobilize currently idle resources as well as to restructure production from non-tradeables to exports and imports substitutes. Yet expansive adjustment also requires adequate financing to provide the needed time for such transformation to fully take effect. Thus structural adjustment is the counterpart to adequate financing.

#### A. DOMESTIC REQUIREMENTS

In the long run, to grow out of the debt problem requires a structural transformation of the economy in at least two senses: the growth strategy need be outward oriented and largely based on domestic efforts to raise savings and productivity. Hence, foreign exchange, the savings/investment process and efficiency raising innovations will be the key bottlenecks to growth and the central focus of policy attention.

Outward oriented growth means that investment in the production of tradeables need increase markedly, both that which expands and diversifies exports as well as which augments the region's capacity to efficiently substitute imports. This involves not only raising and maintaining the incentives for saving or generating additional foreign exchange (i.e., a high and stable real effective exchange rate), but of equalizing on the margin and over time the incentives or costs of saving additional foreign exchange via import substitution or generating it via export expansion. Given the strong bias of the past strategy of import substitution in favor of production for home markets, presumably such an equalization of incentives will give rise to



the expansion and diversification of exports far more than to further import substitution. Thus growth is likely to be not only outward oriented but also more export led and based especially on the expansion of manufactures and other non-traditional exports.

Given the debt burden and the likely insufficiency of voluntary capital inflows in the immediate future, this upsurge of investment in tradeables will have to be based largely, if not exclusively, on domestic savings. Still, given the pressing need to recover consumption levels, savings cannot be expected to do the job alone. Rather the productivity of investment and the overall efficiency of the economy will have to rise considerably. Fortunately, the disastrously high incremental capital output ratios of investments in the 70s suggests that there would be ample room for improvement in this regard.

In much the same vein, austerity implies not that distributive concerns be sacrificed, but that what efforts be made be focused on the especially needy lower 25% of the population. For not only are these groups living in abject poverty, but they receive but some 4% of GDP. Hence, even modest redistributive efforts (say 2% of GDP), which, spread over the bulk of the population (say the lower 80% which receive 50% of GDP), amount to very little, if focused on the lowest 25%, could eliminate extreme poverty, raising their income 50%.

Finally, the experience of the past 15 years suggests that it would be imprudent to organize economic structures in the expectation of a smooth and steady evolution of the international economy. Rather, strong fluctuations in the terms of trade, in real interest rates, in the value of the U.S. dollar and in the relative prices of basic commodities may be the rule rather than the exception. This not only heightens the importance to be attached to macroeconomic policy in establishing and maintaining basic internal, external and distributive equilibria, but it implies the further need to bias policy planning and economic structures in favor of flexibility.

It is likely that there will be much agreement among observers as to the



importance of a less inward oriented, more export led growth; of greater domestic savings; of a more focused distributive effort; of far improved productivity and efficiency; and of the need for a firmer, more coherent and stable macroeconomic policy. Disagreements, however, are likely to emerge as to the means.

Thus, most will agree as to the critical importance of a high and stable real exchange rate in promoting exports and efficient import substitution. But commercial policy? To be sure, tariff "policy" in the region has been more the result of the principle "to each activity the protection it needs" --that is, protection at any social cost-- rather than the attempt to redress divergences between social and private costs associated with, say, infant industries, technological externalities, or labor market distortions. Yet more than their elimination, this implies that tariffs should be lowered to levels proportionate to social (and not private) need; and where justified, they should be rationalized, among sectors, so as to tend to equalize effective protection.

Moreover, to the extent that the arguments to protect a sector are socially valid, they justify equivalent incentives for production to all markets, external as well as domestic ones, --all the more so, if there are economies of scale. Put differently, unlike as was done in the past, when incentives were provided only for production for domestic markets (at the resulting expense of exports, especially non traditional ones), in the future these ought to be extended to production for international markets as well.

Nor does it suffice to do away with all tariffs and export incentives and replace these with a higher exchange rate. This would, in fact, be correct were all sectors to be deserving of equal amounts of protection and export incentives. Yet this would be an extreme case. More likely, important divergences between social and private benefits<sup>3</sup> will occur in only some

---

<sup>3</sup> We say important divergences for it would be an administrative nightmare to try to compensate all theoretically conceivable divergences; much as it would be a gross oversimplification to disregard all such divergences, as do neo-conservative policy makers for the sake of administrative



sectors, and are likely to vary in degree and over time. So that at one and the same time new activities may be receiving tariff protection; former import substituting activities that are coming of age will be increasingly receiving only export incentives; whereas fully mature activities would be receiving no special incentives at all.

A second critical bottleneck is the savings-investment process. Experience has clearly demonstrated the drawbacks of negative real interest rates, if not as to the amount of savings, certainly as regards the poor quality of investment: oversized plants, excessively capital-intensive technologies, investment determined by easy access to capital, rather than by rate of return, etc. Yet excessively high real interest rates have proven to be equally disastrous --leading more to the pursuit of ephemeral quasi rents (via financial speculation leading ultimately to a financial crash) rather than to investment in productive activities. The former are normally the result of long-term intervention in capital markets, the latter of financial market liberalization in the throes of disequilibrium, often arising out of adjustment or stabilization programs. Hence, a case can be made to move towards liberalization via transitorily controlled rates, keeping these positive, but not much above real international rates.<sup>4</sup>

In fact, liberalization would seem to be but one, and certainly not the most critical, aspect of improved capital markets. More important is the need: (1) to correct capital-market segmentation, both as between size of firms and types of credits. The fact that large firms enjoy easy access to capital, while small and medium sized firms have little or no such access, biases lending "backwards" to firms with guarantees rather than "forward" to firms with high prospective rates of return. And segmentation as between

---

simplicity, and put policy on "automatic pilot", as if all such divergences were trivial or non-existent.

<sup>4</sup> To be sure, for, say, a few months high real interest rates may be needed to help stem capital flight in the midst of an adjustment or stabilization program, while expectations adjust. Yet, if real interest rates need be very high for long, it is a signal that the exchange rate in particular and macro-policy generally, are in doubt. And high interest rates are simply no substitute for credible macro-economic policy.





types of credit biases lending towards new equipment, which normally enjoys ample supplier credits at relatively low international interest rates, and away from used equipment and working capital, where financing, when available, is at high interest rates; and (2) to compensate for the absence of critical sections of capital markets --the most obvious being the virtual non existence of fluid, long term capital markets.

As for increased savings, these would seem to be more sensitive to appropriate fiscal policy than to higher (though certainly positive) real interest rates. Given the squeeze on consumption of the past five years, efforts should especially focus on channeling to savings far higher proportions of the new income generated in the recovery phase, be it that deriving from greater exports, improved terms of trade or lower international interest rates. This implies a "carrot and stick" policy: sharp increases in marginal tax rates, especially on increased consumption, and special incentives for savings.

Finally, the restoration and preservation of basic macroeconomic equilibria implies not only the reduction in the current account deficit (external equilibrium) but the reduction in the unemployment of labor and in the generally widespread levels of underutilized capacity (internal and distributive equilibria). Though the simultaneous achievement of the three is a difficult task, it is the only way open to maintain any of those equilibria in the long run. For the achievement of the one at the expense of another is but transitory, and, hence, is ultimately self defeating.

Since adjustment in the region has been largely recessive, this establishes a prima facie case for short run policy to be biased in favor of utilizing currently underutilized productive capacity, while the longer run effects of policy on investment take hold. However, ordinary aggregate demand policies will not do, for these will soon run up against the dearth of foreign exchange to purchase needed intermediate inputs. Hence, it is essential for expansive adjustment that a significant part of the output obtained from this increased capacity utilization be for export; certainly not 100%, but enough to generate the foreign exchange required to utilize the rest of unused



capacity for domestic use, both in import substitution as well as in the production of socially needed non-tradeables (e.g., housing).

To do this, an appropriate rule of thumb is to equalize the short run marginal costs of generating or saving foreign exchange via expenditure switching or expenditure reduction policies. Since it can be foreseen that expenditure reduction policies will operate far more quickly than switching policies, heavy and selective switching policies would be called for in the short run. These incentives should, however, be transitory, set in accordance with the degree of currently unused capacity, and limited only to those products with the highest short-term output elasticity to price and those with the best chances of achieving long-term international competitiveness.<sup>5</sup>

In brief, the experience of recent years suggests two types of pitfalls: those deriving from pervasive intervention and a virtual disregard of the market as well as those deriving from overly rapid liberalization and an excessive reliance on the market. At the risk of oversimplification, our analysis suggests the merits of intervention in the short run (while macroeconomic relations are in disequilibrium); and increased reliance on the price system and a few, simple rules of intervention for the long run (once the economy is closer to basic equilibrium), intervention in the latter case being largely limited to attack the two critical bottlenecks (foreign exchange and the savings-investment process) and to achieve distributive objectives.

More generally, we would emphasize the need for sectoral, not just across the board, policy and for selective, and not just general, policy instruments. However, we would also insist on the need for an outward

---

<sup>5</sup> Once again, the temporary and selective use of such instruments permits incentives to be tailored to those export and import substituting activities with the fastest response in the short run. Selective instruments have the further advantage of having a lesser impact on costs and expectations and hence on inflation than a devaluation. Finally, precisely because these selective instruments should be temporary, the exchange rate can be set for long run equilibrium, thus rendering a clearer and stabler signal to producers as to the objective of policy. Obviously, once the effect of regular switching policies (devaluation) on investment take hold, these transitory superswitching incentives should be phased out.



oriented development strategy, export promotion being the natural follow up to the industrial base created by import substitution. Thus, whereas industrialization based on import substitution was at the heart of regional policy in the past, the reorientation of this established industrial base towards an export oriented industrialization would seem to be the direction of the future for many countries. This would suggest the virtues of combining orthodox goals and instruments (export orientation and devaluation) with their structural counterparts (industrialization and carefully chosen selective incentives).

For those who see the essential policy issue as between more intervention or more markets, such an "unholy alliance" would appear to be a contradiction in terms. For those who see the challenge as to how to achieve better intervention and better markets, this proposal may ring true, as the essence of balance and common sense.

#### B. EXTERNAL REQUIREMENTS

However effective be the design and implementation of domestic adjustment policies, their efficacy is in fact today heavily conditioned by external events. For one, growth-oriented adjustment relies critically on the expansion and diversification of exports. While this certainly depends on domestic economic decisions, especially exchange and commercial policy, it will be easier or more difficult as the expansion of international trade be brisk or sluggish and as there be a rebound in the currently depressed level of basic commodity prices or these continue to fall. Not much can be done to reverse depressed demand due to structural or technological changes. Yet, much of the sluggish demand for Latin America's exports is due to weak OECD growth, to policy induced artificial surpluses in agricultural commodities and to increased protection generally.

To be sure, there are sectoral interests which OECD authorities must take into account in formulating policies. Nevertheless, it is also clear that these policies must be reconciled with the basic accounting identity that interest payments from debtor countries require equivalent trade deficits in



creditor countries or corresponding capital inflows to debtors. If creditors want interest repayment and low capital flows, they must run high trade deficits (hopefully via increased imports from debtors, rather than through reduced exports to them). Alternatively, if creditors want protection and trade surpluses they need promote capital flows to debtors or else assume the consequences of debt moratoria. In short, creditor countries can have trade surpluses, or receive full interest repayment or extend no new net loans. What is impossible for them is to have all three simultaneously. Hence, the improvement and harmonization of their macroeconomic, sectoral, trade and financial policies is not simply a matter of international "do goodism" but a basic condition for economic equilibria in the center's own external accounts.

Expansionary adjustment also requires time and resources. For the speed with which exports expand and efficient import substitution takes place depends not only on correct relative prices but on the amount of resources actually available for investment. So long as the region must transfer the equivalent of 25% of its savings for these purposes, such investment can hardly be forthcoming in the appropriate amounts to permit significant trade surpluses and a rapid and sustained rate of economic growth. Hence, if expansionary structural adjustment is to take place, the region's net outward transfer of resources need be sharply reduced.

This can be achieved via lower international interest rates and the return of flight capital, or increased net lending or debt forgiveness. Given the severity and duration of the crisis, it is likely that in many cases solutions will require most of the above.

### 1. Lowering Interest Rates

During the past four years net interest remittances have absorbed around 35% of the total value of the region's exports, which is double the percentage they represented before the crisis. Hence, ceteris paribus if these payments were reduced, it would be possible to raise imports significantly without producing any increase in the deficit on current account. Furthermore, if the decline in interest payments were the result of a drop in international





interest rates, the reduction in the transfer of resources could be achieved with less pressure on bank profits, and the ensuing reactivation of the economy could be achieved without expanding the external debt. It would therefore have the additional advantage of not jeopardizing future import capacity. In other words, the reduction of international base rates constitutes the less conflictive solution to the debt problem.

Hence, the importance that the recent fall in international interest rates be maintained and strengthened. Yet such a decline, welcome as it is, should not be overrated, for the sharp decline that took place in 1985-86 was in nominal interest rates while real rates fell much less. Yet what is required is that real interest rates decline; only if nominal interest rates fall more than inflation will total interest payments decline in relation to the region's capacity to pay them (which depends on exports, whose value tends to rise and fall with world inflation). In contrast, as long as real interest rates persistently remain higher than the growth rate of output, and nominal interest rates remain higher than the growth rate of export earnings, there is a progressive risk that debtor countries will drift into insolvency.

But the reduction of interest rates depends ultimately on neither debtors nor creditors, but on the policies of the principal industrialized countries. This is an example —possibly the example par excellence— of why a satisfactory resolution of the debt crisis cannot be found within the limited confines of debtors and creditors, but depends strongly on the public policy of industrialized countries as well. Thus industrialized countries must more decisively tackle their own internal adjustment problems, because without it the world-wide adjustment process is asymmetric, and places an unnecessarily large burden on the developing country debtors.

## 2. Reversing Capital Flight

As mentioned earlier, the region, and especially some countries, have experienced a large amount of capital flight. This is reflected in the fact that towards the end of 1985, Latin American residents had \$83 billion deposited in the international banking system, more than 2.5 times the level



of the region's official gross international reserves. The reduction of the outward transfer of resources and a growth oriented adjustment process would clearly be facilitated if most of this capital began to return to the region. This, of course, would be another non-conflictive way of reducing the debt problem and easing the adjustment process.

Both the outflow of this capital and its return depend heavily on the nature of macro-economic policy and political conditions in the debtor countries. For a return to be effected, good macro-policy must be sustained and rates of return must rise on productive investments. There also must be political stability and guarantees for the security of private capital. That this is a possible and not just a theoretical option is demonstrated by the fact that some countries such as Mexico, Chile and Uruguay were able to stop the capital outflow and even partially reverse it in 1986. However, it is unlikely that in most countries the amounts be very large, at least until this critical juncture of the debt crisis be over, given flight capital's tendency to be first out, last in.

### 3. Increasing Net Lending

An alternative and complement to lower interest rates and the return of flight capital is more lending. The less interest rates fall for the debtor countries, the more new lending is required from the creditors to reduce the outward financial transfer and support dynamic and socially efficient adjustment.

At the outset of 1986 there was a surprising consensus about what constituted a conservative estimate of Latin America's financing needs to support a growth-oriented adjustment process: roughly \$20 billion per year for annual growth rates of 4-5% per year.<sup>6</sup> This compares with actual net

---

<sup>6</sup> The \$20 billion figure was cited in early 1986 in separate reports of the World Bank, ECLAC, and the Inter-American Dialogue. The ECLAC report, however, did not take into account the net effect of the sharp fall in petroleum prices in early 1986. The timing of the two other reports suggests that they could not incorporate this effect either. Since Latin America is a



capital inflows of \$2 billion and \$9 billion in 1985 and 1986, respectively.

As already mentioned, private banks have demonstrated in recent years a great reluctance to lend to Latin America. More concerted non-voluntary lending to Latin America is unattractive for many banks since they want to further reduce their asset/capital ratios in the region. Moreover the banks' ability to resist new lending has been enhanced by loan writeoffs and growth of loan loss reserves. That resistance can be especially strong in European institutions which are often obliged to set aside new reserves for any additional dollar lent. This situation will put increased pressure on public lenders, which so far do not have adequate resources to fill the perspective gap.

Nevertheless, to the degree that the debtor country has the necessary underlying economic conditions to support its commercial debt --or merits the benefit of the doubt-- a violent pull-back of new lending by the banks constitutes a certain degree of myopia on the part of private markets. This is where public policy in the OECD can legitimately employ strong moral suasion to "encourage" private lenders to stay in the game and support the financing of a dynamic adjustment process with new loans. The required financing can come about directly by the authorization of new credits or indirectly through the semi-automatic capping of interest rates (which, of course, should be commercial) and the rescheduling of amortization. The amount of financing required from the banks will vary in individual cases, but creditors would have to commit themselves to an annual financial transfer that subordinates itself to the requirements of a growth oriented adjustment program, as banks themselves have in fact accepted in the recent Mexican package, for which new finance adjusts itself to the need to support a 3-4% rate of economic growth in that country.

---

net petroleum exporter, annual financing requirement may in fact be higher than \$20 billion. See ECLAC The Problem of External Debt: Gestation, Development, Crisis and Prospects, Santiago, Chile, January 1986; Inter-American Dialogue, Rebuilding Cooperation in the Americas, Washington D.C., April 1986 and David Knox, "Address at the Bankers Club", Tokyo, 20 February 1986.



#### 4. Debt Forgiveness

While new lending to the borrowers in whatever form is perhaps better than no finance at all, commercial reschedulings and new loan packages are not technically appropriate for all of them. There are countries where the debt overhang is large due either to the past willingness of lenders and borrowers to create debt largely for purposes which had little prospect of generating a commercial return and/or to possibly permanent adverse shifts in the debtors' terms of trade. In either case the country's economic structure needs a thorough and time consuming overhaul before internal rate of returns will be high enough to support a commercial interest rate. Consequently, for these countries, adjustment promises to be unusually protracted and the prospects of regaining autonomous access to private credit markets in the foreseeable future are remote. They are analogous to an insolvent commercial borrower and some form of non-commercial debt relief, with hidden or explicit debt forgiveness, is appropriate.

The market already admits to the problem because as soon as Latin American paper is subject to competitive trade, an automatic discount materializes. Although the secondary trading market is thin and its valuation of paper may not be entirely reliable, any discount above a third of face value is suggestive of a problem loan. For these countries, continuing insistence on commercial returns for loans of non-commercial value only burdens the adjustment process and leaves open the prospects of permanently high and rising debt/export and debt/GDP coefficients in the debtor country. It also involves wishful accounting in the banks and undermines the strength of the home country banking system.

The form debt forgiveness take —non commercial interest rates or partial cancellation of principal— would vary from country to country and ideally should be done as painlessly as possible for banks. Yet it is clear at this stage, after five years of adjustment, that countries with very severe and protracted additional adjustment problems will need some form of debt forgiveness.





Of course, debt forgiveness represents a cost for the creditors. Nevertheless, this organized and predictable financial cost must be weighed against other costs such as loss of export markets and jobs in the creditor countries as well as the potential and unpredictable financial costs deriving from the risk of disorderly defaults by the debtor countries.

To be sure, while banks do write down loans (as many have done to date) or even write them fully off, there is no incentive for them to forgive debt. Hence, the menace of the debt crisis continues. The problem then is how to translate the costs of debt writeoffs to banks into equivalent benefits for debtors. Since the debt problem is by now a systemic one, and the object of OECD governments should be, at least, to minimize the disruption on the international financial systems of spasmodic moratoria on the part of problem debtor nations, creditor governments should now act to minimize this eventuality and push for concerted debt forgiveness. And certainly there are precedents for this. Debt forgiveness by banks, often with their governments' help and cost sharing, is frequently practiced in the domestic markets of the creditors. Recently there have been a number of measures introduced providing debt forgiveness on problem farm loans, with the appropriate accounting flexibility for the lenders. Why not practice internationally principles that already are considered appropriate for systemic debt problems at home?

#### IV. CONCLUSIONS

By and large, most countries of the region reacted to the post-1979 crisis initially putting off domestic adjustment policies and then, overadjusting. The first was ineffective; the latter, inefficient. In the former, because domestic policies failed to adjust while financing was available, thus achieving short-term growth at the expense of worsened external disequilibria; in the latter, because financing collapsed. Thus, though domestic policies adjusted, the improvement in external accounts was obtained at the expense of economic growth.

For an efficient adjustment process requires better domestic policies



together with adequate financing. The first assures its permanence, the latter wins valuable time for the needed structural transformations to take hold. Efficient adjustment requires not only expenditure reduction and import compression --which can be as sharp as desired--, but a reallocation of real resources from non-tradeables to exports and imports substitution --which is necessarily a slower process. In short, there is no such thing as an efficient shock adjustment program.

In any case, the dramatic improvement in external accounts which had been achieved by 1984 at the expense of costly reductions in output, employment and wages, was seriously setback in 1986, in large part due to the fall in the prices of oil and other basic commodities. Hence, debt indicators deteriorated markedly in most countries of the region, implying the need for more prolonged, if not more pronounced, adjustment.

In addition, because of the length and severity of the crisis, adjustment weariness has set in among debtors and debt fatigue among creditors. The former are unable to postpone growth any longer; the latter want to supply little, if any, new money. In the face of such an impasse, a scenario which could ultimately lead to spasmodic moratoria, which would jeopardize not just particular creditors and debtors but the international financial and open trading system as well, cannot be discarded.

To break this impasse and reconcile growth and creditworthiness, concerted action by all parties involved is now essential. Debtor countries --which up to the present have shouldered a disproportionate amount of the burden of adjustment-- must persist in their efforts to restructure their economies. In return, and, to make this process both economically efficient and politically viable, private creditors, their governments, and official lenders must provide finance far above present levels, thus restoring symmetry to the adjustment process.

In some ways this resembles the Baker Initiative. But there are important differences. On the one hand, the content of adjustment policy which we have outlined is more selective in the use of policy instruments,



more pragmatic with regard to the role of state intervention, and more directly concerned about social questions of equity. On the other, we stress that while commercial solutions are acceptable for some problem borrowers, some degree of debt forgiveness is unavoidable for others.



STATISTICAL TABLES





Table 1

THE EFFECT OF THE DETERIORATION OF UNIT PRICES OF NON PETROLEUM  
EXPORTS AND OF THE RISE IN INTERNATIONAL INTEREST  
RATES ON LATIN AMERICA'S CURRENT  
ACCOUNT BALANCE

(Billions of US\$)

Deficit in current account arising from:				
Export prices (excluding oil) below 1950-70 average in real terms	LIBOR above historic rate in real terms (2%)	Actual current account balance	Counterfactual current account balance without deterioration in export prices or rise in interest rates	
(1)	(2)	(3)	4=(3)-(1)-(2)	
1981	4.7	5.4	-40.5	-30.4
1982	9.8	7.5	-40.6	-23.3
1983	12.8	6.8	-7.4	12.2
1984	10.8	8.6	-0.2	19.2
1985	11.7	5.0	-4.0	12.7
1986	8.5	7.0	-14.2	1.3

Source: Calculated on the basis of ECLAC's balance of payments series.



Table 2

## LATIN AMERICA: MAIN ECONOMIC INDICATORS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<u>I. Indexes (1980=100)</u>							
1. Gross domestic product	100.0	100.5	99.0	96.6	99.8	102.4	105.9
2. Per capita gross domestic product	100.0	98.1	94.5	90.1	90.9	91.3	92.4
3. Per capita national income	100.0	96.5	89.8	85.6	86.7	86.7	...
4. Terms of trade	100.0	94.0	85.2	85.6	90.1	85.6	78.1
Exports of goods							
5. Value	100.0	107.6	98.1	98.2	109.6	103.1	87.8
6. Volume	100.0	108.5	110.2	119.8	130.6	130.6	127.3
7. Purchasing power of exports of goods	100.0	101.9	94.2	104.6	118.5	112.8	101.9
Imports of goods							
8. Value	100.0	108.1	86.6	61.9	64.4	64.6	66.2
9. Volume	100.0	102.6	83.4	65.5	70.7	71.7	76.7
<u>II. Growth Rates</u>							
10. Gross domestic product	5.3	0.5	-1.4	-2.4	3.2	2.7	3.4
11. Per capita gross domestic product	2.8	-1.9	-3.7	-4.7	0.9	0.4	1.2
12. Per capita national income	3.6	-3.5	-6.9	-5.1	1.4	0.0	...
13. Consumer prices	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	275.3	69.1
14. Current value of exports of goods	32.2	7.6	-8.8	0.1	11.7	-5.9	-14.8
15. Current value of imports of goods	34.9	8.1	-19.8	-28.5	4.0	0.3	2.4
16. Terms of trade	4.3	-5.8	-9.0	1.1	6.5	-5.0	-8.7
17. Purchasing power of exports of goods	10.3	1.9	-7.6	10.1	13.3	-4.8	-9.7
<u>III. Billions of dollars</u>							
<u>Balance of payments</u>							
18. Current account balance	-28.3	-40.3	-41.0	-7.6	-0.2	-4.0	-14.2
19. Merchandise trade balance	-1.3	-1.9	9.1	31.5	39.4	33.5	18.4
20. Exports	89.1	95.9	87.4	87.5	97.7	92.0	78.3
21. Imports	90.4	97.6	78.3	55.0	58.3	58.5	59.9
22. Factor payments	17.9	27.2	38.7	34.3	36.2	35.3	30.7
23. Capital account balance	29.4	37.5	20.0	3.2	9.2	2.4	8.6
24. Global balance	1.4	-2.8	-21.0	-4.4	9.0	-1.6	-5.6
25. Net transfer of resources	11.5	10.4	-18.7	-31.2	-27.0	-32.9	-22.1
26. Gross external debt	230.4	287.8	330.7	350.8	366.9	373.2	382.1
<u>IV. Percentages</u>							
27. Current account deficit/total exports	26.0	34.7	39.8	7.4	0.2	3.7	15.7
28. Net transfer of resources/total exports	10.7	9.0	-18.1	-30.5	-23.7	-30.2	-23.2
29. Interest payments/total exports	20.2	28.0	41.0	36.0	35.6	35.2	35.1
30. External debt/total exports	214	248	321	343	322	342	401

Source: ECLAC, on the basis of official data.



Table 3

LATIN AMERICA: RELATIONSHIP BETWEEN THE TRADE BALANCE  
AND TOTAL INTEREST PAYMENTS a/  
(Percentages)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>b/</sup>
<u>Latin America</u>	<u>-46.9</u>	<u>-39.0</u>	<u>-3.0</u>	<u>74.8</u>	<u>88.7</u>	<u>80.0</u>	<u>46.2</u>
Latin America without Brazil	-28.9	-50.1	5.5	88.8	84.5	72.8	27.4
Oil-exporting countries <u>c/</u>	39.6	-14.5	19.4	139.3	126.8	99.6	25.6
Non-oil exporting countries <u>d/</u>	-106.8	-56.5	-21.2	23.6	58.0	64.9	60.4
Argentina	-146.7	-19.7	54.1	63.9	58.0	84.8	48.8
Brazil	-79.6	-16.3	-22.3	39.7	99.1	97.0	88.0
Colombia	-20.0	-184.2	-197.8	-194.9	-16.2	-26.6	76.6
Costa Rica	-212.5	-38.6	18.1	-4.3	-5.0	-28.5	6.5
Chile	-91.6	-167.0	-16.5	35.0	-6.5	26.2	31.2
Ecuador	-11.1	-29.6	-25.0	101.7	69.1	98.2	20.0
Mexico	-40.6	-55.6	50.9	40.9	118.8	89.8	43.0
Peru	102.7	-89.6	-72.5	3.5	62.1	86.4	-19.5
Uruguay	-367.9	-180.5	-14.0	62.0	49.7	54.7	100.0
Venezuela	300.0	144.3	-56.2	196.9	205.0	136.7	-0.9

Source: ECLAC, on the basis of official figures.

a/ Trade balance in goods and services.

b/ Preliminary figures.

c/ Includes Bolivia, Ecuador, Mexico, Peru and Venezuela.

d/ Includes Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Dominican Republic and Uruguay.



Table 4

LATIN AMERICA : EVOLUTION OF REAL WAGES a/  
(Percentage variation)

	1981	1982	1983	1984	1985	cumulative variation during	
						present crisis <u>b/</u>	former decade
Argentina	-10.6	-10.4	25.5	26.4	-15.2	7.8	-6.9
Brazil	8.5	12.1	-7.3	-6.7	7.1	12.6	55.5
Colombia	1.4	3.4	5.2	7.4	-2.9	13.4	-0.6
Costa Rica	-11.7	-19.8	10.9	7.8	8.9	-7.8	31.6
Chile	9.1	-0.4	-10.6	0.3	-4.5	-14.8	-0.8
Ecuador	-13.8	-11.9	-16.2	-1.3	-3.2	-39.2	15.2
Mexico	3.6	0.8	-22.7	-6.2	1.2	-26.1	15.4
Peru	-1.7	2.3	-16.8	-15.2	-15.3	-38.9	-13.9
Uruguay	7.5	-0.3	-20.7	-9.2	14.1	-18.1	-50.2

Source : ECLAC, on the basis of official information.

a/ Average real wages in urban activities (Costa Rica, Chile and Uruguay) or in industry (Argentina, Brazil, Colombia, Mexico and Peru). Real minimum wages in urban area for Ecuador.

b/ Since the crisis did not begin simultaneously in all the countries included, cumulative variations have been calculated over different periods in order to reflect the impact of adjustment on real wages more accurately. Figures in this column thus show the variation registered between 1980 and 1985 for Argentina, Brazil, Costa Rica and Ecuador; and between 1981 and 1985 for Colombia, Chile, Mexico, Peru and Uruguay.





Table 5

INDICES OF FINANCIAL VULNERABILITY AND TRADE  
FLEXIBILITY AT THE ONSET OF THE CRISIS  
(1980-81): SELECTED LATIN AMERICAN  
AND ASIAN COUNTRIES  
(Percentages)

	Financial Vulnerability		Trade Flexibility		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	% Debt at Floating Rates	Interest Payments Exports	Exports GDP	Exports Tradeables a/	Basic Commodity Exports b/ Total Exports
<u>Latin America</u>	<u>64.5</u>	<u>28.0</u>	<u>13</u>	<u>27</u>	<u>76</u>
Argentina	58.3	15.1	7	15	79
Brazil	64.3	28.3	9	19	60
Colombia	39.2 c/	16.3	15	26	76
Costa Rica	49.3	12.6	35	71	67
Chile	58.2 c/	28.2	20	47	85
Ecuador	50.5 c/	21.3	23	45	97
Mexico	73.0	19.0	14	30	61
Peru	28.0 c/	19.8	21	40	84
Uruguay	33.5 c/	12.0	12	29	66
Venezuela	81.4 c/	10.4	32	62	98
South Korea	33.3	6.2	38	67	10
Taiwan	...	<5.0	52	..	14

Source: ECLAC, Preliminary Balance of the Latin American Economy 1986 (Dec. 1986); World Bank, World Development Report various years; and G. Ranis, "East Asia and Latin America: Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change" (mimeo, May 1986); and J. Fei, G. Ranis, and S. Kuo, Growth with Equity: the Taiwan Case (World Bank, 1979).

a/ Agriculture, mining and manufacturing.

b/ Fuels, minerals, metals and other agricultural commodities.

c/ 1980-82.



Table 6  
INTERNATIONAL RATES OF INTEREST, NOMINAL AND REAL  
(Percentages)

	Nominal LIBOR a/	Percentage variation in		Real LIBOR (1) / (2)	Real LIBOR (1) / (3)
	(1)	Consumer prices industrialized countries (2)	Unit price of exports of Latin America (3)	(4)	(5)
1970	8.47	5.6	8.1	2.7	0.3
1971	6.79	5.2	1.9	1.5	4.8
1972	5.41	4.7	9.2	0.7	-3.5
1973	9.31	7.7	33.0	1.5	-17.8
1974	11.20	13.3	57.5	-1.9	-29.4
1975	7.61	11.1	-5.7	-3.1	14.1
1976	6.12	8.3	8.1	-2.0	-1.8
1977	6.42	8.4	10.6	-1.8	-3.8
1978	8.33	7.2	-3.7	1.1	12.5
1979	11.99	9.2	21.0	2.6	-7.4
1980	14.15	11.2	21.2	2.0	-5.8
1981	16.52	9.9	-2.8	6.0	19.9
1982	13.25	7.5	-11.2	5.3	27.5
1983	9.79	5.0	-6.5	4.6	17.4
1984	11.20	4.8	2.6	6.1	8.4
1985	8.64	4.2	0.6	4.3	9.3
1986	6.71	1.8	-12.7	4.8	22.2

Source: ECLAC, on the basis of data in Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets and IMF, International Financial Statistics.

a/ 180 days.



Table 7

LATIN AMERICA: RATIO OF TOTAL INTEREST PAYMENTS TO  
EXPORTS OF GOODS AND SERVICES a/  
(Percentages)

Country	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 <sup>b/</sup>
<u>Latin America</u>	<u>15.7</u>	<u>17.6</u>	<u>20.2</u>	<u>28.0</u>	<u>41.0</u>	<u>36.0</u>	<u>35.6</u>	<u>35.2</u>	<u>35.1</u>
Oil-exporting countries <u>c/</u>	16.1	15.7	16.6	22.6	35.6	31.4	32.5	32.3	36.5
Non-oil exporting countries <u>d/</u>	15.5	19.3	23.7	33.6	46.7	40.7	38.7	37.9	34.2
Argentina	9.6	12.8	22.0	35.5	53.6	58.4	57.6	51.1	51.8
Brazil	24.5	31.5	34.1	40.4	57.1	43.5	39.7	40.0	37.7
Colombia	7.5	9.9	11.8	21.9	25.9	26.7	22.8	26.3	18.6
Costa Rica	9.9	12.8	18.0	28.0	36.1	33.0	26.6	27.3	22.7
Chile	16.9	16.5	19.3	38.8	49.5	38.9	48.0	43.5	39.2
Ecuador	10.4	13.6	18.3	24.3	30.0	27.4	30.7	27.0	32.2
Mexico	24.0	24.5	23.3	29.0	47.3	37.5	39.0	36.0	40.0
Peru	21.2	15.5	16.0	24.1	25.1	29.8	33.2	30.0	27.3
Uruguay	10.4	9.0	11.0	12.9	22.4	24.8	34.8	34.2	23.8
Venezuela	7.2	6.9	8.1	12.7	21.0	21.6	20.1	26.3	33.3

Source: 1978-1986: ECLAC, on the basis of official data.

a/ Interest payments include those on the short-term debt.

b/ Preliminary estimates subject to revision.

c/ Includes Bolivia, Ecuador, Mexico, Peru and Venezuela.

d/ Includes Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Dominican Republic and Uruguay.



Table 8

LATIN AMERICA: NET INFLOW OF CAPITAL AND  
TRANSFER OF RESOURCES  
(Billions of dollars and percentages)

Year	Net inflow of capital	Net payments of profits and interests	Transfers of resources  (3) = (1) (2)	Exports of goods and services	Transfers of resources/ exports of goods and services <u>a/</u> (5) = (3)/(4)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1973	7.9	4.2	3.7	28.9	12.8
1974	11.4	5.0	6.4	43.6	14.7
1975	14.3	5.6	8.7	41.1	21.2
1976	17.9	6.8	11.1	47.3	23.5
1977	17.2	8.2	9.0	55.9	16.1
1978	26.2	10.2	16.0	61.3	26.1
1979	29.1	13.6	15.5	82.0	18.9
1980	29.4	17.9	11.5	107.6	10.7
1981	37.5	27.1	10.4	116.1	9.0
1982	20.0	38.7	-18.7	103.2	-18.1
1983	3.2	34.3	-31.2	102.4	-30.5
1984	9.2	36.2	-27.0	114.1	-23.7
1985	2.4	35.3	-32.9	109.0	-30.2
1986 <u>b/</u>	8.6	30.7	-22.1	95.2	-23.2

Source: 1973-1985: ECLAC, on the basis of data supplied by the IMF. 1986: ECLAC, on the basis of official figures.

a/ Percentages.

b/ Preliminary estimates subject to revision.





Table 9

COMPARISON OF LATIN AMERICA'S REGISTERED NET OUTWARD  
TRANSFER OF FINANCIAL RESOURCES ON FOREIGN  
CAPITAL WITH THE WAR REPARATIONS  
OF FRANCE AND GERMANY a/

(Percentages)

	<u>Transfer</u> GDP <u>b/</u>	<u>Transfer</u> Exports <u>c/</u>	<u>Transfer</u> Domestic savings
France 1872-1875 <u>d/</u>	5.6	30.0	...
Germany 1925-1932 <u>e/</u>	2.5	13.4	...
Latin America 1982-1985 <u>f/</u>	4.2	25.7	18.7
Argentina	6.0	41.4	31.0
Brazil	2.9	24.2	13.7
Colombia	-0.3	-2.8	-1.8
Costa Rica	-0.3	-1.2	-1.7
Chile	3.3	14.2	18.6
Ecuador	4.5	19.6	16.9
Mexico	7.9	42.1	28.5
Peru	0.8	4.6	3.2
Uruguay	5.3	20.8	30.6
Venezuela	9.3	33.6	34.2

Sources: Germany and France: calculated from data in Fritz Machlup, International Payments, Debt and Gold (N.Y.: New York University Press, 1976); and Helmut Reisen, "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective", in OECD, Latin American and the Caribbean and the OECD, Paris, 1986. Latin America: Estimated on the basis of ECLAC's balance of payments and national income data series.

a/ In view of the dates of the German and French cases, data should be viewed with appropriate caution and taken as estimates of rough orders of magnitude.

b/ The denominator is national income in the case of Germany and France and GDP in the case of Latin America. Note that GDP is larger than national income for debtor nations.

c/ Presumably goods for France and Germany. Goods and services for Latin America.

d/ War reparations of Fr 5.000 million as part of the 1871 peace treaty of Frankfurt which ended the Franco-Prussian War.

e/ War reparations to victorious nations of RM 10.720 million in currency and payments in kind as formulated in the 1919 Treaty of Versailles.

f/ Net inflow of capital less net payments of profits and interests.



Table 10

ACCUMULATED TRADE SURPLUS OF GERMANY, FRANCE AND  
LATIN AMERICA DURING PERIODS OF  
NON VOLUNTARY TRANSFERS a/

(Percentages)

	As percent of income b/		As percent of exports c/	
	Trade surplus in goods	Trade surplus in goods and services	Trade surplus in goods	Trade surplus in goods and services
France 1872-1875	2.3	...	12.3	...
Germany 1925-1928	-	-	-	-
1929-1932	2.5	...	13.8	...
Latin America 1982-1985	4.3	3.5	31.1	21.4
Argentina	5.9	5.6	48.0	38.1
Brazil	3.7	2.7	34.6	22.9
Colombia	-2.8	-3.6	-25.0	-25.7
Costa Rica	-0.4	-0.3	-1.5	0.7
Chile	2.6	0.8	14.3	3.7
Ecuador	6.6	4.5	32.2	19.7
Mexico	7.0	7.3	46.8	39.3
Peru	2.3	1.2	15.8	6.8
Uruguay	4.6	2.9	23.7	11.4
Venezuela	11.2	7.2	43.3	26.0

Sources: Germany and France: Calculated from data in Fritz Machlup, International Payments, Debt and Gold (N.Y.: New York University Press, 1976); and Helmut Reisen, "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective", in OECD, Latin American and the Caribbean and the OECD, Paris, 1986, pp.148-154. Latin America: Estimated on the basis of OECIAC's balance of payments and national income data series.

a/ In view of the dates of the German and French cases, data should be viewed with appropriate caution and taken as estimates of rough orders of magnitude.

b/ In the case of Germany and France the denominator is national income and in the case of Latin America it is GDP. For a debtor nation GDP is normally higher than national income.

c/ In the first column exports are measured in goods and in the second column in goods and services.



Table 11

LATIN AMERICA: SELECTED TRADE INDICATORS  
(Coefficients)

	Variations in 1982-1986 in			1982-85	1986	
	X value	X volume	X value	Effect of change in the terms of trade	Net interest payments	Net interest payments
	X volume	real effective exchange rate	real effective exchange rate	Net interest payments	X in current prices	X in 1980 prices
Latin America	70.4	...	...	-72.6	35.1	24.2
Oil-exporting countries	53.9	...	...	-63.6	36.1	19.9
Non-oil exporting countries	85.5	...	...	-78.9	34.5	27.6
Argentina	68.5	77.9	54.1	-78.0	58.6	37.2
Brazil	86.7	111.7	97.4	-69.0	36.7	29.8
Colombia	118.1	111.5	131.9	-37.1	19.3	20.2
Costa Rica	106.7	113.6	134.5	-99.4	25.0	24.0
Chile	74.2	88.1	66.6	-93.6	39.4	25.2
Ecuador	55.1	93.0	51.2	-65.5	36.0	19.4
Mexico	61.6	74.3	41.8	-74.9	47.5	26.6
Peru	67.2	116.4	77.9	-69.7	31.3	21.0
Uruguay	78.0	77.8	60.5	-122.1	27.4	20.3
Venezuela	47.6	94.5	45.0	-4.1	18.4	9.2

Source: Calculated from data in the balance of payments series prepared by ECLAC.



Table 12

DEBT BURDEN, DOMESTIC EFFORT AND EFFORT OR  
FINANCING STILL REQUIRED AS OF 1986 a/  
(Percentages)

	(1)	(2)	(3)
	Debt burden i/GDP <u>b/</u>	Domestic effort TS/GDP <u>c/</u>	Effort to be made and/or further financing needed
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
<u>Latin America</u>	5.3	2.3	3.0
Argentina	6.5	3.2	3.3
Brazil	4.0	3.2	0.8
Colombia	3.0	2.3	0.7
Costa Rica	9.1	2.4	6.7
Chile	8.4	2.6	5.8
Ecuador	5.8	1.2	4.6
Mexico	5.7	2.5	3.2
Peru	3.9	-0.6	4.5
Uruguay	6.5	6.5	0.0
Venezuela	5.3	-0.1	5.4

Source: Estimated on the basis of ECLAC's balance of payments and national accounts series.

a/ Preliminary estimates.

b/ i/GDP = net interest payments on foreign debt as a percentage of gross domestic product.

c/ TS/GDP = trade surplus in goods and services as a percentage of gross domestic product.





FIGURES



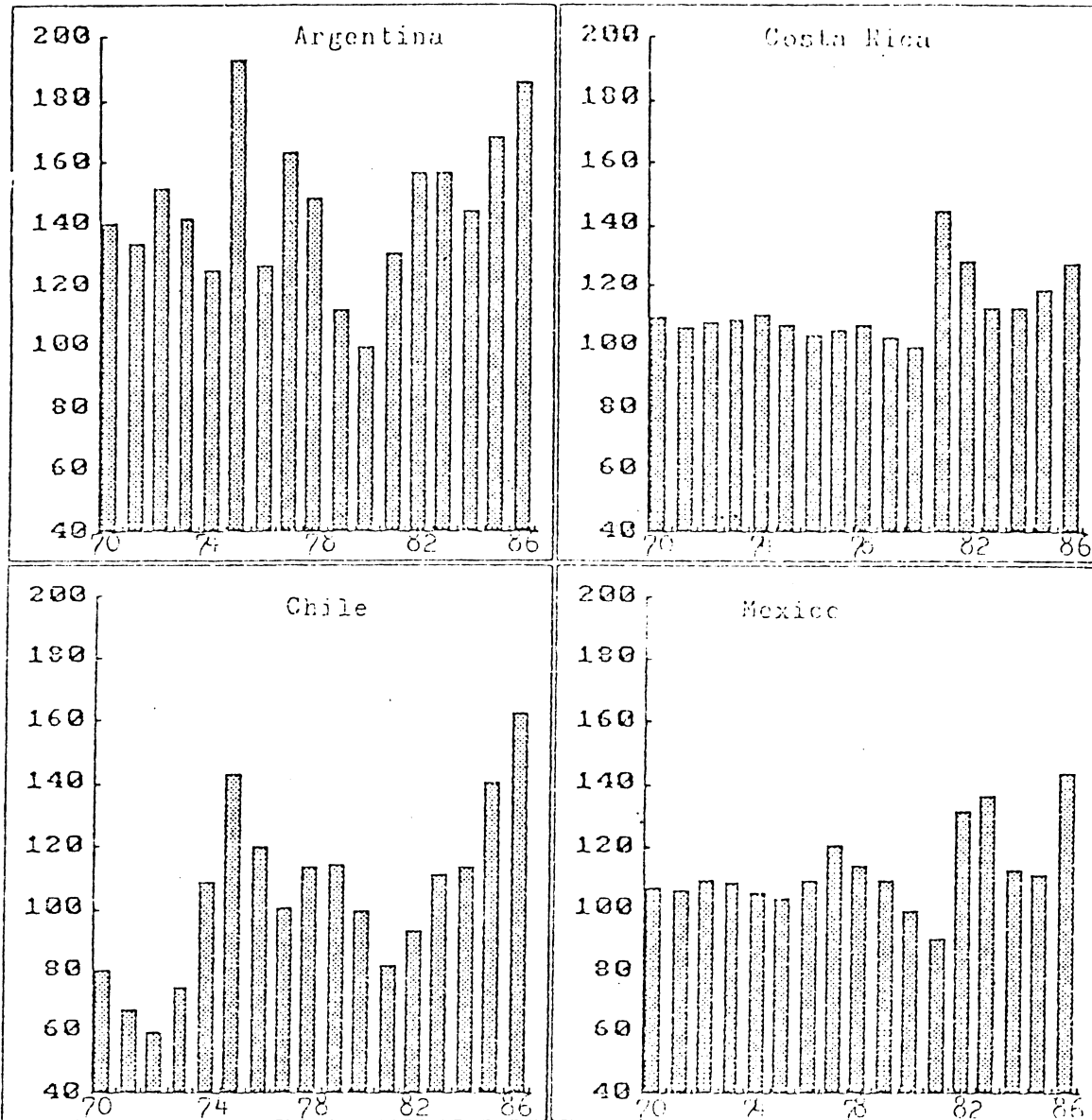
FIGURES



Figure 1

ANNUAL REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATES INDICES IN  
SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

(1980=100)



Source: ECLAC.



Figure 1 (continued)

ANNUAL REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATE INDICES IN  
SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES  
(1980=100)

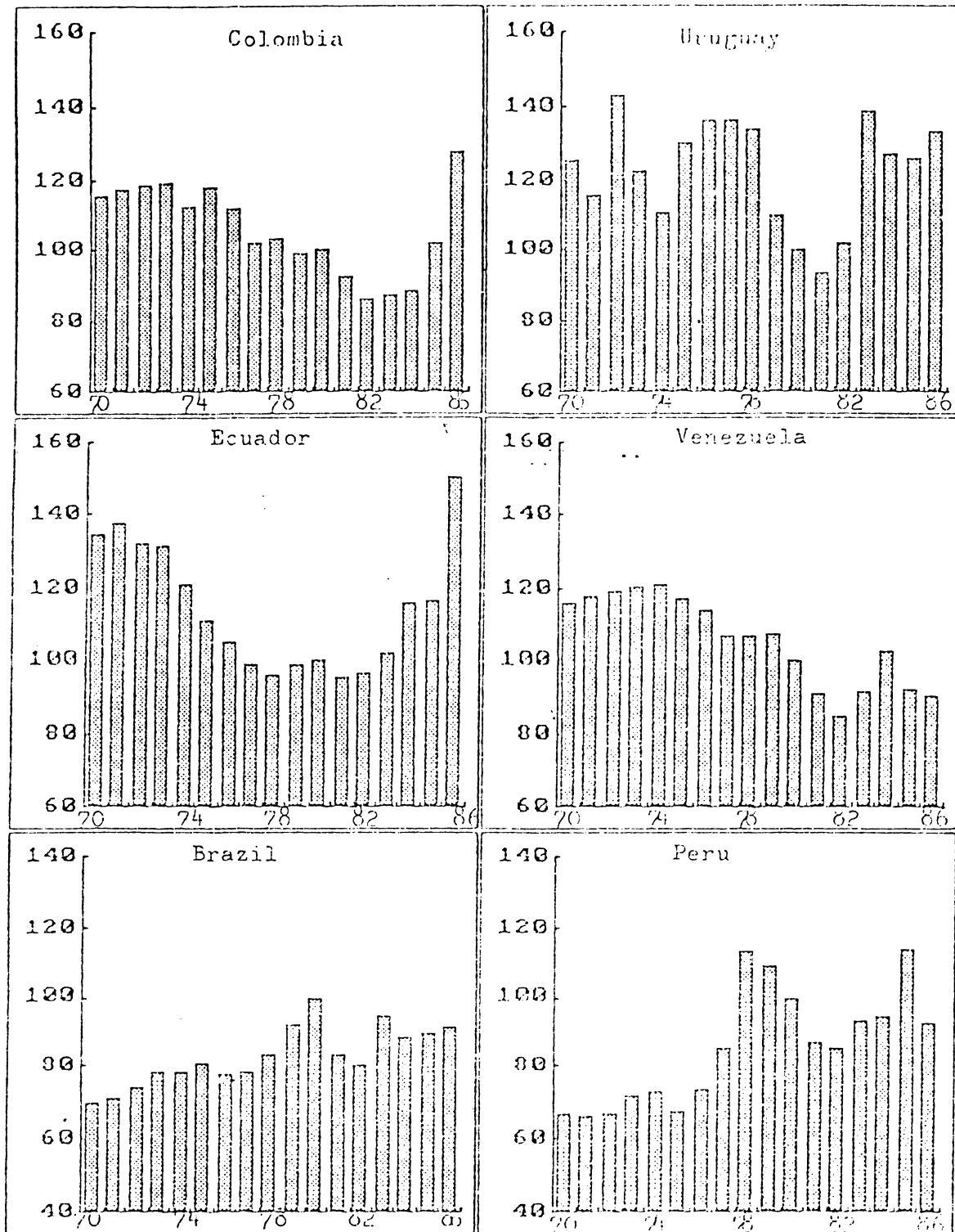


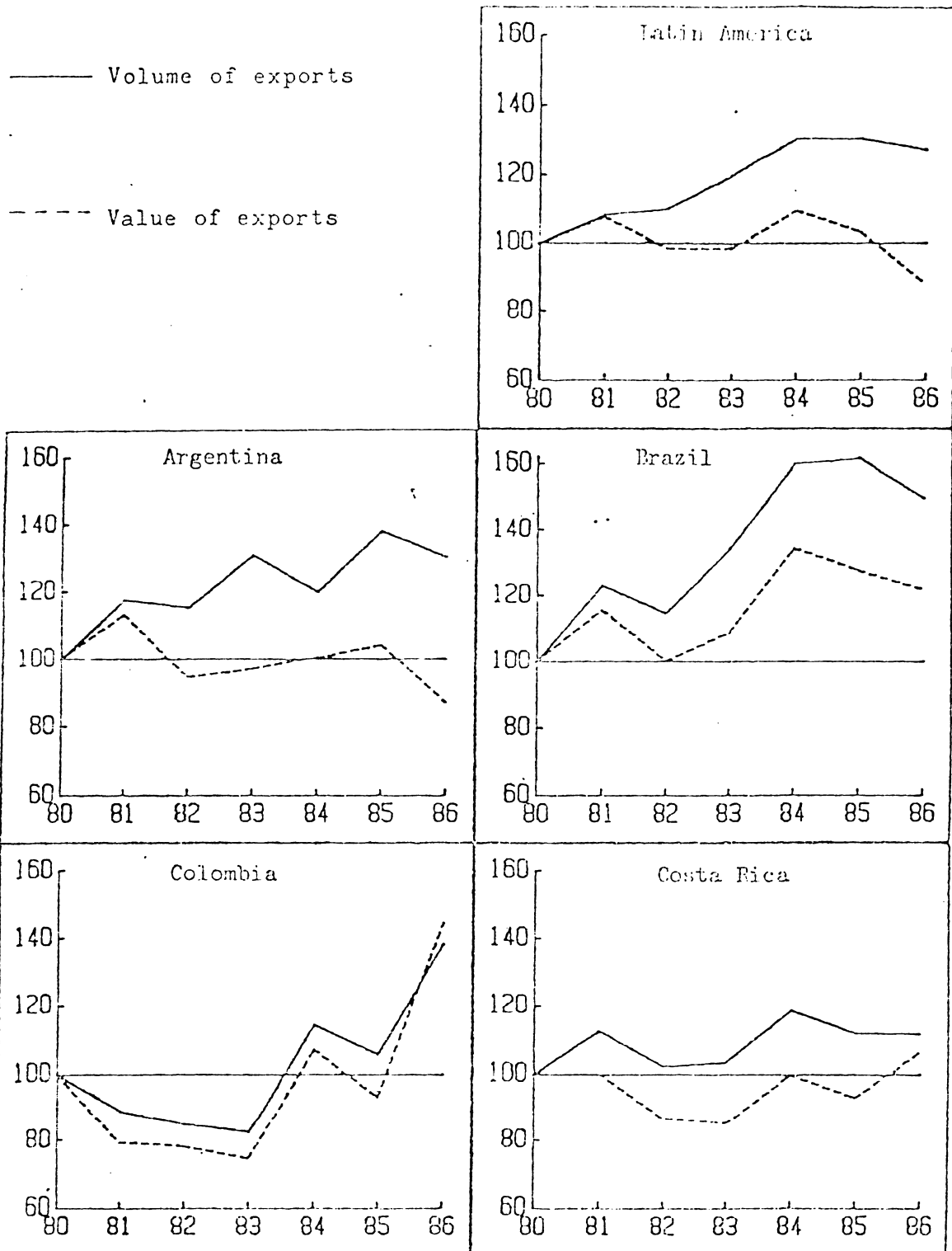




Figure 2

VOLUME AND VALUE OF EXPORTS IN SELECTED  
LATIN AMERICAN COUNTRIES

(1980=100)



Source: ECLAC.



Figure 2, (conclusion)

VOLUME AND VALUE OF EXPORTS IN SELECTED  
LATIN AMERICAN COUNTRIES  
(1980=100)

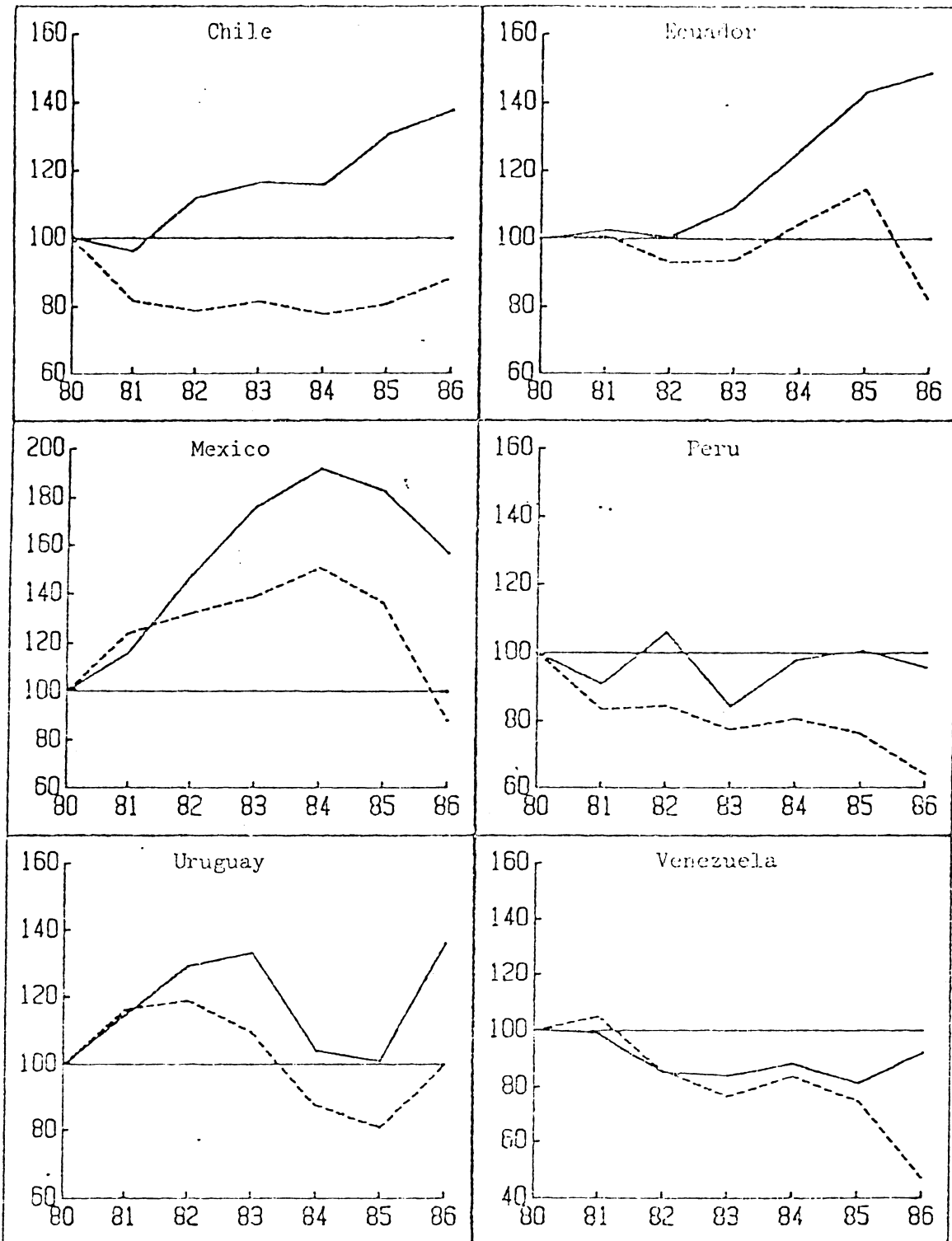


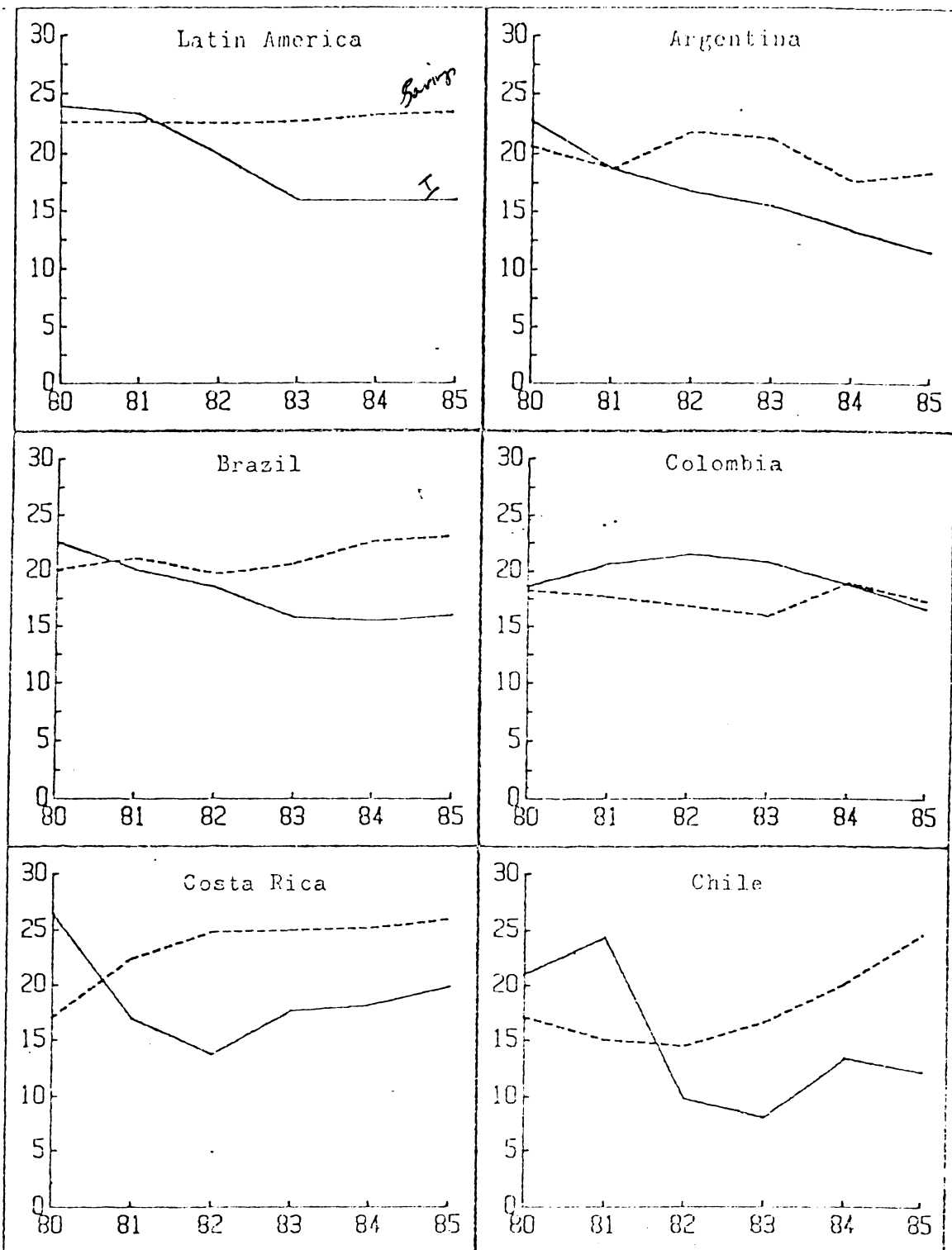


Figure 2

INVESTMENT AND SAVINGS RATIOS IN  
SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

— Investment ratio (I/GDP)

- - - Savings ratio (DS/GDY)



Source: ECLAC.



Figure 3 (continued)

### INVESTMENT AND SAVINGS RATES IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

— Investment ratio (I/GDP)

---- Savings ratio (S/GDP)

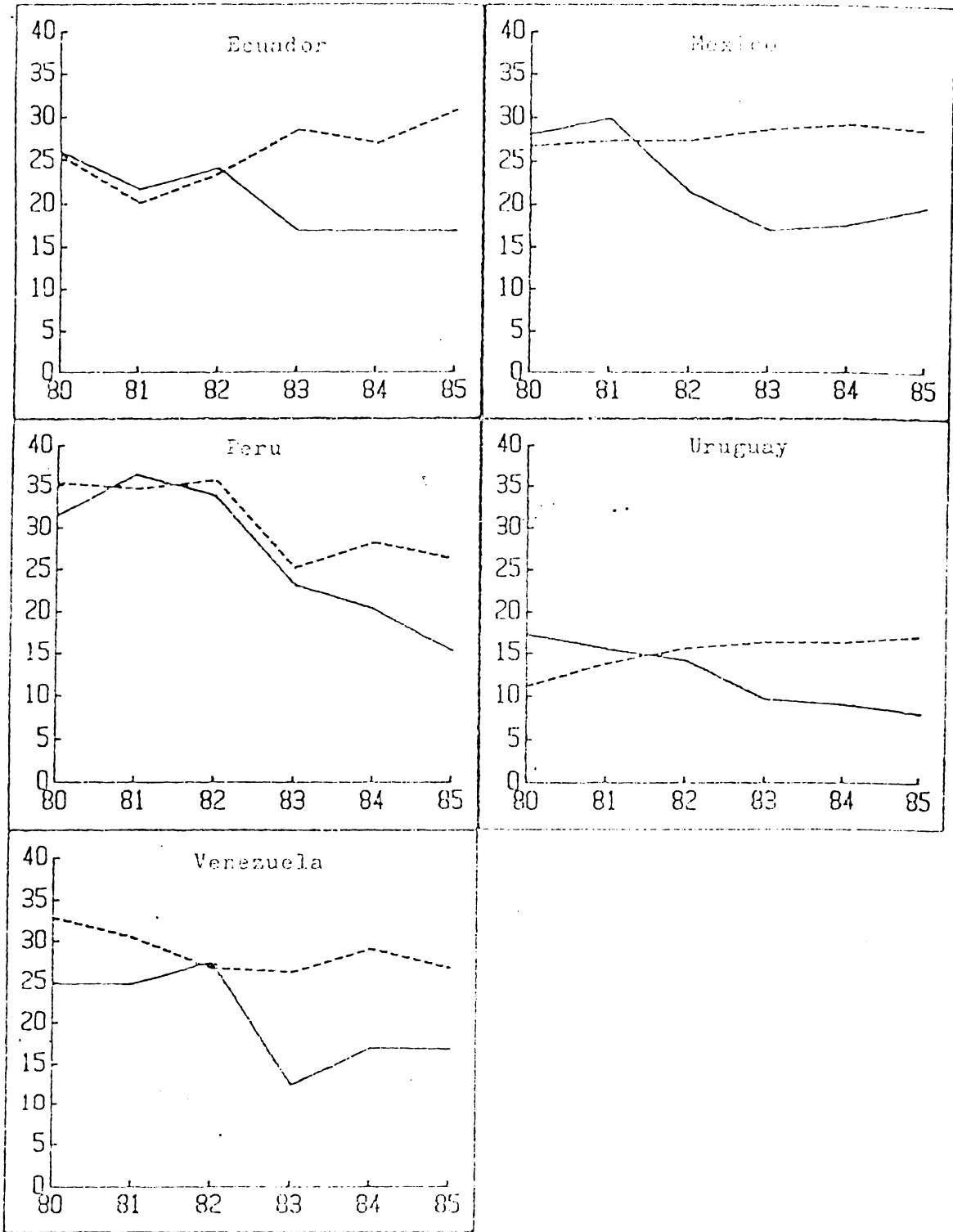


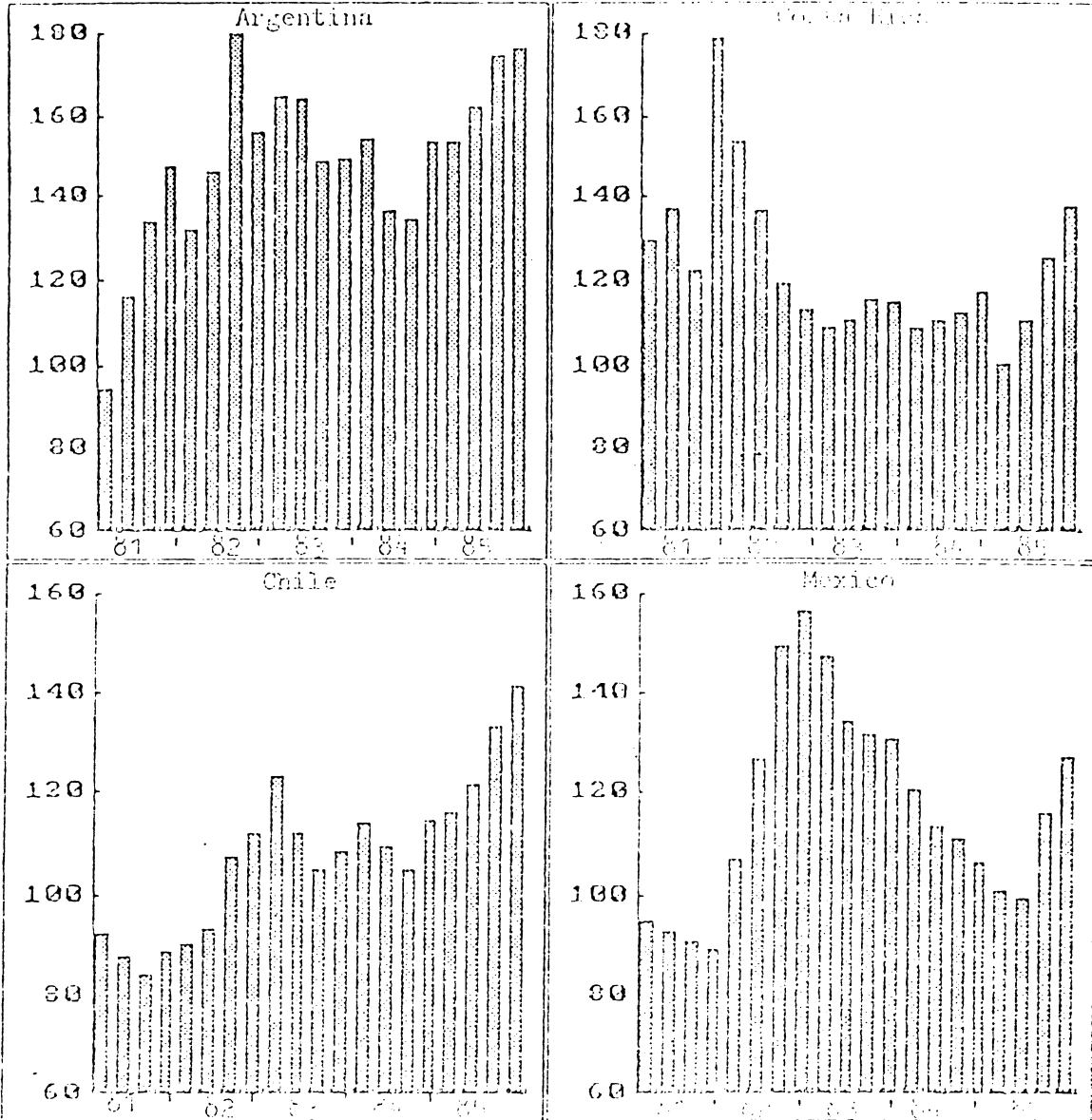




Figure 4

QUARTERLY REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATE INDICES  
IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

(1980=100)



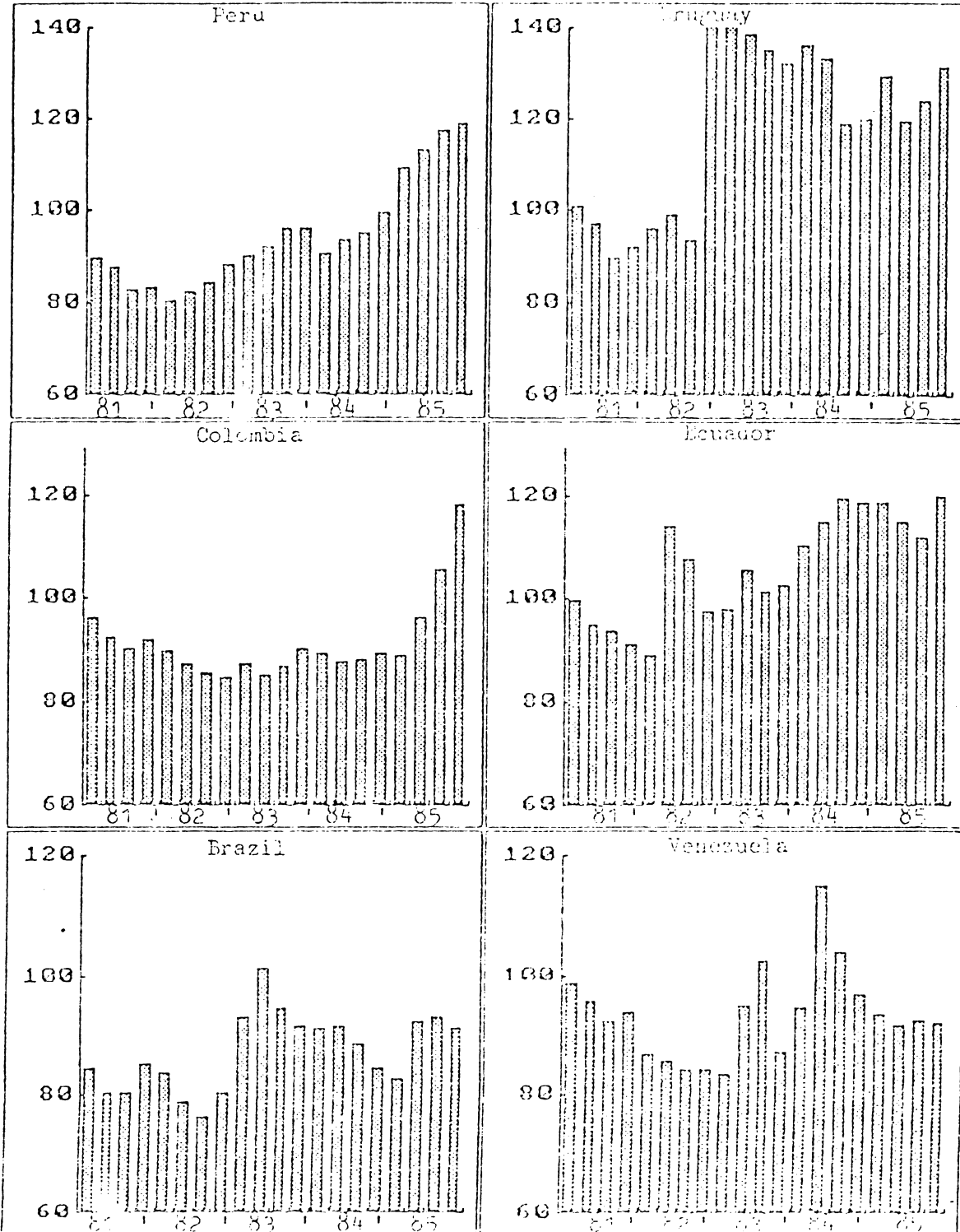
Source: ECLAC.



Figure 4 (conclusion)

QUARTERLY REAL EFFECTIVE EXCHANGE RATE INDICES  
IN SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES

(1980=100)





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA

INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO - BANCO MUNDIAL

Cartagena, Colombia

Marzo 27-30, 1987

LA CRISIS AGRICOLA INTERNACIONAL :  
ALGUNAS PROPOSICIONES DE REFORMA\*

por Felipe E. Ortiz R.

Santiago de Chile, Marzo de 1987

\* Trabajo presentado por el autor en el Seminario de Alto Nivel sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE), Banco Mundial y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
1. ORIGENES DE LA CRISIS	1
2. BREVE CARACTERIZACION DE LA CRISIS	2
3. LA CRISIS DE LOS PAISES EN DESARROLLO	4
4. PROPOSICIONES DE REFORMAS	5
CONCLUSIONES	6
BIBLIOGRAFIA	8





## INTRODUCCION

El proceso internacional de las políticas agrícolas ya comenzó, aunque no aún en la escala requerida.

Algunas medidas adoptadas recientemente por los "tres grandes"\* y ciertos acuerdos alcanzados en foros internacionales (muy principalmente el GATT), además de importantes reuniones que se producirán durante el primer semestre de 1987 sobre comercio agrícola (entre ellas, el inicio de la "Uruguay Round", la Reunión del Consejo de Ministros de la OCDE en mayo y la "Cumbre Económica" de Venecia en Junio), permiten abrigar esperanzas de que el camino de la reforma agrícola internacional va a adquirir crecientemente forma en los primeros meses de este año.

Para ello no sólo será necesario desplegar una gran dosis de coraje político, en especial en aquellos países o grupo de países que puedan liderar este proceso, sino que también requerirá desarrollar muy hábilmente la diplomacia comercial multilateral.

El proceso de reforma debiera tener por objetivo de mediano plazo la reducción por parte de todos los principales productores de la "brecha de precios" ("price adjustment gap" de acuerdo a la terminología de Australia) existente entre los precios internacionales y los precios internos, colocando en línea las políticas agrícolas de los países desarrollados y las de los países en desarrollo, de modo que los productores queden más expuestos al mercado y ajusten en consecuencia sus políticas de producción y de ventas.

### 1. ORIGENES DE LA CRISIS

En el origen de la crisis agrícola que afecta la economía mundial interactúan varios factores, entre los que destacan políticas agrícolas inadecuadas en los países desarrollados y en desarrollo y una fuerte contracción en la demanda internacional, producida por una economía mundial que se encuentra afectada desde comienzos de esta década por una de las recesiones más fuertes de este siglo. En el caso de los países en desarrollo, como veremos más adelante, debe agregarse la existencia de políticas macroeconómicas que en general han desalentado el crecimiento de la producción agrícola y los ingresos rurales.

No obstante los bajos precios internacionales existentes, la oferta de productos agrícolas en la actualidad supera con creces su demanda, lo que ha incrementado



No cabe duda que el fondo del problema se encuentra en que los incentivos para mantener o incluso expandir la producción en los países desarrollados, han sido muy grandes. Los rápidos incrementos en la productividad que han acompañado a este proceso, introducidos por diferentes programas agrícolas puestos en vigor durante la década del 70 y por la fuerte expansión observada en la demanda en ese mismo período, han contribuido a estimular este crecimiento de la producción agrícola mundial.

Dichas políticas agrícolas permitieron que países tan importantes en los mercados agrícolas internacionales como EE.UU, la CEE y Japón, aislaran sus mercados internos de las fluctuaciones en los precios internacionales, aumentaran su producción y algunos de ellos volcaran eventualmente en los mercados internacionales sus excedentes con la ayuda de generosos subsidios.

El fuerte crecimiento experimentado por la demanda durante los años 70 no permitió percibir las implicancias del fortalecimiento que se estaba produciendo en la capacidad productiva del sector agrícola si en algún momento aquella decaía. La recesión de comienzos de la década del 80, que involucró una fuerte contracción del comercio internacional y una drástica reducción en la demanda de estos productos agrícolas, produjo un fuerte desbalance entre oferta y demanda del producto, pues la producción sólo se ajustó parcialmente a la menor demanda.

El fuerte desequilibrio que se observa actualmente entre la oferta y demanda internacional por productos agrícolas es fundamentalmente el resultado de las políticas agrícolas de EE.UU y la CEE, que indujeron una fuerte expansión de su producción interna (que debía sostenerse en una demanda externa creciente, que -como se comentó- no sólo no se mantuvo sino que además se contrajo) y en las políticas agrícolas restrictivas de Japón, que reprimieron un fuerte potencial importante de demanda por importaciones agrícolas.

En resumen, en el contexto de una economía mundial que se recupera lentamente, los programas de apoyo a los precios y los ingresos, las restricciones comerciales que afectan el acceso a los mercados y la presencia de subsidios a la producción y a las exportaciones, explican en gran medida la presente crisis agrícola internacional.

## 2. BREVE CARACTERIZACION DE LA CRISIS

Los mercados agrícolas mundiales están en su peor estado desde la Gran Depresión, caracterizándose por elevados niveles de stocks, bajos precios, serios problemas financieros alto endeudamiento, desempleo y problemas de balanza de pagos en aquellos países endeudados fuertemente, dependientes de exportaciones agrícolas. 1/



El análisis de los stocks actuales indica que las existencias de trigo han aumentado en un 59% en el período 1980/1981 - 1986/1987, de 98 millones de toneladas a una cifra estimada de 156 millones de toneladas, mientras que los precios han disminuido en igual período en un 42%. La situación del arroz y de los cereales secundarios (maíz, avena, cebada y centeno), junto a la de trigo, se muestra en el Cuadro Nº 1.

### CUADRO Nº 1

#### NIVEL MUNDIAL: PRODUCCION, IMPORTACIONES, STOCKS Y PRECIOS PARA LOS PRINCIPALES PRODUCTOS

(PERIODO 1980 - 1987)

PERIODOS	Producción (mill de tons) <u>a/</u>	Importaciones (mill de tons) <u>b/</u>	Existencias Remanentes (stocks) (mill. de tons) <u>c/</u>	Precios de Exportación (US\$ /ton.) <u>d/</u>
<b>TRIGO</b>				
1980/81	446	91	98	179
1981/82	454	99	106	169
1982/83	482	97	120	158
1983/84	494	101	130	153
1984/85	517	104	144	147
1985/86 <u>f/</u>	506	86	148	128
1986/87 <u>g/</u>	527	82	156	103 <u>e/</u>
<b>ARROZ <u>h/</u></b>				
1980	399	13	43	477
1981	411	11	44	390
1982	424	11	43	272
1983	452	12	47	272
1984	470	11	53	246
1985 <u>f/</u>	471	12	53	226
1986 <u>g/</u>	474	11	49	223 <u>e/</u>
<b>CEREALES SECUNDARIOS</b>				
1980	720	102	96	142
1981	786	102	134	118
1982	812	88	173	115
1983	695	90	98	146
1984	818	102	124	123
1985 <u>f/</u>	865	84	195	105
1986 <u>g/</u>	857	81	243	72 <u>e/</u>

FUENTE: Perspectivas Alimentarias. FAO Nº 1/1985 y Nº 11-12/1986

a/ Los datos corresponden al año civil indicado en primer lugar

b/ Período julio/junio, salvo para arroz cuyos datos se refieren al año agrícola en segundo lugar.

c/ Consisten en agregados de los niveles nacionales de remanentes al final de los años agrícolas nacionales.

d/ Promedio período julio/junio. Precios de exportación representado por: Trigo (US Nº 1 Hard Winter); Arroz (Tailandia 5%) y Cereales Secundarios (Maíz, US Nº 2 Amarillo)

Promedio de las cotizaciones de julio a octubre de 1986

Estimaciones FAO



El costo de los programas agrícolas de los "tres grandes" se estima que alcanzó a mediados de esta década a una cifra cercana a los US\$ 80.000 millones, incluyendo el costo para los contribuyentes y los consumidores en los casos de EE.UU y la CEE y sólo el primero en el caso de Japón.

GEOFF MILLER estima que si las políticas existentes permanecieron inalteradas, tomaría un largo tiempo para mejorar significativamente los ingresos agrícolas y el comercio internacional y "... los stocks permanecerían como una carga hasta bien entrada la década de los 90 ... las liquidaciones continuarían y la tensión internacional permanecería a un alto nivel". 2/

### 3. LA CRISIS EN LOS PAISES EN DESARROLLO

Como se señaló, "... las políticas económicas generales y agrícolas en los países en desarrollo han evolucionado en forma que desalientan el crecimiento de la producción agrícola y de los ingresos rurales". 3/

Las políticas comerciales han sido frecuentemente la principal fuente de discriminación contra la agricultura, la que se ha visto agravada por políticas fiscales y monetarias expansivas y regímenes cambiarios inflexibles, que han sobrevaluado las respectivas monedas. A lo anterior debe sumarse la discriminación implícita que se ha producido en el gasto de gobierno y la inversión, los cuales se han orientado hacia sectores urbanos. 4/

Algunas reformas que son necesarias de efectuar en la agricultura de numerosos países en desarrollo, incluyen la asignación de un rol más importante al mercado en la actividad agrícola, la disminución de la intervención del Estado en la comercialización agrícola o el mejoramiento de los precios de la producción agrícola, además de la entrega de políticas permanentes y estables.

La promoción de reformas de este tipo, junto a políticas macroeconómicas más eficientes y menos discriminatorias respecto del sector agrícola y mayores gastos en infraestructura rural, seguramente ofrecerán mayores oportunidades para impulsar el crecimiento no sólo de la agricultura sino que también de la economía en general de muchos países en desarrollo. De acuerdo a ALBERTO VALDES, entre las reformas macroeconómicas fundamentales a

2/ Ibidem, p.2.

3/ Véase ANANDARUP RAY: "Políticas Comerciales y de Precio en la Agricultura Mundial", Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1986, p.4.

4/ Véase AJAY CHHIBER y JOHN WILTON: "Las Políticas Macroeconómicas y el Rendimiento Agrícola en Países en Desarrollo", Septiembre 1986 nn 7=8





promover para "...sacar el mejor provecho de las oportunidades de crecimiento que brinda el comercio internacional, en particular para el crecimiento agropecuario en la América Latina, en esencial que haya un alineamiento correcto del tipo real de cambio". 5/

#### 4. PROPOSICIONES DE REFORMA

Para superar la actual crisis agrícola internacional, se requiere reducir lo que el Gobierno de Australia ha denominado la "brecha de precios" ("price adjustment gap") que se produce entre los precios internos y los precios internacionales.

La reducción de esta "brecha" será más viable en la medida que el proceso de reforma sea concertado, comprendiendo a los principales países (entre ellos, los "tres grandes") y los principales productos básicos agrícolas (incluyendo aquellos de especial interés para América Latina y El Caribe: café, azúcar, carne, algodón, soya, cacao, banano y maíz). A efectos de reducir esta "brecha de precios", este esfuerzo concertado debe centrarse en moderar los programas de apoyo a los precios e ingresos agrícolas, en particular en aquellos países con una "brecha" mayor.

Debido a que se hace necesario reducir los niveles de stocks actuales (considerando además que en las primeras etapas del proceso de reforma la oferta muy probablemente continuará excediendo a la demanda, deprimiendo aún más los precios, y teniendo presente que los ingresos de los agricultores caerían drásticamente si los precios de apoyo fueran reducidos sustancialmente en la ausencia de programas de asistencia), se estima que un mecanismo de apoyo transitorio a las reformas fundamentales ya esbozadas podría comprender controles de oferta y la concertación de acuerdos internacionales para liberar los stocks existentes, los cuales deberían ser puestos "en cuarentena".

Algunas proposiciones de reforma bajo consideración en la actualidad a nivel internacional para enfrentar la crisis agrícola, gran parte de las cuales han sido sugeridas por las autoridades australianas, incluyen:

- un compromiso de congelar los actuales niveles de subsidios y la "brecha de precios" y un plan para reducir ambos con un calendario preciso y determinado.

Una propuesta concreta que se ha sugerido consiste en una reducción de los precios agrícolas internos de los "grandes" durante la temporada 1987/1988 de un 10% para todos aquellos productos en que la "brecha" actual sea mayor que un



- a un nivel más general, un acuerdo de los países desarrollados más importantes para impulsar decididamente la reforma agrícola internacional en la Cumbre Económica de "los 7" de Venecia;
- la disminución de esta "brecha" probablemente debería ir acompañada de algunas medidas transitorias destinadas a controlar la oferta, poner "en cuarentena" los stocks actuales y acordar internacionalmente su liberación;
- una decisión de que las medidas de apoyo a los ingresos de los agricultores deberían desde ya desvincularse de los programas de apoyo a los precios basados en la obtención de ciertos niveles de producción;
- el desarrollo de un conjunto de principios para liberalizar el comercio agrícola a través de una reforma de las políticas agrícolas nacionales. En el caso específico de los países en desarrollo, tal reforma debería ir acompañada de reformas simultáneas en las políticas macroeconómicas de modo de inducir un aumento en su producción agrícola; y
- una negociación de disciplinas efectivas para la operación de los subsidios agrícolas y los precios de apoyo y para obtener un mayor acceso a los mercados, en el marco de la "Uruguay Round" del GATT.

En línea con lo acordado por el Grupo de "Fair Traders" en Tailandia en Febrero de 1987, pareciera ser que el establecimiento en enero pasado de los mecanismos y procedimientos de negociación de la "Uruguay Round" ha dado una sólida base para la realización de negociaciones agrícolas y han abierto el camino para progresos tempranos en la reforma del sistema comercial agrícola".

### CONCLUSIONES

La reforma agrícola internacional debería permitir una reducción de la "brecha de precios", lo que requiere una reforma simultánea de los programas de apoyo a los precios y el ingreso rural en los "tres grandes", un mejoramiento de las reglas comerciales internacionales en materia de restricciones comerciales y subsidios y un replanteamiento de las políticas macroeconómicas y sectoriales de numerosos países en desarrollo.

La combinación específica de medidas que adopten los distintos países para reducir esta "brecha" será función de las políticas y prioridades de cada uno de ellos, aunque se estima que tal proceso debería ir acompañado de un acuerdo relativo a los principios generales que deberían gobernar este ajuste y de un acuerdo relativo al mejoramiento de las reglas comerciales.



Es posible que no todas las proposiciones de reforma u otras de efecto equivalente que en este trabajo se citan sean concretadas en el proceso de reforma ya iniciado, pero lo que sí resulta claro es que si una gran parte de ellas no se materializa, la crisis no sólo persistirá sino que probablemente se agudizará, con todos los problemas económicos, financieros, sociales y políticos que ello conllevaría.

Aunque parezca obvio señalarlo, la vía más efectiva para enfrentar los problemas de ingresos que afectan a los productores agrícolas de todo el mundo, es a través de un programa de ajuste de mediano plazo diseñado específicamente para promover un ajuste positivo en la dirección de un mercado operando libremente. En el largo plazo, los programas de ajuste con mayores perspectivas de mejorar las condiciones de vida en el sector rural, son aquellos que mejoran la productividad agrícola y hacen más eficiente el negocio agrícola.

En el caso específico de los países en desarrollo, el Estado -además de promover políticas macroeconómicas sanas, que promuevan el desarrollo económico en general y el desarrollo agrícola en particular- debería orientar su participación en la actividad económica en un sentido subsidiario, reemplazando "...muchos servicios e instalaciones esenciales que los mercados privados no pueden facilitar, como riego, investigación, extensión, caminos rurales y educación... Estos son los tipos de actividades que deberían constituir el grueso del gasto público en el sector agropecuario"<sup>6/</sup>. Simultáneamente se estima de gran importancia impulsar políticas integrales de desarrollo rural, que coordinen la asignación de los distintos recursos fiscales que se dirigen en la actualidad a las áreas agrícolas.

La experiencia exitosa en este sentido de numerosos países en desarrollo garantizan la conveniencia de este curso de acción.

---

<sup>6/</sup> Véase Banco Mundial: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, p. 176.



BIBLIOGRAFIA

1. AUSTRALIAN GOVERNMENT : "Resolving the World Agricultural Crisis: An Australian Proposal", January 1987.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO : Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986. Washington D.C. Estados Unidos de América.
3. BANCO MUNDIAL : Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, 1986
4. CHHIBER, AJAY & WILTON, JOHN : "Las Políticas Macroeconómicas y el Rendimiento Agrícola en Países en Desarrollo".
5. FAIR TRADERS GROUP : Chairman's Summary of the Meeting of Senior Officials of the Fairs Traders in Agriculture, February 11, 1987.
6. FOCUS : Boletín de Información N<sup>o</sup> 43, GATT, Enero-Febrero de 1987.
7. INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK : Commodity Export Prospects for Latin America, June 1986.
8. MILLER, GEOFF : The Political Economy of International Agricultural Policy Reform, Department of Primary Industry, Australia, 1987.
9. RAY ANANDARUP : "Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Mundial, Finanzas y Desarrollo, Septiembre de 1986".
10. VALDES, ALBERTO : "Efecto de las Políticas Comerciales y Macroeconómicas en el Crecimiento Agropecuario: la Experiencia Sudamericana", International Food Policy Research Institute, 1986.





**INTERAMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE - IICA**

**ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE - WORLD BANK**

**Cartagena, Colombia**

**March 27-30, 1987**

**SEMINAR ON COMMERCIAL POLICIES AND PRICES**

**IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE**

**HANDBOOK ON MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS: AGRICULTURE**

**This is a background working paper. Consequently, it does not necessarily represent the views and policies of either World Bank or IICA.**



# Handbook on Multilateral Trade Negotiations

## Agriculture

### Introduction

1. Pervasive governmental intervention in domestic agricultural markets is the fundamental cause of the current disarray in world agricultural commodity markets and the major force behind the pressures for increasingly protectionist agricultural policies in both the developed and less developed economies around the world. Of course, the agricultural sector has been subjected to a variety of governmental interventionist policies for some time, but there have been some marked changes in the world economic scene in the past two decades or so which have had a significant impact on the nature of global agricultural commodity markets:

- (a) The volume of world trade in agricultural commodities has risen considerably and the variety of goods traded has increased;
- (b) Major new exporting countries have come onto the world agricultural commodity markets and important new importers have appeared; and
- (c) The shift from fixed to variable exchange rate regimes by



the principal trading countries has a major impact on both domestic and foreign commodity markets and financial markets, from which domestic farm producers are no longer shielded.

2. In these circumstances the domestic farm policies typically pursued in the past by both the OECD and the less developed countries (LDCs) appear to be poorly designed to encourage economically efficient production, investment and consumption decisions on the part of either producers, traders and consumers. As reported in a recent issue of The Economist Magazine (Dec. 13, 1986), among the anomalies of these policies, as catalogued by the Secretary of the Australian Department of Primary Industries, are the following:

(a) The budgetary costs of the U.S. farm program in 1986, was nearly US\$ 700 for each non-farm family; in the EEC the analogous figure was more than US\$900;

(b) Consumers in Japan are paying food prices about 50% higher than they would if the fall in world prices and the appreciation of the yen since 1980 had been reflected in internal agricultural prices;

(c) In the EEC and the U.S. the 25% of the farmers with the largest output receive some 75% of total farm support;

(d) The annual transfers from consumers (through higher



product dairy prices) and taxpayers to dairy farmers in the EEC represent US\$ 410 per cow; in the U.S. the transfers amount to US\$ 835 per cow; and

- (e) American grain stocks are equivalent to around two years' total world trade in grain; EEC beef stocks are about 30% of annual world trade.

Moreover, the effects of these domestic policies have a penchant -- often unanticipated or inadvertent and probably in most cases unavoidable -- for spilling over onto international markets. In these circumstances, governments have sought to insulate their domestic commodity markets from the instability and uncertainty they perceive as reigning on international commodity markets; paradoxically, these narrowly defensive efforts appear to have actually accentuated that instability (IBRD, 1986a).

#### Varieties of Agricultural Policies

3. In both the LDCs and the developed market economies agricultural policies appear to have been pursued for a variety of objectives:

- (a) Stabilize and increase farm incomes;
- (b) Abundant food supplies and stable food prices;
- (c) Improved external trade balances;





(d) Support to the development of other sectors of the economy;

(e) Technological progress in commodity production and processing; and

(f) Reasonable limits on the fiscal outlays necessary to reach these objectives.

4. As is the case with most sets of multiple objectives, the components of this list may not necessarily be mutually consistent, and trade-offs between achieving one or the other have often been necessary. Thus in many LDCs the objective of cheap food -- when pursued through policies which have tended to depress the prices and incomes of the farming population -- have consistently resulted in lowered production performance, had an adverse impact on trade balances and set back a country's economic advancement. On the other hand, despite historically expensive agricultural support programs, the OECD countries are beset by numerous problems. For example, farmers' incomes appear to have dropped precipitously in the U.S. in recent years, the costs of agricultural support programs in both the EEC and the U.S. have reached appallingly high levels, and commodity prices -- especially on world markets -- have by and large limped along at historically low levels in real terms.

5. Concurrently, during the last five years the rate of growth in the overall volume of agriculture trade has fallen and stocks of some



commodities in the hands of the OECD governments have burgeoned. Paradoxically, from a global perspective, the world food economy has performed reasonably well in the past two decades. One recent World Bank Report, Poverty and Hunger, suggested that the specter of famine had been effectively banished; rather the principle remaining problem was one of the exiguous purchasing power of the very poor as not enabling them to assemble the resources to effectively demand an adequate diet (IBRD, 1986b). Nevertheless, while the grotesque juxtaposition in the past of glut and famine may have been exorcised, improved levels of farm production, productivity and income will continue to represent a major opportunity for economic growth and poverty alleviation in the LDCs.

#### Types of Agricultural Protectionism

6. The variety and ingenuity of measures applied by the OECD governments to limit access of imported agricultural commodities to their domestic markets have served to drive a progressively thickening wedge between the prices observed on world markets and the prices (including product-specific deficiency/restitution payments) received by domestic producers. The trade policy interventions impacting on agricultural commodity trade flows are commonly divided into "border" and "non-border" measures. Tariffs are a very common border measure, but they appear in a myriad of forms, e.g., specific charges or ad valorem; customs valuations based on fictitious minimum or "reference" prices rather than actual invoices; fixed (bound) or variable levies (according to a target price); etc. Similarly, export incentives may take the form of tax drawbacks, restitution payments according to a



legislatively mandated or bureaucratically administered target price, bonus commodity certificates, surplus stock disposal through foreign aid, etc. Finally, state trading organizations in both the developed countries and LDCs can be used as instruments to implement certain protectionist policies.

7. Nontariff barriers (NTBs) also represent an important weapon in the protectionist armory against agricultural trade. According to one study (Nogues, et. al., 1986), 19 per cent of nonfuel imports by 16 developed countries were subject to NTBs in 1983; the share of agricultural imports subjected to NTBs was 36 per cent, second only to the 45 per cent rate for textiles. Of the developed countries' imports of LDC agricultural exports, 31 per cent were subject to nontariff barriers. (Actually, an even higher share of such imports from developed countries were subjected to nontariff barriers. In part this may owe to the "complementary" rather than competitive nature of developed country agricultural imports, e.g., tropical beverages.) Quantitative import restrictions -- the ultimate form of which is a total ban on imports -- are the most prevalent type of NTB used to insulate domestic markets from world prices -- and in the process tend to permit extraordinary income to accrue to those fortunate enough to obtain an import permit of the commodity in question. On a commodity category basis, NTBs are most frequently raised against sugar, animal and dairy products (Table 2).

8. These border measures in the developed countries are designed to decouple external market conditions from those governing domestic



1-

markets, which are affected by a variety of market intervention instruments which are intended to protect the prices and incomes received by farm producers. On the one hand, there are target prices and the associated deficiency payments, production loan programs with guaranteed commodity forfeiture values, subsidies or tax exemptions on such inputs as fuel, energy, fertilizers and irrigation water, favorable tax treatment of some farming activities, etc. These various measures have led to an overcommitment of domestic resources to agriculture and progressively larger production surpluses. The various governments are then projecting the results of these domestic policies unto international commodity markets as they attempt to dispose of these quantities. Thus the disarray in international commodity markets in recent years cannot be addressed without a harmonization and rationalization of the respective domestic agricultural policies of the OECD countries.

9. By no means are the LDCs any less ingenious in the variety of instruments they have mobilized in order to intervene in their domestic and international agricultural trading systems. To much larger extent, in most of these instances, taxes on the sector's trade represent a much more important share of their fiscal revenue than in the developed countries. Concurrently, the share of farm products in the typical urban consumption basket is much greater than in the developed countries, thus often intensifying the politicization of LDC government farm commodity price interventions. On balance, protection or maintenance of producer prices and incomes has tended to be of lesser importance than the government's fiscal revenue considerations or





short-term urban consumer interests. Finally, in the LDCs it appears that exchange rate manipulations have been much more central to or responsive to pressures on these governments to transfer resources out of the farming sector than has been the case in the developed countries. Overvalued exchange rates and an inordinate level of protection to industry in most LDCs have tended to strongly influence the distribution of income and wealth. On balance, the typical constellation of macroeconomic and sectoral policies has tended to depress the levels of resource allocation, productivity, profitability and income growth in the agricultural sectors of LDCs. In this situation, one can legitimately question the ability of many LDCs to efficiently take advantage of OECD agricultural trade liberalization measures, unless these same LDCs also correct the domestic policy distortions inhibiting the development of their own agricultural sectors.

#### Estimates of the Cost of Agricultural Protectionism

10. A series of studies have been carried out in recent years in order to establish the magnitude of some of the distortions arising from these market intervention measures. A range of techniques have been utilized in carrying out these studies, but they generally have been based on two approaches:

- (a) Static partial equilibrium models of single commodity markets, e.g., the calculation of nominal and effective protection coefficients or producer and consumer subsidy equivalents; and



(b) Commodity market equilibrium models.

11. Nominal protection coefficients for commodities in a number of industrial countries are presented in Table 3 (IBRD, 1986a). These represent only a rough measure of protection, as they are quite sensitive to variability in product prices, exchange rates and product quality. One may nevertheless observe, for example, that dairy farmers appear to be generally heavily protected in most countries, that Japanese and European farmers tend to be more heavily protected than farmers in countries relying more heavily on agricultural exports, and that the notable differences in protection levels suggest that relative internal prices may vary considerably from one country to the next. A series of estimates of nominal protection coefficients for a number of African LDCs, also reproduced from that same IBRD report, demonstrates the levels of negative protection, i.e., producer taxation, that are effectively imposed on farmer producers in the LDCs (Table 4).

12. Much more ambitious are the commodity market equilibrium studies, a number of which are reported on in the most recent IBRD World Development Report cited earlier (IBRD, 1986a). Some of the major findings of these studies are summarized in Tables 5 - 6, which present estimates of the magnitudes of the gains which could accrue to both developed and developing countries from either (preferably) jointly or even separately liberalizing their respective agricultural trade regimes. To some extent the values cited in these tables probably tend to actually underestimate the possible gains, given the downward trends



in world commodity prices since much of the work was carried out. Table 5 reports the likely changes in the prices and volumes of trade following on commodity trade liberalization by various groupings of countries. For those commodities listed, that study found the results presented in Table 6, i.e., that the major beneficiaries of trade liberalization would be the liberalizers themselves. For the principal trading groups, in fact, obtaining concessions without any liberalizing measures of one's own seems to be a self-defeating strategy. However, when one focuses in greater detail on individual LDCs, in some cases on balance there appears to be a real deterioration in their situation -- e.g., the very low income cereals importers would face higher prices for their cereals purchases from abroad (Zietz and Valdes, 1986).

13. These last findings demonstrate the danger to the LDCs from their standing back from the agricultural trade negotiations and considering the confrontations and interests at play to be primarily those of the U.S. and EEC farm lobbies. Very clearly, if the agricultural trade negotiations are constrained to merely the interests of these two trading blocs, some increasingly important LDC agricultural trading interests may lose out, while the OECD agricultural exporting interests may attempt to further protect their domestic producers and "carve up" export markets. The LDCs should recognize that there are definite gains to the OECD countries to such a strategy; in Table 6 the efficiency gains to the OECD countries from their own trade liberalization process are estimated at US\$ 48.5 billion (in 1980 prices). Given the rising fiscal costs of current OECD farm support programs (some US\$ 50 billion in 1986) and a growing consumer awareness of the tendency for these



programs to hike food prices. Some pressure for such a "partial" solution may not be all that far-fetched. A second clear deterrent to the LDCs "sitting out" the agricultural trade negotiations is the estimate (in that same Table) that "unilateral" agricultural trade liberalization on the part of the OECD countries would represent losses to the LDCs on the order of US\$ 11.8 billion (in 1980 prices).

#### Past Treatment of Agriculture in the GATT

14. In principle, trade in agricultural products is subjected to the same GATT discipline as trade in other commodities. However, several important exceptions exist. Thus, the general prohibition of quantitative import and export restrictions, or quotas, (Article XI) may be relaxed in certain circumstances:

(a) Temporary export restrictions may be introduced to prevent or relieve shortages of food or other essential products;

(b) Import restrictions may be introduced where they are necessary to the enforcement of domestic marketing or production control programs or the removal of temporary domestic surpluses; and 1/

(c) Import and export restrictions may be used if necessary for the application of standards of commodity classification, grading or marketing.





15. Further special treatment for agriculture in the GATT derives from the exception, in Article XVI, to the general prohibition of export subsidies in the case of primary products (agricultural or non-agricultural). In the Subsidies Code subsequently signed by some contracting parties during the Tokyo Round of MTNs, an attempt was made to further restrain the Article XVI admonition that the use of such export subsidies on primary products was to be limited so as to not give the subsidizing party "more than an equitable share of world export trade" of the commodity in question. (Subsequently, there has been much argument about what is a "primary commodity" and what constitutes an "equitable share.") As regards domestic subsidies -- including price and income support programs -- which may have an effect on agricultural commodity trade flows, parties are not explicitly enjoined from applying them, but are required to notify GATT of such subsidies and to consult with other members when requested. (That same Code and the Tokyo Round Antidumping Code also provide procedures for applying countervailing measures when subsidies are shown to cause injury.) A number of GATT panels have been convoked in the past decade -- largely at the request of OECD complainants against the practices of other OECD member countries -- to address and recommend resolution of agricultural trade disputes coming under the provisions of the GATT provisions (IMF, 1985).

16. In the past MTN rounds, discussions with respect to agricultural trade -- except for such special issues as, e.g., tropical beverages -- have tended to be between the major developed country participants in that trade. By the time of the Tokyo round in 1973-79 these were the



U.S., the EEC (whose Common Agricultural Policy was only in its formative stages at the previous Kennedy Round) and Japan. Principal agricultural trade concessions related to those three parties, plus the limited achievement of the subsidies code and the establishment of consultative arrangements regarding trade in dairy products and bovine meat. On the other hand, an initiative which did not prosper was the conclusion of a new, more ambitious International Wheat Agreement. In the Tokyo Round negotiations there was no real attempt to grasp the nettle of domestic agricultural policies as representing a major disequilibrating force on international commodity markets.

17. Despite the most favored nation principle underlying the GATT, an enabling clause authorizes developed country members to grant preferential and non-reciprocal tariff concessions to developing countries under the auspices of the General System of Preferences (GSP). Currently about 25 developed countries are granting such GSP concessions. The coverage of agricultural products by these arrangements is limited, however; thus in recent years less than twenty per cent of the imports accorded GSP treatment by the U.S., EEC and Japan have been agricultural products (Congressional Research Service, 1986). Problems remain with respect to the higher rates of duty charged on processed and semi-processed products in contrast to primary products. Moreover, non-tariff barriers fall outside the consideration of the GSP and their formal or informal application/extension (e.g., voluntary restraint agreements, orderly marketing arrangements, etc.) may aggravate LDC access to developed country markets for agricultural commodities. As we discussed above (paragraph 7), it appears to be the



case that developed countries tend to raise non-tariff barriers against agricultural commodities more frequently than against manufactured imports.

#### Background to the Uruguay Round

18. The ink was barely dry on the outcome of the Tokyo Round of MTNs when initiatives were underway for the convening of a new round of trade talks. The changed international economic and trade environment and related actual or threatened protectionist measures on the part of some GATT members — as well as some continuing concerns about issues left outstanding or unresolved from the Tokyo Round — led to the convocation of a GATT Ministerial meeting in Geneva in 1982. The concluding declaration of that meeting stressed the need "to bring agriculture more fully into the multilateral trading system by improving the effectiveness of GATT rules.... and to seek to improve terms of access to markets and to bring export competition under greater discipline" (Congressional Research Service, 1986). Concern was expressed with regard to subsidies affecting agriculture, especially export subsidies, and the need to avoid subsidization seriously prejudicial to the trade interests of GATT members.

19. Following on the recommendations of the 1982 Ministerial meeting — and perhaps spurred on by the crescendo of concern over world agricultural trade issues — a Committee on Trade in Agriculture, composed of 49 member states, was established in 1982 and instructed to review: 2/



(a) Improvements in the conditions of market access;

(b) Notification and examination of national agricultural policies; and

(c) Distortions to competition in agricultural trade arising from direct and indirect export subsidization.

The recommendations of the CTA focused on strengthening the Article XI injunction on quantitative restrictions; barriers such as voluntary export restraints, variable levies, unbound tariffs and minimum import prices would be brought under the range of measures to be regulated. The use -- and abuse -- of export subsidies would be more closely circumscribed. Both the domestic and agricultural trade policies of members would be subject to regular review (Congressional Research Service, 1986). This move to raise domestic agricultural policies as a central element in international trade in farm products represents a watershed in the MTNs; the opportunity for underdeveloped countries to pursue this theme in order to reduce the disarray on international commodity markets which operates to their disadvantage is an important one which they should exploit.

20. In some respects, the situation may not seem to be a propitious one for meaningful progress in reducing barriers or liberalizing trade in agricultural products. Over the last two and one-half decades, the growth trend in the volume of world agricultural trade has been downward, at a period of time when the growth of world agricultural





1-

production has trended upwards (Table 1). This phenomenon may in part derive from the generalized drive to food self-sufficiency undertaken by many countries in the decade of the seventies, in reaction to the then generally-perceived and widely advertised food supply "crisis." A notable expansion of agricultural production infrastructure and on-farm investment occurred in that decade, in part fueled by optimistic market prospects and facile access to investment and commodity trade finance arising from the growth of liquidity on world financial markets. This was accompanied by a rapid uptake of new more highly productive inputs and techniques. Finally, domestic food demand was expanding relatively rapidly in middle- and low-income developing countries at a rate so as to absorb both the domestic production growth and expanded quantities from abroad.

21. Turmoil on financial and foreign exchange markets and lower growth rates in both the industrialized economies and LDCs in the 1980s have punctured the earlier buoyancy of these world commodity markets, while agricultural production has continued to grow. New exporters from the ranks of both the developed and developing economies have appeared in a major way during the past decade to contest the markets and relative positions of long-standing principal suppliers of grains, oilseeds and sugar. In the developed countries domestic agricultural policy initiatives, in an attempt to cope with rising supplies of what now appear to be relatively costly commodities, have typically adopted or intensified existing price and income support measures which have projected this disarray unto world commodity markets.



1-

---

The Initiation of the Uruguay Round

22. Trade Ministers of GATT member countries (contracting parties), meeting in Montevideo in September, 1986, adopted a Declaration for the Eighth (Uruguay) Round of MTNs which highlighted several issues of agricultural trade which would be subjects of the negotiations (GATT, 1986c):

- (a) Improving market access for international trade in agricultural commodities through, inter alia, reduction of import barriers, whether they be of a tariff or non-tariff nature;
- (b) Improving the competitive environment by increasing discipline -- including phased reduction -- in the use of direct and indirect subsidies and other measures affecting directly or indirectly agricultural trade; and
- (c) Minimizing the adverse effects that sanitary and phytosanitary measures can have on international trade.

There was acknowledgement of an "urgent need" to correct existing restraints and prevent further ones on agricultural trade, including those related to "structural surpluses," so as to reduce the uncertainty, imbalances and instability in world agricultural markets. The Declaration directed that the work carried out by the Committee on Trade in Agriculture was to serve as an important input into the Negotiations.



23. Several other topics on the primary negotiating agenda of the Uruguay Round are also intimately related to agricultural trade issues:

- (a) Subsidies and countervailing measures, as provided for under Articles VI and XVI of the GATT and the MTN Codes (Subsidies and Countervailing Duties Code and Antidumping Agreement) on these matters;
- (b) Safeguards, as new protectionist initiatives seem to have proliferated outside the GATT framework; and
- (c) Dispute settlement procedures under the GATT, which in the case of agricultural trade complaints have been a subject of some criticism.

That the predominant source of all GATT dispute settlement cases has been agricultural trade attest to the timeliness of these topics. Similarly, actions against unfair trading practices under Section 301 of the U.S. Trade Act of 1974 have been primarily on agricultural trade issues (Council of Economic Advisors, 1987). The time appears ripe for developing an improved GATT framework for addressing and resolving these issues.

Are Domestic Farm Policies on the Negotiating Table?

24. There should be no doubt that the domestic farm policies of the U.S., the EEC and Japan are the key to moderating the disarray which



has gripped the global agricultural commodity markets during the 1980s. On the other hand, the economic and political concerns of these various countries with respect to the pace and direction of structural change in their respective agricultural sectors are legitimate. The processes by which and time frame within which their farm producers, processors and suppliers will be encouraged to adjust the present surplus production capacity -- in terms of product composition, scale, geographical distribution and comparative advantage -- in order to more closely adapt production to likely future demand trends cannot be divorced from the move to a more liberal world agricultural trading environment. There appear to be two approaches, poles apart to this adjustment process:

- (a) Allocation of production and trade quotas to the principal producer and market participants, so as to manage the supply and prices of principal traded commodities; or
- (b) Harmonization of domestic agricultural income and price support policies with agricultural trade policies to remove the "market wedge" required by current domestic support policies.

Grosso modo, the first approach is that apparently preferred by the member nations of the EEC; the second alternative more closely parallels the proposals of the U.S., and is manifested that country's 1985 farm legislation to reduce (if perhaps very timidly) to world





market price levels its domestic support and target prices for major traded commodities and further proposals to progressively "decouple" farm income support programs from individual commodity production decisions.

25. Concurrently, a number of LDCs must redress the existing distortions in their domestic agricultural policies which have in the past depressed sectoral productivity and profitability. Furthermore, in order that their agricultural producer, processor and trader sectors can promptly respond to the opportunities provided by a more liberal global agricultural trading environment, the domestic and external trade regimes must experience a parallel liberalization process. Finally, a stable macroeconomic environment should provide an aura of stability and confidence to underpin further development.

#### Persistent Issues Outside the MTN

26. There are several important issues which are directly relevant to the interests of agricultural commodity producers and traders in both the developed and developing economies, but which will not be frontally addressed in the GATT negotiations:

- (a) Problems of expanding world growth and the demand for farm products, e.g., relieving the debt overhang in LDCs, reinvigorating the OECD economies, etc.; and
- (b) Ameliorating the instability observed in recent years in world financial and foreign exchange markets, a problem



deriving -- as in point (a) above -- from the lack of monetary and fiscal discipline and policy coordination of the OECD countries.

27. An MTN round which successfully launches meaningful agricultural trade liberalization extending over a period of the next several years could provide an important underpinning for a growth/adjustment process. Shaping future national agricultural programs in both the OECD countries and the LDCs so that their respective operation contributes to the broadening of both domestic and international commodity markets -- rather than causing domestic policy distortions to spill over unto them in a disorderly manner as so many of these national programs do at present -- is a major challenge.



### Footnotes

1/ A special dispensation has in the past been accorded to the U.S. in order that it may impose quantitative restrictions (fees or quotas) on certain agricultural products for which domestic commodity price support programs are in operation, regardless of the presence or absence of domestic production or marketing controls.

2/ The members of the CTA were Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Brazil, Cameroon, Canada, Chile, Colombia, Cuba, Czechoslovakia, Dominican Republic, Egypt, European Community (and member states), Finland, Gabon, Haiti, Hungary, Iceland, India, Indonesia, Israel, Ivory Coast, Jamaica, Japan, Kenya, Republic of Korea, Malaysia, New Zealand, Nicaragua, Nigeria, Norway, Pakistan, Peru, Philippines, Poland, Romania, Singapore, South Africa, Sri Lanka, Sweden, Switzerland, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, United States, Uruguay, Yugoslavia, and Zaire.



## Bibliography

- Anderson, Kym and Rodney Tyers. 1986. "International Effects of Domestic Agricultural Policies." In R.H. Snape, ed. Issues in World Trade Policy: GATT at the Crossroads. New York: Saint Martins.
- Council of Economic Advisors. 1987. Economic Report of the President. Washington, D.C. U.S. Government Printing Office.
- Congressional Research Service. 1986. Agriculture in the GATT: Toward the Next Round of Multilateral Trade Negotiations. Washington, D.C. U.S. Government Printing Office.
- Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. 1987. Government Intervention in Agriculture: Measurement, Evaluation and Implications for Trade Negotiations. Staff Report AGES861216. Washington, D.C.
- The Economist. 1986. "Farm Subsidies: Fat on the Land" 301:7476 (December), 76.
- General Agreement on Trade and Tariffs and Trade. 1985. Trade Policies for a Better Future. Geneva.
- General Agreement on Tariffs and Trade. 1986a. The Text on the General Agreement on Tariffs and Trade. Geneva.
- General Agreement on Tariffs and Trade. 1986b. International Trade, 1985-1986. Geneva.
- General Agreement on Tariffs and Trade. 1986c. Focus 41 (October, 1986): 2-5.
- Hathaway, Dale E. 1986. "Trade Negotiations: They Won't solve Agriculture's Problems." Choices, Fourth Quarter: 14-17.
- International Bank for Reconstruction and Development. 1986a. World Development Report. Washington, D.C.
- International Bank for Reconstruction and Development. 1986b. Poverty and Hunger. Washington, D.C.
- Johnson, D. Gale, Kenzo Hemmi and Pierre Lardinois. 1985. Agricultural Trade Policy: Adjusting Domestic Programs in an International Framework. New York: New York University Press.
- Nogues, Julio J. 1985. "Agriculture and Developing Countries in the GATT." World Economy. June: 119-133.
- Nogues, Julio J., Andrzej Olechowski and L. Alan Winters. 1986. The Extent of Nontariff Barriers to Imports of Industrial Countries. IBRD





1-

Staff Working Paper No. 789.

Zietz, J. and A. Valdes. 1986. The Costs of Protectionism to Developing Countries: An Analysis for Selected Agricultural Products. IBRD Staff Working Paper No. 769.



**Table 1: GROWTH OF WORLD MERCHANDISE TRADE AND PRODUCTION, 1960-85**  
(Average annual percentage change in volume)

	1960-69	1970-79	1980-83	1984	1985	1960-69	1970-79	1980-83	1984	1985
<b>EXPORTS</b>										
All merchandise	8 1/2	5 1/2	1/2	9 1/2	3	6	4	0	5 1/2	3
Agriculture	4	3	1 1/2	4	-1	2 1/2	2 1/2	2	5	2
Mining	6 1/2	2 1/2	-5 1/2	2	-2 1/2	5	3 1/2	-3 1/2	0	-2
Manufacturing	10 1/2	7 1/2	2	12	6	7 1/2	4 1/2	1	7	4
<b>PRODUCTION</b>										
All merchandise										
Agriculture										
Mining										
Manufacturing										

Source: GATT 1986b



**Table 2: THE FREQUENCY OF APPLICATION OF VARIOUS NONTARIFF BARRIERS IN INDUSTRIAL COUNTRIES, 1984**  
(percent)

Commodity	Tariff quotas and seasonal tariffs		Quantitative restrictions	Minimum price policies		Total
	(1)	(2)		All	Variable levies	
Meat and live animals	12.3	41.0	26.0	23.8	52.2	
Dairy products	6.9	29.6	28.6	25.6	54.6	
Fruits and vegetables	15.7	18.8	4.9	0.8	33.1	
Sugar and confectionary	0.0	21.7	58.0	58.0	70.0	
Cereals	1.7	10.9	21.7	21.7	29.0	
Other food	0.8	16.3	13.5	13.2	27.0	
Tea, coffee, cocoa	0.4	4.0	2.5	2.5	6.6	
Other beverages	18.5	22.9	18.4	0.6	42.3	
Raw materials	0.0	7.5	0.3	0.3	7.8	
All agriculture	8.2	17.2	11.5	8.2	29.7	
Manufactures	2.2	6.7	0.6	0.0	9.4	

Note: Data are the number of import items subject to the nontariff barriers shown as a percentage of the total number of import items. The industrial-country markets considered are Australia, Austria, the EC, Finland, Japan, Norway, Switzerland, and the United States.

a. This column will be less than the sum of columns (1), (2), and (3) if some imports are subject to more than one barrier.

Source: IBRD, 1986.



**Table 3: NOMINAL PROTECTION COEFFICIENTS FOR PRODUCER AND CONSUMER PRICES OF SELECTED COMMODITIES IN INDUSTRIAL COUNTRIES, 1980-82**

Country or region	Wheat		Coarse grains		Rice		Beef and Lamb	
	Producer NPC	Consumer NPC	Producer NPC	Consumer NPC	Producer NPC	Consumer NPC	Producer NPC	Consumer NPC
Australia	1.04	1.08	1.00	1.00	1.15	1.75	1.00	1.00
Canada	1.15	1.12	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
EC <sup>b</sup>	1.25	1.30	1.40	1.40	1.40	1.40	1.90	1.90
Other Europe <sup>c</sup>	1.70	1.70	1.45	1.45	1.00	1.00	2.10	2.10
Japan	3.80	1.25	4.30	1.30	3.30	2.90	4.00	4.00
New Zealand	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
United States	1.15	1.00	1.00	1.00	1.30	1.00	1.00	1.00
Weighted average	1.19	1.20	1.11	1.16	2.49	2.42	1.47	1.51

Country or region	Dairy products		Sugar		Weighted average	
	Producer NPC	Consumer NPC	Producer NPC	Consumer NPC	Producer NPC	Consumer NPC
Australia	1.30	1.40	1.00	1.40	1.04	1.09
Canada	1.95	1.95	1.30	1.30	1.17	1.16
EC <sup>b</sup>	1.75	1.80	1.50	1.70	1.54	1.56
Other Europe <sup>c</sup>	2.40	2.40	1.80	1.80	1.84	1.81
Japan	2.90	2.90	3.00	2.60	2.44	2.08
New Zealand	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
United States	2.00	2.00	1.40	1.40	1.16	1.17
Weighted average	1.88	1.93	1.49	1.68	1.40	1.43

a. Averages are weighted by the values of production and consumption at border prices.  
 b. Excludes Greece, Portugal, and Spain.  
 c. Austria, Finland, Norway, Sweden, Switzerland.  
 Source: IARD 1986<sup>4</sup>





**Table 4: INDEX OF NOMINAL AND REAL PROTECTION COEFFICIENTS FOR CEREALS AND EXPORT CROPS IN SELECTED AFRICAN COUNTRIES, 1972-83**  
(1969-71 = 100)

Country	Cereals				Export crops			
	1972-83		1981-83		1972-83		1972-83	
	Nominal index	Real index	Nominal index	Real index	Nominal index	Real index	Nominal index	Real index
Cameroon	129	90	140	108	83	61	95	75
Cote d'Ivoire	140	98	119	87	92	66	99	71
Ethiopia	73	55	73	49	88	71	101	66
Kenya	115	94	115	98	101	83	98	84
Malawi	85	79	106	100	102	94	106	97
Mali	128	79	177	122	101	83	98	70
Niger	170	119	225	166	82	59	113	84
Nigeria	126	66	160	66	108	60	149	63
Senegal	109	79	104	89	83	60	75	64
Sierra Leone	104	95	194	143	101	93	92	68
Sudan	174	119	229	164	90	63	105	75
Tanzania	127	88	198	95	86	62	103	52
Zambia	107	93	146	125	97	84	93	80
All sub-Saharan Africa	122	89	151	109	93	71	102	73

Note: The nominal index measures the change in the nominal protection coefficient with border prices converted into local currency at official exchange rates. The real index measures the change in the nominal protection coefficient with border prices converted into local currency at real exchange rates. Data for Ghana are not available.

Source: IBRD 1986



Table 5: **INTERNATIONAL PRICE AND TRADE EFFECTS OF LIBERALIZATION OF SELECTED COMMODITY MARKETS, 1985**

Country or country group in which liberalization takes place	Percentage change in international price level following liberalization						
	Wheat	Course grains	Rice	Beef and lamb	Pork and poultry	Dairy products	Sugar
EC	1	3	1	10	2	12	3
Japan	0	0	4	4	1	3	1
United States	1	-3	0	0	-1	5	1
OECD	2	1	5	16	2	27	5
Developing countries	7	3	-12	0	-4	36	3
All market economies	9	4	-8	16	-2	67	8

Country or country group in which liberalization takes place	Percentage change in world trade volume following liberalization						
	Wheat	Course grains	Rice	Beef and lamb	Pork and poultry	Dairy products	Sugar
EC	0	4	0	107	3	34	-5
Japan	0	3	30	57	-8	28	1
United States	0	14	-2	14	7	50	3
OECD	-1	19	32	195	18	95	2
Developing countries	7	12	75	68	260	330	60
All market economies	6	30	97	235	295	190	60

Note: Data are based on the removal of the rates of protection in effect in 1980-82. Data for the EC exclude Greece, Portugal, and Spain.

Source: IBRD 1986Y



Table 9: <sup>b/</sup> EFFICIENCY GAINS CAUSED BY LIBERALIZATION OF SELECTED COMMODITIES, BY COUNTRY GROUP, 1985  
(billions of 1980 dollars)

Country groups	Industrial country liberalization	Developing country liberalization	Industrial and developing-country liberalization
Developing Countries	-11.8	28.2	18.3
Industrial market economies	48.5	-10.2	45.9
East European nonmarket economies	-11.1	-13.1	-23.1
Worldwide	25.6	4.9	41.1

Note: Data are based on the removal of the rates of protection in effect in 1980-82.

Source: IBRD 1986.  
2



## INFORME PRIMERA SESION

### "EL EFECTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS DE COMERCIO Y PRECIOS SOBRE EL DESARROLLO AGRICOLA"

1. Con creciente frecuencia se asigna al sector agrícola un rol de preponderancia en las estrategias de reactivación económica de la región. Ello es así porque se le reconoce un papel importante tanto en la Balanza de Pagos, como en el empleo y en sus relaciones económicas intersectoriales. Sin embargo, este postulado requiere de mucha mayor precisión en el análisis de situaciones específicas y sobre todo en el diseño de estrategias. No solo ha de revisarse su papel en los mercados turísticos, sino el de las posibilidades y restricciones del comercio internacional y aún del cuadro macroeconómico y financiero se enfrentan la mayor parte de las economías de América Latina.

En efecto, las restricciones financieras y macroeconómicas vigentes son un conjunto de variables que están cobrando creciente importancia en comportamiento sectorial y que sin embargo, apenas parece explicarse en los análisis y programas sectoriales. Esta necesidad de congruencia macro-sectorial, como una condición necesaria de la conducción de una política agrícola de inactivación e intercambio externo, es pues, un tema tan novedoso como importante para nuestras tareas en el presente seminario.

Así pues, hubo acuerdo en el hecho de que además de la política de desarrollo agrícola como son: precios y estímulos sectoriales, transferencia de tecnología, fortalecimiento institucional, inversión e infraestructura, etc. Ahora es menester introducir consideraciones y definiciones que, desde un nivel macroeconómico, tienen vastas implicaciones para el sector, a menudo aún mayores que las propias políticas específicamente agrícolas.





Así pues, tenemos que avanzar en la comprensión de las múltiples interrelaciones del sector agrícola con el resto de la economía, ya que a nivel sectorial como a nivel macroeconómico esto es particularmente importante para un sector como el agrícola que además de ser sujeto de múltiples intervenciones explícitas, es influido por políticas destinadas a otros sectores y políticas macroeconómicas globales.

Muy a menudo en el pasado las políticas macroeconómicas tenían explícitamente incorporado un rasgo antiagrícola: la preponderancia a la industrialización sustitutiva, el proteccionismo arancelario, el tipo de cambio, entre otras, discriminaban en contra del sector agrícola en su conjunto. Ahora, conforme se van haciendo análisis económicos más precisos, se asigna mayor importancia al peso decisivo de estas variables sobre el desempeño del sector agrícola. El papel que en esto juega el tipo de cambio - al transcribir con o sin distorsiones señalan del mercado internacional a los domésticos y viceversa- es de la mayor importancia, si bien no es el único favor, como la discusión posterior a la presentación puso en evidencia.

Más allá del análisis del tipo de cambio nacional, se debe observar el comportamiento y la formación del tipo de cambio real (TCR) pues este define, a lo largo del tiempo, la rentabilidad del sector y por lo tanto el flujo de recursos eventualmente asignados a su desarrollo.

En efecto, el TCR debe ser la medida del precio relativo del subsector de bienes transables en el exterior respecto de aquellos no transables. Por lo tanto un TCR libre de riesgos y distorsiones determinaría el nivel de rentabilidad del sector de exportaciones o de competencia con importaciones en relación al resto de la economía.

La importancia de esto se ve aún más claramente si consideramos que muy frecuentemente el subsector de transables es el predominador en el sector y aún en la economía en su conjunto resultan de gran importancia.



Diversas políticas globales han ejercido una influencia a menudo anti-exportadora - relevante en el TCR que merecen mencionarse:

- a. La política comercial a menudo orientada en proteger el desarrollo industrial (ISI) fijó aranceles altos que implícitamente penalizará a la agricultura vía relación desfavorable de intercambio intersectorial;
- b. La política de movimientos de capital desde y hacia el exterior que a menudo significaron un flujo extraordinario de recursos foráneos, sobrevaluando el tipo de cambio e introduciendo un sesgo antiexportador adicional para la agricultura. Es importante analizar -como se hizo notar en el debate- que esta variable, a partir de la crisis- ha invertido su signo y revinculan con el problema del endeudamiento externo y un determinado nivel de tipo de cambio, que van más allá del ámbito sectorial. Hace pocos años esta situación causó en algunos países de la región, un influjo tan grande de capital que literalmente se sofocó - vía el tipo de cambio sobrevaluado- los estímulos al desarrollo agrícola, lo que se conoce como "la enfermedad holandesa".
- c. La política fiscal, sobre todo la de gasto expansivo, con muchos y complejos efectos indirectos, que en suma, tendió a comprimir el nivel del tipo de cambio y penalizar así, la rentabilidad al subsector de bienes transables.

Desde luego también influyen otras políticas, como la salarial, la monetaria, etc. pero el sentido del análisis no varía aunque es legítimo incorporar al mismo aspectos distributivos e intersectoriales. En todo caso es preciso reconocer que los efectos en los precios relativos agrícolas de las políticas macroeconómicas resultan de la mayor importancia para el análisis del desempeño del sector. Y ello, hasta ahora, no se ha incorporado en las



estrategias sectoriales. Así por ejemplo, esto debe explicarse en las actuales estrategias de reactivación agrícola dentro de las políticas de ajuste y crecimiento en respuesta a la crisis.

Existe, en consecuencia, un alto nivel de consenso en cuanto a la necesidad de remover los sesgos antiagrícolas de la política económica general y los "antiexportación" de la agricultura, en particular. Mejorando la rentabilidad de los bienes agrícolas transables para aumentar y diversificar la exportación, como para mejorar la posición competitiva de los que enfrentan importaciones. Ello requiere inescapablemente, un TRC que refleje precios relativos adecuados para el desarrollo de dichos subsectores. Diversos estudios empíricos de países Suramericanos han mostrado que los efectos de las políticas económicas y macro-económicas generales, afectando respectivamente para la agricultura el TRC, ha neutralizado y aún revertido los efectos de la política estrictamente sectorial, de signo contrario.

Estas consideraciones, empero no deben llevar a la conclusión equivocada de soslayar en el diseño de políticas, las variables estrictamente sectoriales. Ambas deben corresponderse y complementarse. Más aún se debe avanzar en el diseño de una política global de incentivos y precios e incorporar en esto la política de inversiones. Ello sin duda planeará la necesidad de definir y rediseñar esquemas de análisis, evaluación y reforma institucional que realmente permitan avanzar en esta concepción macro-sectorial.

La discusión de estos tópicos mostró un nivel aceptable de consenso general, pero trajo a la superficie importantes interrogantes que sugieren nítidamente áreas para profundizar en el análisis y vincularlas a otros temas del Seminario: En primer lugar la necesidad de hacer más claros y explícitas las permutas (o "trade-offs") que las políticas nacionales aparejan. Una muy relevante



es la relativa a la permuta planteada entre el objetivo de mejorar la posición competitiva de los transables (VIC-TRC) y la situación del sector productor de no transables; asimismo con la situación de los consumidores pobres. Esta discusión se hace más pertinente, mientras mayor es la importancia relativa del sector "bien-salario" en la estructura de las exportaciones agrícolas. Ello variará desde luego en atención a las circunstancias de cada país en particular. En segundo lugar es importante considerar las dificultades inherentes a lograr consistencia entre el corto y el largo plazo; tanto en el diseño de políticas macroeconómicas y sectoriales, como en el logro de un TRC que sea consistente en señalar la rentabilidad intersectorial e intrasectorial más allá del corto plazo. Por último, en tercer lugar cabe incorporar -aunque aquí se desarrolló en otra sesión de trabajo- la situación del comercio internacional que, vía su nivel de precios influye en los precios domésticos y otro, indirecto a través de las mencionadas variables macroeconómicas que influyen al sector agropecuario (balanza comercial y tipo de cambio, déficit externo, finanzas públicas, etc.). Estos tres aspectos que, como vimos estuvieron muy presentes en el debate posterior a la sesión, deberán ser incorporados cabalmente al análisis de las situaciones nacionales.

Cartagena, marzo 30 de 1987

cjr





Evolución del comercio mundial de granos y derivados

1- En los últimos 16 años se pueden distinguir claramente dos períodos en la evolución de la producción, el consumo y el comercio mundial de granos: a) la década del setenta, caracterizada por una rápida expansión de la producción, el consumo y especialmente el comercio, en un marco de precios relativamente favorables, b) la primera parte de la década del ochenta, signada por el estancamiento del comercio, la sobreoferta, la acumulación de existencias, las caídas de precios y el uso creciente de subsidios a las exportaciones y a la producción.

2- Hacia fines de los años sesenta las políticas de control de oferta de los principales exportadores (EE.UU., Canadá y Australia), tendientes a reducir los importantes stocks acumulados en esos años (representaban 21% del consumo), permitieron reducir la producción por debajo del consumo, en un breve período. Como contrapartida el crecimiento del ingreso mundial, los cambios en los patrones de consumo y la pérdida de poder adquisitivo del dólar (mejorando el poder de compra de los países importadores, especialmente de la URSS. y de los países petroleros) ocurridos durante los años 70 contribuyeron a generar un elevado ritmo de crecimiento del comercio mundial, que evolucionó a una tasa sustancialmente superior a la producción; así el comercio de cereales evolucionó de 108 millones de toneladas en el trienio 1969-71 a 219 millones en 1979-81, en tanto que la producción sólo creció el 29% (de 1227 a 1528 M.T.)

3- El dinamismo del comercio mundial de la década del setenta favoreció la recuperación de los precios y tuvo una inmediata respuesta en los países desarrollados, especialmente EE.UU. y CEE., que incrementaron rápidamente su producción en base a programas de soporte que garantizaron elevados ingresos a los agricultores e indujeron a un importante desarrollo de la tecnología y la productividad. Estos procesos también se hicieron extensivos a algunas economías en desarrollo, en lo que se denominó "la revolución verde", que en los últimos años mejoraron sustancialmente su autosuficiencia alimentaria y redujeron sus importaciones. En la mayor parte de los países estos desarrollos han estado inducidos por programas de sostén de precios y de insumos subsidiados (especialmente fertilizantes)



4- En los años setenta el dinamismo de la demanda de importación contribuyó a que la mayor parte del comercio mundial de granos se concretara en condiciones de contado y sin subsidios; salían de ese esquema las ventas de / trigo de la CEE., efectuadas con restituciones (subsidios) en un nivel tal que permitieran equiparar el precio del trigo europeo con el trigo blando de // EE.UU., y los programas de ayuda alimentaria o ventas en condiciones de favor a países de menores ingresos (éstas últimas realizadas principalmente por EE. UU. perdieron significación en los años 70). Durante dicho período la competencia comercial entre los países exportadores se basó entonces en las restituciones comunitarias, las ventajas que otorga el monopolio de las exportaciones por parte de las Juntas de Trigo de Australia y Canadá, las ventajas de menores costos de producción y de flexibilidad en el manejo del tipo de cambio neto por parte de Argentina y las desventajas relativas (pero no efectivas en ese período) de los programas de créditos-reservas de EE.UU.

5- A partir de 1981 las condiciones del comercio mundial se modificaron drásticamente, como consecuencia de la revaluación del dólar frente al resto de las monedas, el incremento de las tasas de interés, los efectos de una prolongada recesión mundial y las restricciones que enfrentaron en sus balanzas de pagos muchos países en desarrollo con elevadas deudas externas. En este contexto la demanda -especialmente de importaciones- redujo sus tendencias. Esta evolución contrastó con el vigoroso desarrollo tecnológico observado en muchos países y con niveles de producción por encima de las tendencias registrados en varios de los últimos años.

6- La falta de crecimiento de la demanda de importación en los años ochenta y la rigidez de los programas oficiales de sostén a la producción implementados en la mayoría de los países, especialmente en EE.UU. y la CEE., contribuyeron a una rápida y sustancial acumulación de existencias remanentes y a la caída de los precios internacionales, que descendieron a los niveles más bajos de los últimos cincuenta años (en moneda constante). Asimismo los altos costos asociados al mantenimiento de stocks en los países exportadores (por / las altas tasas reales de interés vigentes) contribuyeron al uso creciente de diferentes instrumentos tendientes a favorecer la colocación de los mismos;



así los principales exportadores implementaron nuevos y más agresivos programas de subsidios y/o promoción de las exportaciones.

7- Ante la reducción del comercio mundial y las caídas de los precios internacionales se evidenció el carácter de "exportador residual" por parte de los EE.UU., que rápidamente perdió mercados; para compensar esta situación dicho país amplió, para países seleccionados, sus créditos hasta 3 años garantizados por el Gobierno, mejorando su penetración y ampliando la demanda en los países con problemas de financiamiento (GSM-102). Posteriormente se incorporaron los subsidios de parte de la tasa de interés (GSM-5) que juntamente con las garantías de crédito formaron los "blended credits" (créditos mezcla) con plazos de hasta 3 años. Ambos programas estuvieron dirigidos, en primera instancia, a competir con la CEE. en sus mercados naturales del Norte / de Africa, pero también se hicieron extensivos a otros países de Latinoamérica y Asia.

8- Como respuesta a la política de crédito estadounidense, el Gobierno Canadiense aprobó el financiamiento de parte de las exportaciones de la Junta de Trigo de ese país, también con plazos de hasta 3 años y con tasas de intereses comerciales, ligeramete superiores a las correspondientes a la GSM-102. Por su parte, en los últimos años la Junta Australiana de Trigo ha financiado también a mediano plazo parte de sus exportaciones a países seleccionados, / con créditos internacionales (por ende con tasas algo superiores a las de EE.UU.) La CEE no financia directamente sus ventas a mediano plazo, pero algunos países individualmente lo han hecho en los últimos años (Francia), aunque en volúmenes menos significativos que los de EE.UU.

9- El uso creciente del crédito de mediano plazo en las ventas de trigo por parte de los países exportadores tuvo diversas consecuencias sobre el mercado mundial de trigo: a) Una expansión de los volúmenes del comercio, pero en niveles sustancialmente menores a los montos acordados, desvirtuando uno de // los fundamentos políticos dados por el Gobierno de EE.UU. en el sentido de que se trataría de créditos para volúmenes adicionales en países seleccionados. b) Se alteraron las normas tradicionales del comercio, que incluían sólo dos variantes: ventas de contado o ventas concesionales, creándose un sinnúmero de /



situaciones intermedias que limitan la representatividad de los precios como medidas directas de la competitividad. c) Se reordenaron los flujos del comercio en función de la situación financiera de los países importadores. Los países endeudados adquirieron granos "caros" con crédito, como medio de obtener financiamiento de mediano plazo con tasas relativamente bajas en relación a las alternativas existentes para ellos, dejando de lado a abastecedores // tradicionales de menores precios de contado (tal es el caso de muchos países latinoamericanos y del N. de Africa). La reasignación de flujos comerciales // ha derivado en un sistema global menos eficiente, siendo los países exportadores los que han asumido dicho costo. d) La pérdida de mercados para los países como Argentina, que no vendieron con créditos intermedios volúmenes significativos. Asimismo la reducción del mercado de contado ha implicado la // concentración de la competencia y el aumento de las diferencias entre los // precios FOB de EE.UU. y Argentina para poder acceder a mercados marginales.

10- Las medidas promocionales implementadas por EE.UU. durante la vigencia de la Ley Agrícola del 80 fueron insuficientes para compensar su falta // de competitividad originada en la estructura institucional de su comercio exterior, en los programas de sostén con elevados "loan rates" y en la revaluación del dólar; por ello durante la primera parte de los años 80 EE.UU. perdió su participación en los mercados de granos. La nueva legislación y las // políticas complementarias para la segunda mitad de la década están orientadas a revertir esta situación, aumentando su competitividad a la vez que tienden a desalentar la producción en el resto del mundo. Ellas incluyen:

- \* La devaluación drástica del dólar frente a las monedas de los países industrializados hasta 1990 (frente a otros exportadores la devaluación no sería muy grande).
- \* Las disminuciones de los loan rates y con ellos las caídas de los precios // internacionales, desalentando el depósito de granos en las reservas de EE.UU. e induciendo su venta al mercado mundial.
- \* Los bonos de promoción de exportaciones (E.E.P., GSM-500) consistentes en // subsidios directos de precios (similares a las restituciones de la CEE) para las exportaciones. Su implementación es obligatoria, disponiendo 1000 millones de dólares para ser usados en el curso de los años 1986-88. Los sub-





sidios otorgados para trigo en 1986 han sido del orden de los 30-40 dólares por tonelada, por lo que podrían alcanzar a unas 30 millones de toneladas (unas 10 por año)

\* Los blended credits, que fueron dejados de lado en 1985, volverán a implementarse contándose con fondos equivalentes a 110 millones de dólares anuales durante los próximos 5 años.

\* Continuarán las garantías de créditos (GSM-102) para préstamos de 6 meses a 3 años, debiendo otorgarse no menos de 5 mil millones de dólares por año en el período 1986-1990.

\* Se incorporarán "créditos intermedios" (GSM-5) similares a los de la GSM-102 pero con plazos entre 3 y 10 años, con fondos no inferiores a 500 millones de dólares anuales en el período 1986-1988 y hasta 1.000 en 1989.

\* La "Ley Pública 480" seguirá disponiendo de fondos del orden de los 1.000 millones de dólares por año, para ventas financiadas hasta 40 años y con un muy bajo interés.

Es decir que la nueva legislación ha previsto un agresivo paquete de medidas para reimpulsar las exportaciones estadounidenses, dentro de las cuales el E.E.P. (denominado también "export pik") es una pieza fundamental que le permite a dicho país competir con instrumentos similares a los empleados por la CEE.

11- Durante la primera parte de la década del 80 la devaluación del dólar frente a las monedas europeas favoreció una política agresiva de restituciones de la CEE, que en el últimos años llevaron los precios del trigo francés bastante por debajo del trigo blando estadounidense, para competir con los trigos más baratos de otros orígenes (Argentina), siendo éste su principal instrumento de competencia. Pero la implementación del E.E.P. para países que son mercados comunitarios y la devaluación del dólar están teniendo un impacto significativo sobre la CEE, que se ha visto obligada a incrementar drásticamente las / restituciones a las exportaciones de cereales y con ellas los fondos destinados a tal fin. En 1986 se aumentó el presupuesto comunitario, mediante el incremento de la tasa de aporte sobre el Impuesto al Valor Agregado de 1 al 1,4%, para poder enfrentar los costos crecientes de los programas de subsidio, y muchos analistas estiman que dicho incremento no será suficiente. De acuerdo a las informaciones disponibles la CEE. continuará empleando en el futuro como principal instrumento de competitividad a las restituciones; lo que no está definido es la medida en que estos subsidios serán financiados con el aporte de los productores mediante "Impuestos de Corresponsabilidad", que en 1986 fueron fijados en el 3%



del valor de las ventas de cereales para intervención, o bien con aporte de / otros sectores.

12- El resto de los exportadores (Argentina, Australia, Canadá) ha devaluado su tipo de cambio neto de exportaciones en similar o mayor medida que EE.UU., por lo que ha ganado o mantenido su nivel de competitividad en función de esta variable, pero no ha implementado aún otros programas especiales de / promoción de sus exportaciones. En todos ellos se están efectuando revisiones en los componentes de los costos de comercialización (costos de infraestructura, transporte, servicios) y en alguna medida se reducirán los niveles de uso de algunos insumos para aumentar la competitividad. Canadá ha aprobado recientemente una compensación de ingresos para sus productores, de más de 14 dólares USA/Tn.

#### Perspectivas para el mediano plazo

13- A diferencia de lo acontecido durante el primer quinquenio del 80 en el que se registró una profunda recesión mundial, el dólar se valorizó sensiblemente frente al resto de las monedas y las tasas internacionales de interés crecieron hasta alcanzar niveles muy elevados, para lo que resta de la década / los organismos e instituciones especializadas proyectan una recuperación del ritmo de crecimiento de la economía, la devaluación del dólar frente a las principales monedas, el mantenimiento de tasas de interés menores a las vigentes en los años previos y precios del petróleo en niveles relativamente bajos.

14- El producto bruto mundial, que tiene una repercusión significativa en la demanda, tenderá a recuperarse a partir de 1986, pero dicha recuperación será gradual y sin alcanzar tasas muy elevadas; en los países de la O.C.D.E. en 1986 ya se ha registrado dicho proceso, en tanto que en los países en desarrollo (principales importadores) la recuperación se dará en el último trienio de la década. Como consecuencia de ello y del menor ritmo de crecimiento esperado para la población mundial, la demanda de granos tenderá a incrementarse en los próximos años, pero con un ritmo inferior al registrado en los años setenta.

15- La devaluación prevista para la cotización del dólar frente al resto de las divisas tendrá los siguientes impactos:

- \* abaratará las importaciones especialmente de los países industrializados (lo que ha tenido un impacto en la demanda de harinas proteicas), contribu-



yendo a dinamizar el comercio.

- \* encarecerá los programas de subsidios de la CEE., lo que posiblemente promueva los avances en las negociaciones de ordenamiento del comercio.
- \* aumentará la competitividad de EE.UU. frente al resto de los exportadores que no devalúen en la misma proporción, lo que ha sucedido en el último / año para Argentina.

16- La disminución en las tasas de interés ya ha mejorado la situación externa de los países con elevado endeudamiento, especialmente los latinoamericanos, lo que favorecerá su recuperación económica y sus importaciones. El mantenimiento proyectado de los precios del petróleo en torno de los 20 dólares por barril tendrá impactos distintos en los diferentes países de acuerdo a su autosuficiencia relativa; los países exportadores, entre los que se encuentran Méjico, Venezuela, la URSS., y el mundo árabe ya han visto limitado seriamente su poder de compra al exterior, en tanto los importadores (Brasil, EE.UU., Europa) han mejorado sustancialmente su situación.

17- Todo ello lleva a pensar que la demanda tenderá a incrementarse en los próximos años, pero la década del 80 mostrará tasas de crecimiento inferiores a las correspondientes a la década previa. La F.A.O. proyectó un incremento del 2% anual en el consumo medio mundial de cereales durante la década del ochenta frente al 3,8 % registrado en los años setenta; según dicha / fuente, los países en desarrollo continuarán siendo los más dinámicos, con una media del 2,9% anual, en tanto que el consumo sólo crecerá 1,2% en los países desarrollados.

18- Diversos estudios realizados en EE.UU. también proyectan para el más largo plazo un crecimiento moderado de la demanda mundial de cereales y algo mayor para las semillas oleaginosas. Sanderson\* sobre la base de supuestos conservadores sobre el crecimiento de la población y el ingreso de los diferentes países estimó la evolución de la demanda de diversos productos primarios incluyendo a los cereales y los oleaginosos, para el período 1978/80 - 2000. En cereales fente a un crecimiento anual medio mundial del 2,6% para el período

---

\* op. cit.



1969/71 - 1978/80 ha estimado una tasa del 1,8% anual para 1978/80 - 2000; los países del Norte de Africa, Medio Oriente, Este de Asia, Oceanía y América Latina serán los más dinámicos, con aumentos anuales en el consumo de cereales superiores al 2,5%. En oleaginosos la demanda crecería 2,3% anual en las últimas décadas del siglo frente al 3,8% registrado en los años setenta, dinamizada por el crecimiento de los países del N. de Africa, Medio Oriente, Oceanía y Latinoamérica, que alcanzarían tasas de crecimiento anuales superiores al 3,5%.

19- Las proyecciones de demanda para lo que resta del siglo efectuadas por el Banco Mundial para los diferentes tipos de granos implican tasas de crecimiento algo superiores a las detalladas en el apartado 18. Para trigo el ritmo de crecimiento del consumo mundial durante el período 1985-2000 se proyecta con una tasa del 2,6% anual en promedio frente a 3,3% registrado en 1970-1984; los países en desarrollo -especialmente los asiáticos- serán los de mayor dinamismo, influenciados por el crecimiento de sus ingresos y cambios en sus hábitos de consumo. El consumo mundial de granos forrajeros, que en el período 1970-1984 registró un crecimiento anual del 2,1%, crecerá en promedio 2,3% anual durante el período 1985-2000. Para este grupo de productos el mayor dinamismo corresponde a Brasil, Argentina, Tailandia, Japón, Sudáfrica y Europa del Este, con tasas de crecimiento superiores al 3% anual; puede apreciarse que también en este caso la mayor parte de los países corresponden al mundo en desarrollo, con excepción de Japón que aún tiene un consumo per cápita de carnes muy reducido. Las proyecciones de demanda de semillas oleaginosas para lo que resta del siglo, también incorporan menores tasas de crecimiento que las verificadas en los últimos quince años, como consecuencia del menor ritmo de aumento previsto para los ingresos de la población. Para el período 1985-2000 el consumo aparente de aceites crecerá con un ritmo del 3,2% anual; los países en desarrollo continuarán registrando tasas de crecimiento mayores al promedio mundial, por lo que la participación de este grupo se incrementaría hasta el 67% del consumo mundial en el año 2000, frente al 59% de 1984. Los aumentos del consumo serán mayores en Asia, ya que el consumo por habitante en países como China, India y Pakistán es actualmente muy bajo. Para lo que resta del siglo el Banco Mundial proyecta un crecimiento del consumo de harinas / proteicas inferior al registrado en los quince años previos, con una tasa // anual del 3,0% (frente al 4,6%), como consecuencia de la disminución en el crecimiento de los ingresos y la demanda de los países industrializados.

20- El menor ritmo de crecimiento del comercio mundial de cereales registrado durante la primera parte de la presente década y la continuación previs-





ta para el próximo quinquenio de algunos de los factores que limitaron su dinamismo en dicho período, llevan a pronosticar indicadores de evolución promedios para la década del ochenta sustancialmente menores a los correspondientes a la década previa. Así la F.A.O. ha estimado un crecimiento medio anual del comercio de cereales del 1,8% para el período 1980-1990, frente al 7,1% registrado en 1970-1980. Los países en desarrollo continuarán incrementando su participación relativa, con una tasa media anual del 3,0% con lo que en 1990 concentrarán el 48% del total de importaciones frente al 43% de 1980; dentro de dicho grupo, los países del Cercano Oriente, Africa y algunos del Lejano Oriente crecerán con tasas superiores al 5% anual.

21- Para el corto plazo se espera que sigan registrándose aumentos en la producción de muchos de los países importadores y que el consumo se reactive / lentamente, por lo que seguirán existiendo condiciones limitantes para un crecimiento sostenido del comercio. Para el mediano y largo plazo resulta más difícil prever la evolución de las diferentes variables que contribuyen a generar desbalances, a nivel de cada país y región, entre el crecimiento de la producción y el consumo. SANDERSON\* calculó que a nivel regional en el año 2000 A. del Norte, Oceanía y la CEE serán los principales abastecedores de cereales y EE.UU., Brasil y Argentina para las semillas oleaginosas; siendo los principales desbalances los correspondientes a los países de E. de Asia, N. de Africa/ Medio Oriente, URSS. y las Economías centralmente planificadas (CPE) de Asia para cereales y el E. de Asia para oleaginosos.

22- Por otra parte el Banco Mundial también ha proyectado la evolución del comercio mundial para lo que resta del siglo para trigo para los principales / países. La principal fuerza dinamizadora del mercado mundial de trigo de los // próximos años será el crecimiento de las importaciones de los países en desarrollo, que adquirirán unos 140 millones de toneladas en el año 2000 (es decir 70% del total) y registrarán una tasa de crecimiento anual promedio del 5,8% para el período 1985-2000, frente a un promedio mundial del 4,8% anual. Dentro del grupo de países en desarrollo, los asiáticos serán los de mayor dinamismo con un crecimiento medio del 7,9% anual para dicho período. A continuación se indican las proyecciones del Banco Mundial para las exportaciones de trigo. La participación (%) de los principales países sería:



	<u>1984</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>
EE.UU.	34,5	34,3	43,3
CEE.	22,0	21,9	20,5
CANADA	15,0	17,5	13,8
AUSTRALIA	13,4	11,7	8,5
ARGENTINA	7,4	8,0	8,3

Es decir que estas proyecciones suponen una recuperación en el largo plazo para las exportaciones de EE.UU., consistentemente con lo proyectado para la producción. Para Australia, Canadá y la CEE se proyecta un muy bajo crecimiento de la producción y consecuentemente de las exportaciones en el largo plazo; en tanto que sucedería lo opuesto para Argentina, reflejando así la competitividad de nuestro país, pero suponiendo tasas de crecimiento de la producción muy optimistas, que parecen poco probables, al menos para el plazo más cercano.

23- La evolución prevista por el Banco Mundial para las importaciones de granos forrajeros para 1990 totalizaría 136 millones de toneladas; para el año 2000 se pronostica un crecimiento del 3,9% anual del comercio, alcanzando a 179 millones de toneladas: 47 para los países en desarrollo de Asia, 10 para América (Méjico 5), 11 para Africa, 35 para Japón, 15 para la CEE, 34 para la URSS y 23 para Europa del Este. Se distribuirían porcentualmente del siguiente modo: *las importaciones*

	<u>1984</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>
EE.UU.	53,2	52,7	49,9
CEE	16,6	15,0	14,9
CANADA	3,8	8,0	11,9
ARGENTINA	10,8	10,8	11,7
AUSTRALIA	4,9	4,1	4,5
TAILANDIA	3,1	2,8	2,7

A pesar de las reducciones del área previstas en el Farm Bill 85, los importantes stocks acumulados y sus políticas comerciales permitirán a EE.UU. alcanzar rápidamente los volúmenes exportados en 1984; pero para plazos un poco mayores, el Banco ha proyectado muy bajas tasas de crecimiento de la producción estadounidense, que llevarían a reducir ligeramente su participación en el comercio. Como contrapartida, la mayor expansión de los granos forrajeros



en Canadá (a diferencia de lo previsto para trigo en este país) le permitirán incrementar su participación en el comercio mundial. Para Argentina el Banco ha pronosticado un crecimiento sostenido de la producción, que hoy se lo ve como algo optimista, y un crecimiento significativo de sus exportaciones (4,1% anual) para lo que resta del siglo.

24- Para soja las importaciones mundiales en equivalente aceite crecerían con un ritmo del 3,3% anual para el período 1985-2000, frente al 8,4 del período 1970-1984; en el año 2000 la CEE importará el 36% del total, Japón el 8%, las CPE el 8%, India el 7% y Pakistán el 7%. Las importaciones de aceite de palma para lo que resta del siglo crecerán en mayor medida, con una tasa del 4% anual promedio, concentrándose en los países en desarrollo (75% del total en el año 2000) especialmente en los de Asia (46%) y Africa (28%). Las importaciones de soja en equivalente harina proyectadas por el Banco Mundial para el año 2000 seguirán concentradas en la CEE (50,6%), las CPE (16%) y Japón (7,3%), pero los países en desarrollo (principalmente asiáticos) registrarán mayor dinamismo.

#### Precios

25- Las proyecciones de precios de trigo para el mediano plazo generalmente coinciden en señalar caídas en los años 86 y 87 y recuperaciones a partir de 1988 ó 1989. Pero los aumentos previstos para los precios corrientes en el último trienio sólo permitirán recuperar en 1990 ó 1991 los niveles relativamente bajos de 1985.

#### TRIGO - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION

(Tasas anuales de cambio respecto del año previo)

	BANCO MUNDIAL		F.M.I.	WHARTON
	Golfo	Países en desarrollo	Países en Desarrollo	
1986	- 2,6	+ 3,2	- 11,8	- 14,0
1987	+ 5,4	- 13,5	- 4,2	- 11,0
1988	+12,5	+ 10,5	+ 4,4	- 4,0
1989	+ 9,1	+ 10,4	+ 3,9	+ 1,0
1990	+ 1,1	+ 5,3	+ 3,9	+ 3,0

Fuentes:-Mitchel D, op. cit.



Por otra parte, para el año 2000 el Banco Mundial proyecta precios de exportación del trigo, en moneda contante, 25% inferiores a los de 1985 como consecuencia de que el potencial productivo sigue siendo mayor a la demanda y de que los actuales bajos precios forzarán a muchos productores a aumentar su productividad bajando sus costos de producción y comercialización.

26- Las proyecciones de precios de los granos forrajeros para lo que resta de la década coinciden en señalar una caída de los precios corrientes en // 1986 y la continuación de precios relativamente bajos para todo el quinquenio.

MAIZ Y SORGO - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION  
(tasas anuales de cambio respecto del año previo)

	BANCO MUNDIAL			F.M.I.
	Maíz	Maíz países en desarrollo	sorgo EE.UU.	maíz países en desarrollo
1986	-12,0	- 4,1	- 9,0	-11,9
1987	+18,3	+18,3	+18,2	- 3,7
1988	+ 5,4	+ 5,4	+ 5,3	+ 4,7
1989	0	0	0	+ 6,3
1990	- 1,9	+ 2,0	- 1,9	+ 6,4

Fuente: Ídem Cuadro trigo

Teniendo en cuenta el importante volumen de existencias y de oferta actuales / para maíz, las proyecciones del Fondo Monetario , con una caída en 1987 y luego la recuperación, parecen más acertadas. También para estos granos el Banco Mundial proyecta menores precios constantes en el año 2000; las disminuciones respecto de los de 1985 para los precios de exportación de maíz y sorgo de EE.UU./ serían del 24% y 21% respectivamente.





27- Las proyecciones de los precios de exportación de la soja para el / próximo quinquenio coinciden en señalar caídas constantes en 1986 y 1987, y / una recuperación en el último trienio, pero los niveles de precios del quinquenio resultarían inferiores a los de 1985.

SOJA - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION

(tasas anuales de cambio respecto del año previo)

	BANCO MUNDIAL		F.M.I.
	EE.UU.	Países en desarrollo	Países en desarrollo
1986	- 4,5	- 3,9	- 5,5
1987	- 1,9	- 1,5	- 2,4
1988	+ 8,1	+ 6,7	+11,0
1989	+ 3,5	+ 2,9	+10,0
1990	+ 3,0	+ 2,8	+11,5

Las diferencias en las estimaciones del Banco y el Fondo están asociadas a la diferente percepción que tienen respecto al crecimiento, para los últimos dos años, tanto para los aceites como para los subproductos.

ACEITE DE SOJA - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION (tasas anuales de cambio respecto del año previo)

	BANCO MUNDIAL		F.M.I.
	EE.UU.	Países en desarrollo	Países en desarrollo



ACEITE DE SOJA - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION

(tasas anuales de cambio respecto del año previo)

	BANCO MUNDIAL		F.M.I.
	EE.UU.	Países en desarrollo	Países en desarrollo
1986	-33,6	-31,1	-34,9
1987	- 1,3	- 1,3	- 1,3
1988	+10,7	+ 9,8	+13,4
1989	+ 9,9	+ 8,9	+14,2
1990	+ 8,8	+ 7,9	+16,7

HARINA DE SOJA - PROYECCIONES DE PRECIOS CORRIENTES DE EXPORTACION

	BANCO MUNDIAL		F.M.I.
	EE.UU.	Países en desarrollo	Países en desarrollo
1986	+14,6	+17,0	+14,5
1987	- 1,1	- 1,3	- 2,7
1988	+ 8,9	+10,3	+ 9,7
1989	- 1,5	+ 1,7	+ 8,2
1990	+ 2,0	+ 2,3	+ 8,7



Argentina no está utilizando instrumentos adecuados para competir en el mercado mundial.

28- Durante muchos años Argentina pudo acceder sin inconvenientes al mercado mundial, en base a sus ventajas comparativas (menores costos). Pero el // concepto de competitividad ha sufrido grandes cambios y distorsiones en los últimos años, se se lo analiza a la luz de lo acontecido en los mercados de granos y derivados. La "competitividad" hoy refleja la capacidad de los países exportadores de acceder a los mercados mediante menores precios u otros instrumentos comerciales, por lo que no sólo involucra al concepto de ventajas comparativas sino a un conjunto de variables que definen el precio de venta o el acceso (tipo de cambio neto, subsidios directos, impuestos, créditos, etc.)

29- Hasta la sanción de la nueva legislación agrícola de EE.UU. para el período 1986-1990 el comercio mundial tuvo como oferente marginal a dicho país; su estructura institucional y sus políticas de precios y reservas determinaron que actuará como país de ajuste en los períodos de sobreoferta. En dicho marco los saldos exportables argentinos se pudieron colocar, cualquiera fuera su dimensión, en base a descuentos de precios que la exportación estadounidense no podía realizar. Los cambios en la política de comercio exterior de granos de // EE.UU., incorporando los subsidios directos y ampliando los volúmenes y plazos de créditos, han incrementado sustancialmente su competitividad; hasta el presente el uso dirigido a países "seleccionados" como objetivos en su guerra de precios con la CEE y concentrado para el trigo, ha otorgado espacios para que la producción argentina-aún de trigo- pueda comercializarse totalmente en un / período breve del año, pero si se generalizara el uso de subsidios se plantearía un mayor interrogante para las exportaciones argentinas.

30- A diferencia de lo acontecido en el resto de los países exportadores que han ido modificando sus políticas e instrumentos comerciales con el propósito de aumentar su competitividad en los mercados, en Argentina se han registrado muy pocos avances y más bien puede afirmarse que la competitividad y agresividad comercial han tendido a concentrarse en la rebaja de los precios de



exportación. Entre los aspectos de mayor relevancia se pueden citar: a) la falta de crédito internacional para acceder a mercados que utilizan dicha modalidad en sus importaciones; b) la pérdida del fondo comercial de la Junta que le impide una activa participación tanto en el mercado internacional como el interno; c) el debilitamiento progresivo de la Junta, que ha limitado sus actividades de seguimiento y desarrollo de mercados actuales y potenciales; d) la falta de coordinación de los organismos involucrados en el comercio exterior.

31- El debilitamiento de la posición negociadora del país se comprueba / al verificar que las caídas en los precios de exportación de Argentina han sido mucho más significativas que las registradas en los principales mercados internacionales, profundizando el impacto de la crisis económica y comercial. Así para el trigo las caídas en los precios FOB Golfo entre 1978-79 y 1986 fueron del 29%, en tanto que en los puertos argentinos las cotizaciones FOB disminuyeron 40% y para el maíz las caídas de precios para el mismo lapso alcanzaron al 34% en el Golfo y al 41% en Argentina.

#### Areas de acción en la política comercial externa

3. Actividades multilaterales: La incorporación de la Agricultura en la negociación amplia del GATT abre una nueva instancia para lograr avances en la liberalización del comercio mundial. El momento actual es apropiado para ejercer el máximo de presiones políticas para lograr ciertos avances, que posiblemente tengan repercusiones relevantes recién en la próxima década; en este sentido, las acciones mancomunadas con el grupo CAIRNS constituyen una alternativa más efectiva que la que surgiría de actividades aisladas de Argentina. Para el corto plazo se deberían buscar alternativas de negociación en foros de menores dimensiones, entre las que surge como prioritaria el GRUPO DE PAISES EXPORTADORES; en esta perspectiva se deben reforzar los contactos con Australia y / Canadá para lograr propuestas concretas de negociación ante EE.UU. y la CEE.

Actividades bilaterales: Las reducidas expectativas de lograr resultados positivos en el corto plazo en los foros multilaterales sugieren la conveniencia de encontrar mecanismos de cooperación a nivel bilateral, tanto con países exportadores como importadores. Las relaciones políticas con EE.UU. y /





la CEE deberían dar un marco para lograr un trato preferencial de parte de dichos países, en cuanto a los mercados subsidiados, los productos, las épocas / del año, etc.; por lo que se debería preparar una propuesta para cada país. // Los acuerdos de integración político-económica con países latinoamericanos así como los convenios de abastecimiento de granos con otros importadores han demostrado ser instrumentos idóneos para favorecer las colocaciones de granos. / Los convenios deberían precisar los mecanismos de información y consulta para / garantizar su cumplimiento. Por el contrario, no parece recomendable una política indiscriminada de Comisiones Mixtas con todos los países, especialmente / en los casos donde la reciprocidad potencial de Argentina es baja.

33- Acciones de promoción y seguimiento de mercados por parte de los organismos específicos: La necesidad de acceder a mercados con requerimientos diversos (precios, crédito, calidad, asistencia técnica, etc.) implica un diagnóstico y seguimiento diferenciado, que efectúan las Juntas de Australia / y Canadá y que prácticamente está ausente en el caso de la Junta de Granos de Argentina y de las Representaciones Comerciales en el Exterior. Para aumentar la penetración y precisar las demandas, se debería redefinir el rol y prioridades en la asignación de recursos de dichos organismos.

34- Política de crédito internacional: Si bien los condicionamientos de la deuda externa limitan las ventas a crédito, generalmente implican precios sustancialmente mayores, que superan los costos financieros; en el marco actual / el riesgo crediticio de Argentina es similar o mayor al de muchos mercados a los que no se accede por flata de crédito, por lo que en la definición de la / política financiera global del país debería tenerse presente que las pérdidas comerciales (de precios) son definitivas en cambio los riesgos de cobro son / transferibles. Ello debería servir de base para evaluar una política de financiamiento a países seleccionados.



SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE POLITICAS COMERCIALES  
Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

SINTESIS DE LAS SESIONES

Y

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Cartagena, Colombia

27 al 30 de Marzo de 1987



INFORME DEL SEMINARIO DE ALTO NIVEL SOBRE POLITICAS COMERCIALES  
Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

RESUMEN Y CONCLUSIONES

C.M.Castillo

I. EL PROBLEMA

1. El Seminario centró sus deliberaciones en los problemas de ajuste estructural que, por su naturaleza, sólo pueden encontrar solución a mediano y largo plazo. Partió del reconocimiento de que América Latina se encuentra todavía en medio de la crisis; de que la estabilidad todavía no se alcanza en unos países y que, en los que se restableció, se mantiene precariamente, en tanto que en la mayoría, la reactivación y la recuperación todavía no empiezan.

2. La agricultura forma parte integral de este estado de cosas. Su relativo estancamiento obedece a factores externos e internos. Los primeros resultan de la política proteccionista de la producción y de sus exportaciones (vrgr. autosuficiencia, subsidios, tarifas fluctuantes) que impulsan los principales países industriales, como son Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón. Los segundos se expresan en el tipo de cambio real que con frecuencia nulifica las medidas sectoriales de apoyo, y surgen de las orientaciones que siguen los países latinoamericanos y que inhiben el crecimiento de la producción y las exportaciones agropecuarias.



Los factores limitantes externos anteceden a los de orden interno en el tiempo, y son de tal gravitación que habrían generado la situación vigente, aun si el sesgo interno no se hubiera dado en la realidad. Esto confiere a América Latina una fuerza moral incuestionable en las negociaciones internacionales, la cual puede adquirir respaldo y expresión política en las posiciones conjuntas que lleguen a adoptarse.

3. Desde un principio se señaló que la crisis ha empobrecido a los agricultores de la región, como también ha empobrecido a la mayoría de los latinoamericanos que se dedican al resto de las actividades productivas. La interrogante que se planteó en el Seminario fue cómo corregir los efectos desfavorables sobre la distribución del ingreso cómo evitar distorsiones adicionales que pudieran derivarse de las políticas de ajuste, y cómo transformar la agricultura de un sector estancado en un sector otra vez dinámico y en franca y sostenida recuperación y expansión.

4. Acaso el rasgo más saliente de los análisis efectuados durante el Seminario fue el señalamiento de cómo las políticas macroeconómicas (vg. comercial, cambiaria, monetaria y fiscal) inciden de modo fundamental en la agricultura, y tienen para ella efectos a veces más importantes que las mismas políticas sectoriales. Esto da lugar a que, con frecuencia, decisiones de importancia para la agricultura se tomen por las autoridades que tienen la responsabilidad de la política económica general, y que se ubican fuera del ministerio correspondiente y de los respectivos organismos especializados. La conclusión principal en este punto fue que la





agricultura no debe verse más en forma aislada, sino como componente interrelacionado con los demás sectores productivos integrantes del sistema económico total. Esta conclusión sirvió de base al Seminario para establecer la necesidad de implantar en los países mecanismos y procedimientos apropiados para una integración de las medidas macroeconómicas y sectoriales en un todo coherente de políticas de estabilización y ajuste estructural.

## II. CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA:

### EVOLUCION DE LOS PRECIOS

1. Con base en la información proporcionada por el Banco Mundial, se vió claro que la tendencia secular a la baja de los precios de los principales productos agropecuarios de exportación se acentuó desde hace años, a resultas de las políticas proteccionistas que siguen los países desarrollados,



y que actualmente tales precios se sitúan en el punto más bajo registrado a largo plazo. Se planteó entonces la pregunta sobre la evolución de los precios en el futuro, y se llegó a la conclusión de que en este campo no es posible hacer pronósticos confiables a más de tres o cinco años. Sin embargo, se señaló que los precios son ya tan bajos, que no parece probable que disminuyan todavía más, por lo que cabe admitir que si no registran mejoría alguna, al menos podrían mantenerse aproximadamente donde se encuentran.

2. Estos juicios llevaron al Seminario a dos conclusiones. Una, que en vista de la incertidumbre que rodea esta cuestión, las inversiones que se decida hacer se formulen, en lo posible, con un criterio de máxima flexibilidad, a efecto de mejorar la capacidad de respuesta de la agricultura frente a situaciones cambiantes. La otra, que si el frente de los precios no solamente no se deteriora, sino que registra mejoría, ello debería verse sólo como una condición necesaria para el ajuste de la agricultura, cuya condición suficiente tendría que resultar de una reforma de fondo de las políticas de los países latinoamericanos y de los países desarrollados.

### III. CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA:

#### LA RONDA URUGUAY DEL GATT

1. El consenso fue unánime de que las negociaciones comerciales ya iniciadas en el seno del GATT, y que se prolongarán durante los próximos



cuatro años, revisten la mayor importancia para América Latina, por lo que debe asignárseles la más alta prioridad por parte de nuestros países. Se indicó que la Ronda Uruguay proporciona la primera oportunidad en la historia moderna de las negociaciones comerciales en que los asuntos de la agricultura se tratarán seria y exhaustivamente. Asimismo, se puntualizó que es en este campo del orden comercial internacional donde radican los problemas principales de la agricultura, y donde hay que concentrar e intensificar los esfuerzos.

2. A manera de orientación global, se propuso que la búsqueda de la multilateralidad en los mecanismos debe constituir un criterio básico para atender debidamente los intereses latinoamericanos en las negociaciones. El criterio mereció la aprobación del Seminario, y llevó el plano multilateral por encima de las negociaciones de alcance parcial, de carácter transitorio, y de orden unilateral modificable del mismo modo, con los efectos limitantes de la inversión que se derivan de esta última clase de arreglos.

3. La cuestión de la reciprocidad en las negociaciones comerciales fue objeto de atención especial por parte de los participantes. Se tomó nota de una recomendación para que América Latina conceda reciprocidad, con la expectativa de que, al hacerlo, tenga mayores probabilidades de obtener un mejor tratamiento en negociaciones que se desarrollarán con



la participación preeminente de los tres principales bloques de importancia mundial. Dentro de este orden de ideas se añadió que buscar la reciprocidad producto por producto o sector por sector, no sería acaso lo más conveniente. Más bien, se dijo, sería aconsejable establecer un concepto de aplicación intersectorial, con base en el cual la contrapartida de ventajas comerciales para los productos agrícolas fueran concesiones recíprocas en los campos de servicios y las manufacturas. La recomendación de conceder reciprocidad se recibió con interés, aun cuando algunos participantes expresaron dudas de que pudiera traducirse efectivamente en beneficios para América Latina.

#### IV. OPCIONES DE POLITICAS NACIONALES DE AJUSTE

1. El Seminario coincidió en que, aparte de consideraciones generales de mayor entidad, el ajuste estructural se torna necesario en un sentido estricto, cuando se genera una brecha de recursos que es permanente y no cíclica o transitoria. Con este criterio se examinó información sobre la experiencia latinoamericana, de 1980 a la fecha, la cual refleja una trayectoria inicial de ajuste recesivo, y una etapa ulterior de prolongado estancamiento que todavía no concluye, y que parece guardar relación con debilidades estructurales de la economía, especialmente por el lado de las exportaciones, así como con posibles fallas de las políticas internas que se han adoptado.

2. Resultó evidente para los participantes que un requisito esencial, a fin de poder avanzar en el proceso de ajuste, consiste en colocar el servicio de la deuda externa en montos que sean compatibles con la capacidad de pago de los países deudores, y que permitan contar con recursos





suficientes para aumentar la producción, las exportaciones y el empleo. Por su parte, dicho aumento tendrá que buscarse dentro de un control apropiado del crecimiento de la demanda interna, reorientando la producción hacia las exportaciones y la eficiente sustitución de importaciones, e implantando una política de inversión congruente con estos objetivos.

3. Todas estas acciones se tomarían con el objeto de llevar a cabo un proceso de ajuste con crecimiento, definido en términos de un incremento de la producción y una reducción simultánea del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Si bien se trata de un objetivo asequible, como lo demuestra la experiencia de algunos países latinoamericanos, varios participantes manifestaron que el ajuste del tipo de cambio real resulta en algunos casos contradictorio con la conservación del salario real. Asimismo señalaron que el ajuste con crecimiento, en los términos en que se le definió, tiene no obstante repercusiones que generan desempleo y que afectan de modo desfavorable las condiciones de vida de determinados grupos sociales.

#### V. MECANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE COOPERACION

1. Por lo que hace al ámbito internacional, el Seminario examinó brevemente distintos esquemas, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la Convención de Lomé, el SGPC de UNCTAD, y el Protocolo de los 16 del GATT. De esta manera constató que, en general, se trata de mecanismos poco eficientes para incrementar las exportaciones, especialmente las agrícolas, y confirmó que la solución debe buscarse en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT.



## RESUMEN Y CONCLUSIONES

### ACAPITE V

#### PARRAFO ADICIONAL No. 1-A

Los convenios internacionales por producto, a excepción del correspondiente al café, históricamente han demostrado ser poco efectivos como mecanismos de sustentación y ordenamiento de precios, ingresos y condiciones de mercado. Problemas de administración y de cumplimiento con sus estipulaciones, parecen ser la principal causa de la brecha entre su potencialidad y sus efectos en la práctica. Asimismo, los fondos compensatorios, aunque muy útiles para atender los efectos financieros de situaciones calamitosas de mercado o de fenómenos naturales, han demostrado ser insuficientes y sus efectos tienden a ser de carácter temporal. En todo caso, ambos tipos de acuerdos tienen a ser vulnerables a cambios pronunciados en la oferta, niveles de existencias o a cambios estructurales en la demanda.



2. Los mecanismos de cooperación e integración regional y subregional ocuparon la mayor parte del tiempo que se dedicó a este punto del temario. Se señaló insistentemente que, en general, es necesario reactivar y fortalecer estos mecanismos, porque se trata de uno de los pocos tipos de acción que los países latinoamericanos pueden realizar juntos, para buscar por sí mismos la salida de la crisis, y porque la unión de América Latina es vital para desenvolverse con mejor éxito en un mundo dividido en bloques.

En cuanto a los grupos de países vecinos, por ejemplo el Mercado Común Centroamericano, y el Pacto Andino, se sugieren acciones tendientes a organizar la producción y la oferta, como fase anterior a la liberación del comercio. Estas acciones se orientan en varios sentidos: (1) relocalizar la producción en las áreas más aptas, con un criterio subregional; (2) promover la integración fronteriza, con propósitos no solamente económicos, sino también culturales y políticos; (3) coordinar, y ejecutar inversiones conjuntas en investigación agrícola, modernización de mercados, e industrialización de la producción; (4) cooperación horizontal en programas de extensión agrícola, para compartir experiencias y profundizar en el conocimiento de métodos de propagación de la tecnología moderna; (5) integración de desarrollo institucionales, por ejemplo, en el campo del movimiento cooperativo y, (6) acciones conjuntas para el asentamiento, el empleo y la producción de refugiados y poblaciones desplazadas.

El análisis de la integración y la cooperación agrícola, conduce también a proponer posibilidades igualmente interesantes en el corto plazo,



de cooperación agrícola entre países de diferentes grupos, por ejemplo, entre los países pequeños y países productores de petróleo, países de agricultura de zona templada y de agricultura tropical, y también posibilidades de industrializar en Centroamérica y el Caribe materias primas de países latinoamericanos con agricultura más avanzada, para exportar a los Estados Unidos dentro de la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Esas tres posibilidades se refieren a producción de alimentos básicos en los países de Centroamérica para cubrir necesidades de México y Venezuela; a abastecimiento de cereales de los países del Cono Sur para los mercados de Centroamérica y el Caribe, y a procesamiento de materias primas agrícolas argentinas o brasileñas, por ejemplo, para industrializarse en Centroamérica y el Caribe y ser destinadas a los Estados Unidos.

## VI. MANEJO DE LOS INSTRUMENTOS PARA EL AJUSTE AGRICOLA

1. En el análisis que se efectuó de esta cuestión, quedó claro lo difícil que resulta efectuar el ajuste estructural de la agricultura que, por su naturaleza es un proceso de mediano y largo plazo, por las limitaciones que impone el proceso de estabilización, que es de corto plazo. Para superar esta aparente contradicción, se propuso, y así lo vieron los participantes, ampliar el arsenal de la política a seguir con instrumentos adicionales, que puedan utilizarse de manera conjunta con los instrumentos convencionales, monetarios y de gasto público, en que se apoyan los programas con que se busca la estabilización. Esos instrumentos adicionales son la política tecnológica, la de perfeccionamiento del sistema de comercialización, la de desarrollo agroindustrial y la política tributaria.





2. Dentro de esta concepción de la política agrícola, hay que manejar con especial cuidado, no solamente los asuntos internos de la agricultura, sino también, y de modo igualmente importante, los que se refieren a las interrelaciones con otros sectores y, en general, con el resto de la economía. Asimismo, es insoslayable reconocer que el proceso de ajuste entraña una redistribución de las posiciones y de las relaciones de poder en la economía y más generalmente, en la sociedad de los países latinoamericanos, que no es fácil realizar, y en cuya naturaleza y factibilidad es indispensable profundizar.

3. El Seminario reconoció que los préstamos de reajuste estructural, los llamados SAL, que otorga el Banco Mundial, constituyen instrumentos útiles, que facilitan la aplicación de los programas. Son préstamos de apoyo a la balanza de pagos que, complementados, con financiamientos sectoriales y de proyectos específicos de inversión, permiten conciliar las urgencias del corto plazo con las necesidades del mediano plazo, en medida nada desdeñable.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Al concluir el Seminario, los participantes expresaron la esperanza de que los resultados de sus deliberaciones sean útiles para el mejor éxito de la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, a celebrarse en Ottawa, Canadá, en setiembre de 1987. Será esa la oportunidad de apreciar y valorar la economía política de las distintas medidas y acciones propuestas para concretar el ajuste estructural de la agricultura.



ra. Serán ellos, los Ministros, quienes tendrán a su cargo juzgar la viabilidad de dichas propuestas; decidir sobre la mejor forma de construir los consensos políticos indispensables, tanto nacionales como regionales; buscar la cooperación externa que haga falta; y promover los cambios necesarios en la organización y funcionamiento de sus gobiernos, que hagan posible el cabal desempeño de su responsabilidad constitucional de formular y ejecutar la política agrícola de los países, en condiciones en que decisiones muy importantes de ella se toman hoy día en centros de autoridad ubicados fuera de los respectivos Ministerios.



## TEMA I

### "EL EFECTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS DE COMERCIO Y PRECIOS SOBRE EL DESARROLLO AGRICOLA"

A. VALDES

2a. Versión  
C. Luiselli

1. Con creciente frecuencia se asigna al sector agrícola un rol de preponderancia en las estrategias de reactivación económica de la región. Ello es así porque se le reconoce un papel importante tanto en la balanza de pagos, como en el empleo y en sus relaciones económicas intersectoriales. Sin embargo, este postulado requiere de mucha mayor precisión en el análisis de situaciones específicas y sobre todo en el diseño de estrategias. No solo ha de revisarse su papel en los mercados domésticos, sino en el de las posibilidades y restricciones del comercio internacional y aún del cuadro macroeconómico y financiero que enfrentan la mayor parte de las economías de América Latina.
2. Las restricciones financieras y macroeconómicas vigentes constituyen un conjunto de variables que están cobrando creciente importancia en el comportamiento sectorial y que sin embargo, apenas parecen explicitarse en los análisis y programas sectoriales. Esta necesidad de congruencia macrosectorial, como una condición necesaria en la conducción de una política agrícola de inactivación e intercambio externo, es un tema tan novedoso e importante.



3. Debe resaltarse que además de las tareas que tradicionalmente vienen ocupando a los responsables de la política de desarrollo agrícola como son: precios y estímulos sectoriales, transferencia de tecnología, fortalecimiento institucional, inversión en infraestructura, etc.; ahora es menester introducir consideraciones y definiciones que, desde un nivel macroeconómico, tienen vastas implicaciones para el sector, a menudo aún mayores que las propias políticas específicamente agrícolas.
4. Se hace imprescindible avanzar en la comprensión de las múltiples interrelaciones del sector agrícola con el resto de la economía, ya ~~sea a~~ nivel sectorial como a nivel macroeconómico. Esto es particularmente importante para un sector como el agrícola que además de ~~ser~~ sujeto de múltiples intervenciones explícitas, es influido por políticas destinadas a otros sectores y políticas macroeconómicas globales.
5. Muy a menudo en el pasado, las políticas macroeconómicas tenían explícitamente incorporado un sesgo antiagrícola: la preponderancia a la industrialización sustitutiva, el proteccionismo arancelario, el tipo de cambio, entre otras, discriminaban en contra del sector agrícola en su conjunto. Ahora, conforme se van haciendo análisis económicos más precisos, se asigna mayor importancia al peso decisivo de estas variables sobre el desempeño del sector agrícola. El papel que en esto juega el tipo de cambio al transcribir con o sin distor-





siones señales del mercado internacional a los domésticos y viceversa- es de la mayor importancia si bien no es el único factor.

6. Más allá del análisis del tipo de cambio nominal, se debe observar el comportamiento y la formación del tipo de cambio real (TCR) pues éste define a lo largo del tiempo, la rentabilidad del sector y por lo tanto el flujo de recursos eventualmente asignados a su desarrollo. En efecto, el TCR debe ser la medida del precio relativo del subsector de bienes transables en el exterior respecto de aquellos no transables. Por lo tanto un TCR libre de sesgos y distorsiones determinaría el nivel de rentabilidad del sector de exportaciones o de competencia con importaciones en relación al resto de la economía. La importancia de esto se ve aún más claramente si consideramos que muy frecuentemente el subsector de transables es el predominante en el sector y aún en la economía en su conjunto.
  
7. Diversas políticas globales han ejercido una influencia a menudo antiexportadora - relevante al influenciar el TCR, y que por tanto, merecen mencionarse:
  - 7.a La política comercial a menudo orientada a proteger el desarrollo industrial (ISI) fijó aranceles altos que implícitamente penalizaron a la agricultura, via relación desfavorable de intercambio intersectorial.



- 7.b La política de movimientos de capital desde y hacia el exterior que a menudo significaron un flujo extraordinario de recursos foráneos, sobrevaluando el tipo de cambio e introduciendo un sesgo antiexportador adicional para la agricultura. Es importante analizar -como se hizo notar en el debate- que esta variable, a partir de la crisis ha invertido su signo y se vincula con el problema del endeudamiento externo y un determinado nivel de tipo de cambio, que va más allá del ámbito sectorial. Hace pocos años esta situación causó en algunos países de la región un influjo tan grande de capital que literalmente se sofocó -via el tipo de cambio sobrevaluado - los estímulos al desarrollo agrícola. Este proceso es lo que se conoce como "la enfermedad holandesa".
- 7.c La política fiscal, sobre todo la de gasto expansivo, como muchos y complejos efectos indirectos, que en suma, tendió a comprimir el nivel del tipo de cambio y penalizar así, la rentabilidad al subsector de bienes transables.
8. Desde luego, también influyen otras políticas, como la salarial, la monetaria, etc., pero el sentido del análisis no varía aunque es legítimo incorporar al mismo aspectos distributivos e intersectoriales. En todo caso es preciso reconocer que los efectos de las políticas macroeconómicas en los precios relativos agrícolas resultan de la



mayor importancia para el análisis del desempeño del sector, y ello, hasta ahora, no se ha incorporado en las estrategias sectoriales.

Así por ejemplo, esto debe explicarse en las actuales estrategias de reactivación agrícola dentro de las políticas de ajuste y crecimiento en respuesta a la crisis.

9. Existe, en consecuencia, un alto nivel de consenso en cuanto a la necesidad de remover los sesgos antiagrícolas de la política económica general para que éste sea como mínimo "neutra" y remover los sesgos "antiexportación" de la agricultura, en particular, mejorando la rentabilidad de los bienes agrícolas transables para aumentar y diversificar su exportación y mejorar la posición competitiva de los que enfrentan importaciones. Ello requiere inescapablemente, un TCR que refleje precios relativos adecuados para el desarrollo de dichos subsectores. Diversos estudios empíricos de países suramericanos han mostrado que los efectos de las políticas económicas y macroeconómicas generales, afectando respectivamente para la agricultura el TCR han neutralizado y aún revertido los efectos de la política de estímulo estrictamente sectorial.
10. Estas consideraciones, empero no deben llevar a la conclusión equivocada de soslayar en el diseño de políticas, las variables estrictamente sectoriales. Ambas deben corresponderse y complementarse. Más aún, se debe avanzar en el diseño de una política global de in-



centivos y precios e incorporar en ella la política de inversiones. Ello sin duda planteará la necesidad de definir y rediseñar esquemas de análisis de evaluación y emprender reformas institucionales que realmente permitan avanzar en esta visión integradora macrosectorial.

11. La discusión de estos tópicos mostró un nivel aceptable de consenso general, pero trajo a la superficie importantes interrogantes que sugieren nítidamente áreas para profundizar en el análisis y vincularlas a otros temas del seminario.

En primer lugar la necesidad de: (a) hacer más claras y explícitas las permutas (o "trade-offs") que las políticas mencionadas aparejan. Una muy relevante es la relativa a la permuta planteada entre el objetivo de mejorar la posición competitiva de los transables (vía TCR) y la situación del sector productor de no transables; así mismo con la situación de los consumidores pobres. Esta discusión se hace más pertinente, mientras mayor es la importancia relativa del sector "bienes-salarios" en la estructura de las exportaciones agrícolas. Ello variará desde luego en atención a las circunstancias de cada país en particular.

(b) En segundo lugar es importante considerar las dificultades inherentes a lograr consistencia entre el corto y el largo plazo; tanto





en el diseño de políticas macroeconómicas y sectoriales, como en el logro de un TCR que sea consistente en señalar la rentabilidad intersectorial e intrasectorial más allá del corto plazo.

(c) En tercer lugar es necesario el desarrollo de capacidad para lograr una apreciación muy precisa de las relaciones macro-económicas y con especial efecto que las políticas macro tienen en la base tecnológica; la intensidad de uso de insumos comerciales.

(d) Por último, en cuarto lugar cabe incorporar -aunque aquí se desarrolló en otra sesión de trabajo- la situación del comercio internacional que, via el nivel de precios incluye en los precios domésticos y otro indirecto a través de las mencionadas variables macroeconómicas que influyen al sector agropecuario (balanza comercial y tipo de cambio, déficit externo, finanzas públicas, etc.). Estos aspectos que, estuvieron muy presentes en el debate posterior a la sesión, deberán ser incorporados cabalmente al análisis de las situaciones nacionales.



## TEMA II

### CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA: HACIA LA ESTABILIDAD Y COOPERACION

Segunda Versión  
C. Pomareda

#### A. Presentación (D. Mitchell)

1. Reconociendo que hacer predicciones de indicadores económicos es un arte impreciso se concentró en una apreciación de los posibles precios a largo plazo (10-12 años) de los productos comercializados internacionalmente; sin embargo se reconocieron las limitaciones de estas predicciones y su mayor validez dentro de un horizonte de tres a cuatro años.
2. Una apreciación de la evolución de los precios (del trigo en Estados Unidos durante 180 años) revela con claridad que hay una tendencia negativa de largo plazo aunque ocasionalmente (como en 1974) los precios hayan subido considerablemente. Parecería que los precios de los cereales están llegando a su nivel más bajo jamás experimentado y que a partir de ahora puede haber una tendencia a la estabilidad o a una ligera recuperación.
3. Asociada a la disminución en los precios, la proporción que Latinoamérica tiene en el mercado internacional ha continuado disminuyendo debido a muchos factores, entre ellos la protección en Estados Unidos y Europa. De ello surge la interrogación sobre cuál habría sido y cuál podría ser en el futuro la participación de Latinoamérica si ésta protección es revertida en lugar de continuar o agravarse?.
4. El asocio entre el incremento de los precios del petróleo, el alza de fertilizantes, la disminución de los ingresos fiscales, la



disminución de los gastos fiscales, ha sido mencionado tangencialmente; aunque si se hizo referencia al efecto del alza del precio del petróleo en los precios con los fertilizantes y por tanto la necesidad de incrementos en subsidios a los precios de fertilizantes para preveer cambios más dramáticos en la agricultura. Estos factores requieren que en el análisis de factores que inciden en el desarrollo agrícola se de mayor atención.

5. Tiene relevancia evaluar lo indicado en relación a que no tuvimos la capacidad para anticipar la recesión mundial de los años 80 y que no se tomaron las medidas preventivas. Por otro lado, es importante evaluar la hipótesis de que la elasticidad de oferta es mayor en períodos de recesión.
6. Qué esperar en los últimos años de esta década?. Un aspecto al que es necesario dar gran atención es el insuficiente estado de tecnología para la agricultura ya que los logros de la revolución verde estarían llegando a un límite. Por otro lado habría necesidad de tecnología para comercialización y agroindustrias y otras actividades.

#### B. Comentarios

7. Se planteó la noción de que son las variaciones de corto plazo de la oferta y la demanda y no las tendencias las que dan las señales del mercado y que son estas señales las que motivan las decisiones de los productores. Por otro lado el comportamiento de la producción, las políticas de manejo de stocks y las políticas financieras en los grandes países son determinantes de las variaciones del comercio y de los precios internacionales.



8. Las bajas en las tasas de interés y la disponibilidad de financiamiento para el comercio serían los factores que más afecten el aumento del flujo internacional en los próximos años; pero por otro lado dichos cambios influirán sobre los inventarios y los precios finales de las transacciones.
9. Se requiere un análisis explícito a tres grupos de productos: (a) los productos en los que se compite con países de fuera de la región: trigo-Argentina vs. U.S.A., soya-Brasil vs. U.S.A. etc.; (b) los productos en los que se compite entre países de la región con diferentes volúmenes e importancia relativa en la economía (café, azúcar) y (c) productos que unos países de la región producen y exportan y otros importan (trigo, maíz, soya). Esto requeriría un análisis más detallado de las posibilidades de aumento del comercio intraregional y del papel que en ello cumpliría la existencia de financiamiento.
10. Se hace evidente que para ganar mayor espacio en el comercio internacional debe tomarse una actitud enérgica hacia el fortalecimiento de las relaciones políticas conducentes a una reciprocidad en el tratamiento de los mercados; pero no caer en las negociaciones por producto; ni siquiera las agrícolas sino las multisectoriales; y buscar acuerdos sobre las políticas económicas globales que influyen el comercio, más allá de los precios de los productos.
11. Aunque se cuestionó severamente la utilidad de predicciones de largo plazo; se aceptó que las proyecciones de corto plazo tienen gran utilidad en la medida que haya confianza en los métodos de predicción y los parámetros utilizados. Sin embargo, se sigue tomando una actitud de "price takers"; sin resaltar que son un





conjunto de factores estructurales -nacionales e internacionales- cuya alteración será la que determine la estructura de los mercados y la formación de los precios. Sobre esto último, lo que los países hagan en cuanto a estilos de desarrollo; protección; orientación del consumo; política ecológica y relaciones políticas internacionales tendrían alguna influencia en la formación de los precios.

12. Los países han caído en una dependencia de los cereales ofrecidos en el mercado internacional y han descuidado la posibilidad de reactivar sus propias estructuras productivas y recuperar sus mercados domésticos. En este campo hay un gran potencial para la integración sectorial vía la industrialización-modernización de la agricultura.
13. Un espacio mencionado y que requiere mayor atención es la urgencia de una capacidad de programación de inversiones y una evaluación de las limitaciones de las estrategias actuales de financiamiento de la agricultura por proyectos; debiendo considerarse el financiamiento multisectorial como una forma de fortalecer las relaciones urbano-rural o industriales-agrícolas-servicios-comercio. Dentro de esta línea también se hizo referencia de la disminución de la importancia relativa de las economías de escala en el diseño de las inversiones.
14. Se planteó que debe darse a la agricultura los mecanismos para ser más flexible, es decir, adaptarse a las frecuentemente cambiantes condiciones externas y de las economías. Ello que, aparentemente sería deseable, implica, sin embargo, inversiones muy específicas y orientaciones hacia cultivos de ciclo muy corto en lugar de cultivos perennes. La diversificación de las exportaciones que también aparece como una opción deseable debe exami-



narse a la luz de los requerimientos de nuevas inversiones, la capacidad de los mercados y los riesgos en competencia entre los propios países de la región y con los de otras regiones.

15. La cooperación de la región debería buscar áreas que creen el interés en base a objetivos comunes. El incremento del comercio intraregional per se no parece ser causa común cuando existen pocas diferencias en ventaja comparativa. Se considera importante analizar lo que hizo posible el fortalecimiento de la CEE. Debería buscarse una cohesión para luchar en búsqueda de intereses hacia afuera.



### TEMA III

## CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA LA SITUACION ACTUAL

Segunda Versión  
H. Cohan

#### A. Presentación (A. Valdés)

1. En los países del Norte, la agricultura está protegida y resulta con precios internos mucho más altos que los precios de frontera. La industria, en cambio, está desprotegida. La protección a la agricultura se justifica usualmente como una Política de Ingresos, de intereses y de competencia interna y no sujeta a negociaciones internacionales. La Política Comercial, así vista simplemente valida a una política interna.
2. A diferencia de los países industrializados los LDC, muy dependientes de la agricultura, protegen a la industria. En los LDC se advierte una desprotección implícita a la agricultura.
3. La incidencia de la protección que realizan los países industrializados a su agricultura usa una batería compleja de instrumentos y tiene tres tipos de efectos negativos sobre el comercio mundial:
  - a. Directamente, disminuye precios internacionales (por reducción del consumo y por aumento de producción en ellos);
  - b. Instrumentos tales como los "variables leves" transfieren al comercio mundial toda la inestabilidad de precios internos; y



- c. Indirectamente, inhiben decisiones de expansión de producción en LACIS.
4. Diversos estudios demuestran enormes ganancias que podrían derivarse de una liberalización del comercio agrícola. En esto, importa destacar que:
    - a. Esto se refiere comercialmente a productos de clima templado y subtropicales (en los cuales realmente se expresa el proteccionismo, de la OECD); y que, por ende,
    - b. Las ganancias se distribuirían muy asimétricamente entre regiones del mundo, entre importadores y exportadores de carne y cereales y entre países de ingreso medio y países de ingreso bajo. Estos últimos serían los menos beneficiados, principalmente si son importadores netos de cereales y leche y exportan frutas y otros productos que no tienen tanta protección en los países desarrollados, aunque hay claras excepciones.
  5. Esto plantea el escenario básico para la Ronda Uruguay. A diferencia de las rondas Dillon, Kennedy y Tokyo se abre ahora una posibilidad de negociar la liberalización del comercio agrícola.
  6. La Ronda Uruguay ofrece una oportunidad si se identifican aspectos cruciales para focalizar negociaciones. Sería recomendable concentrar la atención en:
    - a. Acciones directas de mayor acceso a mercados de la OECD;





- b. Refuerzo de reglas y disciplina del CATT. Las cláusulas de salvaguardia selectiva hoy permiten aislar a un país y librarlo a una difícil negociación bilateral. Los mecanismos de reclamo, por otra parte, pasan por Paneles que carecen de poder ejecutivo; y
- c. Los LDC debieran estar dispuestos a ofrecer reciprocidad si desean ser tratados como iguales, reconociendo que su industria tiende a estar muy protegida. Similarmente, los mecanismos de excepción (tipo GSP y Loné) debieran dejarse para países económicamente muy débiles, porque tiene poco efecto y distraen la atención de lo principal. Para muchos LDC, ha llegado el momento de considerar beneficiosa la graduación, buscando un trato igual en lugar de dádivas.
7. Sería vital lograr primero una congelación de tarifas nominales y, luego, su reducción. En todo caso, los IDC deberían concentrarse en lograr que se reduzca la diferencia entre precios internos y de frontera en la OECD. El uso de medidas proteccionistas específicas que fue el tema de la negociación en la ronda Tokyo; debe evitarse, porque estas medidas son muchísimas y continuamente pueden crearse otras de efecto equivalente.
8. El grupo CAIRNES (en el cual se incluyen Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay) subraya aspectos de interés común-Norte/Sur en vez de la clásica confrontación de rondas anteriores.

**B. Comentarios y Discusión**

9. Los comentaristas señalaron la importancia restrictiva del "nuevo proteccionismo" y la magnitud de ganancias obtenibles de una liberalización comercial agrícola. De los comentarios quedan planteadas las recomendaciones de:



- a. Eliminar cuotas,
  - b. Reducir y uniformar tarifas,
  - c. Reconocer la importancia que tendría sobre el comercio mundial el crecimiento económico más rápido de la OECD.
  - d. Dar atención especial a los vínculos entre los mercados financieros y de productos y su asocio como elemento determinante del comercio internacional e intraregional.
  - e. Reconocer el efecto probablemente irreversible que han traído desplazamientos en las demandas de consumidores de la OECD.
  - f. Reconocer que en la promoción de la agroexportación se deberá cuidar de no caer en los peligros de congestión en los mercados cuando nuestros países están siendo inducidos a competir entre ellos.
10. De la discusión emergieron aspectos centrales a ser considerados:
- a. Heterogeneidad de LDC's, aún dentro de América Latina, dificulta el mantenimiento de un frente común, e inclusive podría llevar a sostener un planteo centrado solamente en productos tropicales y, en todo caso, obliga a estudiar seriamente las alianzas posibles dentro de la región;
  - b. Las relaciones de poder entre países industrializados y LDC's. Esto provoca la duda sobre si la reciprocidad será suficiente para lograr una participación igualitaria en el proceso negociador o si, en cambio, será una aceptación de una apertura impuesta por decisiones ya en proceso avanzado de acuerdo entre países industrializados; y
  - c. Cuál será el verdadero efecto de esta liberalización ante las nuevas tendencias tecnológicas, comerciales y financieras mundiales. La ganancia que pudiera derivarse de la tan deseada



liberalización del comercio agrícola podría más que cancelarse en atención a la apertura sin simetría previa, en servicios, patentes, inversiones, etc.

- d. El examen de los factores determinantes y oportunidades reales para expansión del comercio intraregional; con especial atención al comercio entre Latinoamérica y el Caribe.
  - e. Fortalecer las relaciones políticas intralatinoamericanas y dar participación a los productores a través de formas que resalten las ventajas del manejo adecuado de la economía política en la política agrícola y comercial.
11. Quedó cierto grado de consenso sobre la heterogeneidad de situaciones entre países, y por consiguiente, tanto sobre las diferentes incidencias que tendrá la liberalización del comercio agrícola como sobre la necesidad de estudiar alianzas para una posición regional tan homogéneas como sea posible.
12. También hubo consenso sobre la necesidad de aprovechar al máximo las posibilidades que abre la Ronda Uruguay.
13. Menos explícitamente, hubo consenso sobre:
- a. Focalizarse en diferencias entre precios internos y precios de frontera en la OECD, en lugar de volver a discutir medidas proteccionistas específicas; y
  - b. Buscar, en general, acciones de acceso directo a mercados de la OECD y reforzar las reglas de juego y disciplinas internas del GATT.



14. Se planteó una clara disidencia en relación a la reciprocidad y a la apertura total, esencialmente en atención a las relaciones de poder relativo con países industrializados y al deseo de generar ventajas comparativas dinámicas ante nuevas tendencias de la economía mundial.
15. Asimismo, quedó planteado un cierto grado de pesimismo sobre la verdadera voluntad de apertura que tiene la OECD aún en lo agrícola.
16. En relación al diagnóstico de experiencias previas, quedaron planteadas percepciones disímiles sobre el resultado de acuerdos específicos por productos.
17. Existe realmente la vocación de liberalización del comercio agrícola en la OECD y, en el caso de que ella exista, puede la región abstraerse del proceso o, en cambio, puede obtener algo de él?.
18. La heterogeneidad de la región es un obstáculo para lograr un frente común o es una oportunidad para negociar primero concesiones mutuas, quizás reforzando procesos de integración?
19. Las nuevas tendencias a un comercio mundial basado en tecnología y con inclusión de rubros hasta ahora considerados no transables (al menos: no transados) dejarán a la región en una posición aún más débil que en el pasado o puede lograrse en la Ronda Uruguay un espacio para crear ventajas comparativas?.
20. Si la Ronda Uruguay resultará realmente en una apertura, con espacio y tiempo para crear ventajas comparativas, cuál sería el papel de la agricultura en la Región?. Qué sucederá con distintos tipos de agricultores?.





1-

TEMA IV  
OPCIONES DE POLITICAS NACIONALES  
DE AJUSTE

2a. Versión  
L.de las Casas

A. Presentación (A. Bianchi)

1. Se hizo una caracterización de tipo conceptual sobre las situaciones que requieren un tratamiento de ajuste; se les diferenció de aquéllas que requieren un tratamiento de estabilización.

2. Se presentaron las características del proceso de ajuste en América Latina; para ello se revisaron los orígenes de las crisis latinoamericanas y las necesidades que de ella se derivaron para plantear las medidas de ajuste.

3. Se identificaron tres fases en el proceso de ajuste en América Latina. La primera fase se caracterizó por un ajuste recesivo, que comprendió el período 1982-1983. La segunda fase se identificó como una de recuperación parcial, al darse en el período 1984-85 un incremento en las exportaciones del 12% y por primera vez desde 1980 una subida en el PBI per cápita. La tercera fase se definió como una de frustración del ajuste expansivo, esta situación se precipitó



en 1986, cuando se da una nueva caída en los términos de intercambio para América Latina y, a pesar de la baja en las tasas de interés, la situación de la balanza de pagos se deteriora notablemente.

4. Se planteó la necesidad de considerar el costo y duración del ajuste; ésto se hizo en términos de la estructura y capacidad de respuesta de las economías; de la efectividad de las políticas que se aplicaron; y, del contexto internacional en el cual se inserta el proceso de ajuste.

5. Se concluyó con una referencia a las perspectivas y requisitos de un ajuste con crecimiento; se discutieron requisitos tanto internos como externos a las economías latinoamericanas.

#### B. Comentarios y Difusión

6. De la presentación, comentarios y discusión del tema se desprenden los siguientes elementos centrales:

- (i) Diferencia entre ajustes y estabilización.
- (ii) Velocidad y costo de los procesos de ajuste y estabilización.
- (iii) Secuencia y/o simultaneidad de los procesos de ajuste y estabilización.



(iv) Ajuste con crecimiento a nivel de toda la economía.

(v) Ajuste con crecimiento a nivel de la agricultura.

7. Con relación a la diferencia entre ajuste y estabilización, quedó implícito en las discusiones que para propósitos analíticos era conveniente diferenciar el ajuste de la estabilización. En el primer caso se enfrenta una situación de desequilibrio externo que no es de carácter temporal o cíclico y que por lo tanto no podría ser controlada recurriendo al uso de las reservas internacionales o a préstamos externos. En el segundo caso se enfrenta una situación de un ritmo acelerado de crecimiento en los precios.

8. Las diferencias entre ajuste y estabilización también se analizaron en términos de la naturaleza de cada proceso. En el caso de la estabilización se busca una desaceleración en términos de cambios nominales de los precios; mientras que en el caso del ajuste se busca un cambio de estructura real de la producción. Se reconoció que esto puede tener repercusiones sociales muy serias por su impacto en el ingreso y consumo.



9. En cuanto a la velocidad y costo de los procesos de estabilización y ajuste se reconoció que en situaciones de inflación exagerada ha bía dado buenos resultados un tratamiento de cambio brusco -"shock treatment"- (caso Bolivia) para lograr la estabilidad. Pero en situaciones de desequilibrio externo significativo era recomendable un ajuste que genere un cambio gradual, ya que así se podría proteger en algo el impacto en los grupos más vulnerables, de un mayor deterioro en los salarios reales y en el consumo.

10. En cuanto a la secuencia de los procesos de estabilización y ajuste se vieron experiencias que llevaron a concluir que en casos de desequilibrios muy grandes la secuencia de los procesos era recomendable, pero que el orden en el que se deberían dar variaba según la situación en cada país. Se vio que en situaciones de hiperinflación (caso del Perú) fue conveniente privilegiar un programa de estabilización expansiva como primera fase, para luego entrar en el ajuste expansivo.

11. En cuanto a la simultaneidad de los procesos de estabilización y ajuste, se reconoció que en casos de desequilibrios leves, ello era posible.

12. Se reconoció que para salir de la crisis se necesitan los ajustes estructurales con crecimiento. Ellos tienen dos tipos de requisitos:





- (i) Políticas para movilizar el exceso de capacidad ociosa y para reestructurar la producción.
- (ii) Adecuado financiamiento para darle el tiempo que requiere el proceso de transformación; adecuado financiamiento se consideró la contraparte del ajuste estructural.

13. Con relación al ajuste con crecimiento a nivel de toda la economía se consideró conveniente:

- (i) Invertir prioridades entre pago de la deuda y crecimiento; experiencias de Perú, México y Brasil indican que el pago de la deuda debe supeditarse a las condiciones del crecimiento.
- (ii) Contar con mecanismos para reducir transferencias de recursos al exterior; aquí se planteó la convenciencia de negociar:
  - . Topes a las tasas de interés.
  - . Condonación de parte de la deuda.
- (iii) Realizar transformaciones estructurales en la economía en por lo menos dos sentidos:



- . Estrategia de crecimiento hacia afuera; esto implica incremento de la producción de bienes exportables.
- . Esfuerzo interno por elevar ahorro, productividad de la inversión y eficiencia global de la economía.

(iv) Reconocer que los principales cuellos de botella para el crecimiento y por lo tanto los centros de atención de la política deberían estar en:

- . Tasa de cambio
- . Proceso ahorro-inversión
- . Innovación tecnológica.

14. Con relación al ajuste con crecimiento a nivel de la agricultura se planteó que además de ampliar los espacios de negociación externa, debería complementarse con el fortalecimiento de la planta productiva nacional vía una readecuación de la misma para elevar los niveles de productividad y competitividad necesarios para satisfacer las demandas nacionales de consumo, empleo e integración productiva. Además era imprescindible que esa readecuación contemplara la generación de excedentes para la exportación.

15. Se insistió que era necesario un cambio profundo en las actuales estrategias de los sectores agropecuarios de muchos países de la región, en el sentido de darles una visión internacionalista y macroeconómica que supere los tradicionales y estrechos marcos localistas y sectorialistas de análisis de su problemática y búsqueda de soluciones. Para ello se adelantaron algunas políticas:



- (i) En lo comercial: compatibilizar objetivos de consumo nacional con los de generación de divisas; racionalizar la protección efectiva de la producción interna para fomentar su ampliación y eficiencia; programar las potenciales de oferta exportable.
  
- (ii) En lo monetario y fiscal: reemplazar la ortodoxia que ha demostrado ser recesiva por flexibilidad y capacidad creativa, sustituir por ejemplo, cortes drásticos por programación y selectividad del gasto público; sistemas bancarios especulativos por intermediación financiera para el desarrollo; eliminación de subsidios a paraestatales  
por racionalización para preservar las estrategias de desarrollo.
  
- (iii) Asignación sectorial de recursos: suprimir la predominancia de los criterios financieros en la determinación de la magnitud y distribución del gasto público por criterios de desarrollo y cambio estructural.

16. Se destacó que para lograr el ajuste con crecimiento en la agricultura se debería reconocer, que por la naturaleza de la actividad agropecuaria, habían inflexibilidades a nivel de las explotaciones agrícolas que requerían una cuidadosa consideración del factor



tiempo, tipos de agricultores y de un nuevo papel del Estado en el proceso de ajuste. Se argumentó, que los márgenes de flexibilidad se ampliaban considerablemente si se consideraba a la agricultura como una etapa de un complejo agro-industrial. Aquí se remarcó el potencial que ofrece la biotecnología.

17. Finalmente se reconoció que el restablecimiento y preservación del equilibrio macroeconómico básico implica no solo la reducción en el déficit en cuenta corriente (equilibrio externo), sino también la reducción en el desempleo de la fuerza de trabajo y en la capacidad ociosa (equilibrio distributivo e interno).

LdelasCasas:beag\*





## TEMA V

### MECANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE COOPERACION INTEGRACION Y COOPERACION REGIONAL

#### A. Presentación (C.M. Castillo)

1. La presentación de este tema se inició con la proposición de que, contrario a lo que se piensa en algunos círculos, de que la integración y la cooperación latinoamericana es asunto del pasado, el enfoque regional y subregional cobra vigencia otra vez en la actualidad. Se perfila hoy día como una línea del ajuste estructural que, además de su potencial de beneficios intrínsecos que encierra, puede facilitar la tarea de formar una nueva inserción de América Latina en la economía internacional. En términos más generales, se confirmó que la integración y la cooperación regional y subregional es una de las pocas cosas que los países latinoamericanos pueden realizar juntos, para buscar por sí mismos la salida de la crisis.
2. En la próxima etapa, la integración y la cooperación regional forman parte de una reorientación global hacia afuera de la economía y ya no, como en las anteriores, de un esfuerzo por delimitar espacios económicos para volcar hacia adentro el esfuerzo productivo, en un esquema de sustitución de importaciones. Con esta orientación es posible alcanzar dos logros significativos. El primero es incrementar el comercio dentro de América Latina a corto plazo, con el consiguiente mejoramiento de la posición de estos países en los mercados extraregionales, en razón de la reducción de costos derivada de grados más altos de utilización de la capacidad instalada. El segundo es, a mediano plazo, desarrollar y fortalecer una urdimbre de relaciones productivas con mayor capacidad de penetrar en espacios económicos más amplios y competitivos.



3. En relación con la experiencia disponible, se recordó que, en las primeras etapas, la integración y la cooperación regional y sub-regional quedaron confinadas en la actividad manufacturera. No se extendieron a la agricultura, por cuanto no había complementariedad basada en dotaciones diferentes de recursos naturales que condujera a la especialización, ni se necesitara incrementar el tamaño del mercado para desarrollarse, por cuanto el problema de ganar economías de escala no existía, como sí era propio y característico de la industria. El otorgamiento del libre comercio era innecesario, mientras que la formación de una barrera arancelaria común tampoco hacía falta, ya que no había importaciones que sustituir.
  
4. En las circunstancias apuntadas y en ausencia de un aparato productivo agrícola de dimensiones regionales y subregionales, la integración por el lado de la demanda condujo a fenómenos de dislocación y desorganización de mercados que hubo que corregir sin demora, pues se trataba en realidad de sustituir producción interna con importaciones. El resultado fue que a poco andar, la integración en la agricultura quedó reducida al intercambio esporádico de faltantes y excedentes, dentro de un régimen de controlar cuantitativos de importaciones y exportaciones.
  
5. En cuanto al ámbito subregional, el régimen de intercambio vigente deberá subsistir a corto y mediano plazo, es decir, mientras continúan existiendo las razones ya señaladas que le dieron origen. En cambio, y durante esos mismos lapsos, la integración y la cooperación deberían orientarse por el lado de la oferta. Hubo acuerdo en que la acción debería orientarse en las siguientes direcciones: (a) relocalización de la producción hacia zonas más aptas desde el punto de vista subregional, habida cuenta del de-



sarrollo actual y previsible de la infraestructura física; (b) integración fronteriza con finalidad no sólo económica sino también culturales y políticas; (c) inversiones conjuntas y coordinadas en investigación agrícola, modernización de mercados e instalaciones agroindustriales; (d) cooperación horizontal en transferencia de tecnología; (e) desarrollo e integración del movimiento cooperativo; y (f) asentamiento, educación y empleo de refugiados y poblaciones desplazadas.

6. En la siguiente etapa, convendría extender la integración y la cooperación agrícola al ámbito de las relaciones entre países de distintas subregiones y de diferentes grados de desarrollo relativo. Se distinguen tres modalidades, a saber: (a) producción de alimentos básicos en algunos países con capacidad excedente para cubrir (faltantes crónicos de otros países, ejemplo: principales países petroleros como México y Venezuela; Centros Turísticos como el Caribe; dándole al concepto de seguridad alimentaria una dimensión regional y no nacional); (b) abastecimiento de alimentos básicos de zona templada (v. gr.: trigo) para los países tropicales con productos latinoamericanos; y (c) industrialización en Centroamérica y el Caribe de materias primas agrícolas provenientes de países latinoamericanos de mayor desarrollo, para producir bienes alimenticios finales destinados al mercado de Estados Unidos dentro de la iniciativa para la Cuenta del Caribe. Por último, se agregó que las modalidades (a) y (b) requieren eliminar los subsidios que hoy día otorgan los países desarrollados a sus exportaciones agrícolas, y que para convertirla (b) es indispensable estabilizar las políticas macroeconómicas en los países de origen de las materias primas, principalmente en el campo colombiano.



**B. Comentarios (Ortíz, Ray, Sarachaga)**

1. La discusión sobre la integración regional se ha centrado hasta ahora en su importancia como respuesta a tres problemas: el proteccionismo de los países desarrollados, los problemas de balanza de pagos de la región, y las discriminaciones comerciales.
  
2. Respecto a las perspectivas de la integración como elemento para promover el desarrollo agrícola, deberían considerarse los siguientes aspectos:
  - a. Es una alternativa para favorecer una mayor competencia y especialización productiva al interior de una zona de seguridad, constituyendo un proceso de apertura económica gradualista.
  
  - b. Debe existir una coordinación entre las políticas internas de los países, no sólo los sectoriales sino también los macroeconómicos. En la medida que no exista estabilidad en éstas, y que se mantengan asimetrías en dichas variables (tipos de cambio, tasas de interés, etc.), pueden resultar estériles los esfuerzos sectoriales.
  
  - c. Las diversidades de dimensión de los países determinan efectos diferenciales de la integración que deben evaluarse para evitar sesgos indeseados.
  
  - d. El esquema integrador, en lo sectorial, debería considerar no sólo a los sectores productivos sino también a los servicios que demanda la agricultura.





3. El horizonte de la integración es un elemento fundamental que debe definirse. Si lo que se pretende es resolver algunos problemas como los citados en el párrafo 1, el marco temporal es de corto y mediano plazo - Si por el contrario se visualiza la integración como una palanca de crecimiento a más largo plazo, lo que se debe repensar es el "tipo de especialización productiva deseable y posible" y los mecanismos necesarios para reducir las asimetrías.
4. Los recientes protocolos de integración acordados por Argentina, Brasil, y Uruguay aportan entre otras, las siguientes reflexiones:
  - a. La integración implica una apertura económica que, si bien es gradual, genera resistencias en algunos sectores - por ello es necesario una firme determinación política al máximo nivel previa a la instrumentación de las acciones, y permita vencer las resistencias.
  - b. Es necesario efectuar ajustes en las políticas internas que permitan que la complementariedad y competitividad entre los sectores productivos se ponga de manifiesto sin sesgos de las políticas macroeconómicas.
  - c. Respecto a la problemática agrícola, además de la complementación en el comercio de productos hay un amplio margen de acción en materia de insumos.



5. Los sistemas preferenciales no proveen mecanismos que permitan flujos comerciales permanentes para los países en desarrollo dado su carácter temporal y unilateral, y en virtud de la existencia de cláusulas de salvaguarda y a menudo se aplican arbitrariamente.
6. Los convenios de preferencias comerciales de países o bloques económicos a otros grupos de países, otorgan facilidades arancelarias y comerciales a algunos países en desarrollo de otros. Ello tiene ventajas para los países signatarios, pero ha afectado las corrientes comerciales desde otros PVD y dificulta la cohesión de los PVD en las negociaciones multilaterales. Iniciativa de este tipo son los acuerdos de Lomé y la CBI. Esto último resulta más difícil de evaluar, dada su reciente implementación.
7. La ronda GATT ofrece una posibilidad para dar un marco normativo multilateral al comercio agrícola que favorezca una mayor continuidad en los intercambios comerciales. Para ello será necesario poner los subsidios bajo control (statu quo) y avanzar en la eliminación gradual de las barreras no arancelarias y la revisión de las políticas agrícolas internas de los PD.
8. La integración regional -prevista en la normativa del GATT- ofrece una alternativa para incrementar un intercambio estable entre los países de la región. Para que ella sea posible, deberán reforzarse los sistemas de información y los mecanismos de financiación del comercio en Latinoamérica y el Caribe.
9. Los convenios internacionales por productos (café, cocoa, etc.) fueron diseñados desde hace varios años para estabilizar los



precios y los mercados tanto de los países consumidores como exportadores. La vasta experiencia adquirida no parece mostrar resultados demasiado halagüeños para las partes a excepción del caso del café. Algunos de los problemas han sido la dificultad de mantener la cohesión entre los firmantes y la subordinación de otros mecanismos comerciales a decisiones políticas que a veces no obedecen a la situación del mercado sino a la política exterior.

10. Otros inconvenientes que han dificultado el éxito de estos convenios han sido los altos costos de almacenaje, dificultades gerenciales y las dificultades para instrumentar los mecanismos más compensatorios. Estos y otros aspectos deberán ser revisados en el futuro.

### C. Discusión y Aspectos Pendientes

1. Los datos demuestran una gran posibilidad de intercambio para incrementar el coeficiente de abastecimiento interno de alimentos en la región. Sería interesante analizar cuánto comercio se crearía mediante el intercambio regional y cuánto sería solamente desvío de corrientes actuales.
2. La modernización productiva agrícola y el comercio intraregional agrícola resultarán en una redistribución de ingreso hacia los países exportadores. También habrá redistribución de ingreso desfavorable para ciertos grupos de productores en varios países. La distribución entre países es particularmente importante para los países importadores de cereales, los cuales hoy se benefician del proteccionismo en la OECD. Podría estudiarse la posibilidad



de compensar a estos países para inducirlos a entrar en un esquema de integración de comercio agrícola.

3. Existen profundas asimetrías de todo tipo entre los países de la región, entre las cuales se pueden analizar desde las políticas macro hasta el tipo de productores y su grado de modernización relativa. Debe reiterarse, por lo tanto, que no todos se beneficiarán de una liberalización del comercio agrícola ni de cualquier esquema de integración.
4. Cabría considerar si la liberalización del comercio agrícola o alguna forma de integración favorecerán a mediano plazo la modernización agrícola y el desarrollo rural, induciéndolos.
5. Todo esquema de integración que se considere debe dar particular importancia al financiamiento del comercio y a la información sobre ofertas y demandas.
6. La integración puede dar un grado de libertad ante los condicionantes externos, captando para la región su propio mercado y, así, liberando divisas. Asimismo, ella pueda constituir una base para dar mayor fuerza en las negociaciones comerciales con países industrializados.





7. No debe tomarse el bajo nivel actual de importaciones como una expresión de que queda poco por sustituir y, por ende, poco por negociar en una integración. El crecimiento de importaciones es inevitable para crecer y de él surgen posibilidades de acuerdo intraregional, sustituyendo importaciones extraregionales.
8. No debe exagerarse el fracaso de los convenios por productos. Es cierto que faltó voluntad política de los países industrializados para hacer que estos convenios fueran realmente efectivos. Pero también ha faltado esta voluntad para que tenga éxito el comercio multilateral libre. Las frustraciones con los convenios por producto no deben resultar necesariamente en creer ciegamente en el libre comercio.
9. La integración no avanzará si no hay convencimiento y si falta la voluntad política de incurrir en costos para recoger beneficios futuros.
10. Además de la integración comercial agrícola, existe un amplio campo para incrementar la cooperación técnica intraregional en agricultura.
11. Los países debieran dar mandato a sus representantes en organismos financieros multilaterales, para que estas agencias coordinen el financiamiento para la integración.



12. En los intentos de integración debe emplearse un concepto de ventajas dinámicas mutuas. Es indispensable superar un concepto circunstancial y puramente defensivo de la integración.



## TEMA VI

### EL MANEJO DE INSTRUMENTOS PARA EL AJUSTE AGRICOLA

Segunda Versión  
H. Cohan

#### A. Presentación (L.Reca)

##### Introducción

1. Los temas de sesión fueron introducidos con una explicación sobre la política de préstamos sectoriales del Banco Mundial, la cual trata de lograr:
  - ajuste de precios relativos, incluyendo tasa de interés y tasa de cambio;
  - liberalizar regímenes de comercio;
  - aumentar la calidad y la cantidad de la inversión pública;
  - incrementar la eficiencia de los servicios públicos del sector;
  - y
  - eliminar subsidios no financiables.
  
2. Para dinamizar el papel de la agricultura debe superarse primero una actitud de desaliento que hoy es muy perceptible en la región. Esta actitud está determinada por un contexto externo que genera bajos precios y altas tasas de interés..
  
3. Los condicionantes externos por sí solos ya limitan el uso de instrumentos. Por eje.: la caída de precios externos es tan grande



que no puede ser compensada por eliminación de retenciones a la exportación.

4. Por otra parte, las políticas macro de estabilización tienen ahora un respaldo político que no existía años atrás, antes de que se produjeran las experiencias de hiperinflación que han sufrido varios países. Pero ellas contribuyen al desaliento en el sector. En efecto, la búsqueda del equilibrio macro produce un paquete de políticas que, al menos en el corto plazo, desincentiva el sector.
5. El ajuste y la estabilización a nivel macro redefinen los términos de referencia para la política sectorial. Más específicamente, las decisiones macro obligan a contraer la base productiva (caen el nivel de actividad y el de inversiones) y reducen el conjunto de instrumentos disponibles para la política de fomentos e incentivos en el sector.
6. En materia de instrumentos de incentivo, debe reconocerse que el ajuste macro los limita de varias maneras:
  - en lo impositivo se aumenta la carga tributaria;
  - la tasa de cambio no puede estar muy alta porque incrementaría el déficit fiscal en atención a los servicios de la deuda externa;
  - el crédito interno queda restringido;
  - la escasez de fondos prestables aumenta la tasa de interés al productor;
  - los salarios públicos tienen rigidez a la baja y el gasto público en servicios de fomento debe reducirse.
7. Queda la posibilidad de aplicar nuevos instrumentos indirectos, tales como los de cambiar fertilizantes por trigo.





8. Todo el proceso requiere una ardua negociación política con productores y dentro del propio gobierno.
9. Por otra parte, corresponde intentar un esfuerzo máximo de cambio estructural en temas tales como comercialización, agroindustria y política impositiva. En este respecto, pueden ser muy útiles los "policy loans" de agencias financieras multilaterales.
10. La referencia a algunas experiencias por país resulta útil para resaltar por ejemplo que:
  - a. En Argentina se nota una limitación de instrumentos sectoriales y se han creado nuevas experiencias, tales como entrega de insumos en especie, pagaderos con producto para evitar la desviación del crédito hacia actividades especulativas. En el cambio de fertilizantes por producto, el crédito es genuino y parte de una operación de comercio internacional que es simétrica con la que el gobierno realiza con los productores.
  - b. En Costa Rica se han reducido drásticamente los déficit del Consejo de Producción, los cuales tenían financiamiento del Banco Central. Se eliminaron para ello los precios de sustentación al arroz y sorgo; aunque no está claro que estas medidas hayan beneficiado al sector. Se percibe claramente que debe hacerse un ajuste por razones internas al sector, creándose una base exportadora; pero el productor debe beneficiarse y el Estado tiene que estar dispuesto a pagar costos del ajuste, creador de nuevas estructuras.
  - c. En Ecuador, entre 1984 y 1986 se duplicó la exportación de un producto no tradicional (el camarón); además, se aumentó la importación de insumos y maquinarias. El ajuste sectorial fue positivo,



como lo prueba el hecho, de que se generaron excedentes de arroz y de maíz en 1986 sin embargo, la nueva caída del precio del petróleo y el sismo reciente han vuelto a desequilibrar al aparato productivo y han obligado a considerar la necesidad de fortalecer las reservas monetarias y alimentarias.

- d. En México, el intento por manejar instrumentos sectoriales en un nuevo contexto macroeconómico, ha obligado a diferenciar muy claramente entre tipos de productos y tipos de productores.
  - e. En Perú, un impuesto a la importación de trigo permitió al ente comercializador generar ingresos para subsidiar los fertilizantes y ofrecer precios de garantía a otros productos. El mayor precio del trigo a los consumidores contribuyó a una sustitución en el consumo en favor de la papa; y el mayor precio para la papa incentivó el aumento de producción principalmente en la Sierra. Por otro lado, la utilización de una menor tasa de cambio para las importaciones de trigo permitió ganancias al ente comercializador.
  - f. En Venezuela, se han usado también incentivos para el fomento de la producción, lo cual ha permitido la reducción de importaciones; sin embargo se reconoce el peligro de una mala asignación de recursos en el largo plazo.
11. En la discusión quedaron planteados algunos puntos muy destacables, tales como:



12. La revisión del sesgo antiexportador puede aumentar la vulnerabilidad de las economías. Esto no se refiere solamente a la mayor dependencia de mercados mundiales por el producto final. Por ejemplo una agricultura más dependiente de agroquímicos podría ser particularmente vulnerable ante un eventual ajuste macro en el futuro.
13. Es difícil definir el papel de la política sectorial cuando los ajustes macro son abruptos y frecuentes. Así, no solamente interesa el sentido en el cual se limitan los instrumentos tradicionales de incentivo, sino también la magnitud de esta limitación.
14. En países con ventajas agropecuarias absolutas, derivadas de la tierra, el valor que el productor asigne a este factor incorpora nuevas rigideces de política. Por ejemplo en Argentina se observa que los costos directos de producción permitirían rentabilidad aún con incentivos poco generosos. Pero esta rentabilidad del productor es, en realidad, poco atractiva si se considera el efecto del valor de la tierra.
15. Las sustituciones productivas forzadas y el acceso a importaciones subsidiadas pueden traer serios problemas de desarrollo agrícola a mediano y largo plazo.
16. Se puede sugerir que hubo consenso sobre los siguientes puntos:
  - Debe atenderse al desarrollo rural, como mecanismo para fomentar la modernización y aumentar la calidad de vida de los productores.



17. El equilibrio macro no es absolutamente incompatible con el sectorial. Distintas medidas, distintos tiempos y distintos intereses pueden conciliarse. Pero hay un período de incompatibilidad que cada país debe negociar en su contexto político.
18. El ajuste sectorial requiere mezclas complejas de política que deben tender a satisfacer los siguientes criterios:
- a. responder a condiciones internas de cada país;
  - b. no atender solamente a la exportación sino también al consumo interno;
  - c. las acciones deben cuidar cuáles son los distintos plazos. Así, en el largo plazo se busca ajustar el consumo interno y la producción a nuevas condiciones mundiales. El ajuste de corto plazo, motivado por déficit externo, no debiera restringir el logro de los objetivos de largo plazo;
  - d. corresponde redefinir el papel del Estado y de distintos grupos privados;
  - e. hay que balancear demanda y oferta de largo plazo, diversificar productos y mercados, aumentar la competitividad internacional y prestar particular atención a la modernización procesadora en etapas siguientes a la cosecha y a la comercialización fuera de la frontera.
19. La crisis actual puede tener el efecto beneficioso de obligar a focalizar objetivos.





20. Se plantearon discrepancias sobre la escasez o no de instrumentos de política para efectivizar los incentivos, así como instrumentos de política sectorial aplicables en un contexto de ajuste macroeconómico. Esta sería en todo caso un área que requiere reflexiones muy cuidadosas.
21. Asimismo se manifestaron posiciones y experiencias muy diversas sobre el tema de ajuste macro y sus efectos sobre el nivel de actividad sectorial en el corto plazo.
22. Algunos aspectos pendientes que requieren especial consideración son los siguientes:
  - a. La estabilización y el ajuste macro provocan inevitablemente una caída de la base productiva sectorial, tal como lo señalan diversas experiencias? O, en cambio, esto depende de circunstancias particulares de cada país y de la rapidez y calidad de medidas de incentivo y fomento en el sector?
  - b. Puede lograrse una verdadera subordinación del corto plazo a objetivos de cambio renovador o, en cambio, la presión macro impone acciones que dificultan la modernización? Cuánto pueden contribuir a esta conciliación los préstamos sectoriales y estructurales? Puede la integración contribuir a esta conciliación de objetivos a distinto plazo?



RUEDA DE PRENSA

CON EL DOCTOR CARLOS MANUEL CASTILLO

EN EL SEMINARIO DE POLITICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA  
LATINOAMERICANA

Cartagena, Marzo 30 de 1987

- Cuáles son las conclusiones del Seminario?

Es un seminario novedoso y prometedor hacia el futuro. Novedoso porque es una de las primeras oportunidades en que los problemas de la agricultura se han ubicado en un contexto más general. Hemos visto con toda claridad que la suerte de la agricultura depende en gran medida de lo que ocurra y se haga en el resto de la economía, tanto nacional, como internacional. Es decir, los problemas de la agricultura no se pueden resolver sólo en sí, hay que plantearlos en función de las políticas fiscales, monetarias, cambiarias, industriales y de comercio internacional.

- De acuerdo con los planteamientos del Seminario, que perspectivas le ven a la situación del mercado cafetero?

Las cuestiones del café no se han visto específicamente en el Seminario como tal. Comparativamente, la perspectiva del café es menos desfavorable que para otros productos como el azúcar, por ejemplo, lo cual resalta lo mal que estamos en todos los demás y no en el café.



Otra conclusión importante en este punto es que en general, en los próximos 5 a 10 años deberemos poder desenvolvernos en América Latina en una situación de un menor deterioro en nuestros precios de exportación, es lo que hemos visto en los años más recientes.

Por primera vez en la historia, el tema de de la comercialización internacional de productos agrícolas se trata como uno de los temas más importantes en la reunión del GATT en Uruguay. Se busca un ajuste en las políticas de los países industriales, que mejoren las posibilidades de desarrollo de nuestra agricultura en América Latina, esto es no solamente importante sino también urgente. El seminario ha servido en ese sentido para esclarecer las principales materias que habrán de configurar el debate agrícola en el GATT y las posibilidades de que los países de América Latina puedan actuar en grupo en la defensa de sus intereses comerciales. Algo que está presente en este tema es el reconocimiento que se ha hecho de que <sup>en</sup> el proceso de reconstrucción económica de nuestros países hacia la salida de la crisis corresponde a la agricultura desempeñar un papel y una responsabilidad que antes no tuvo la actividad agrícola. El día de hoy hemos estado conversando sobre el tema de las posibilidades de la integración y cooperación agrícola entre los países de América Latina y han surgido propuestas importantes. Se orientan no sólo hacia la cooperación agrícola entre los países vecinos, por ejemplo el Mercado Común Centroamericano, el Pacto Andino y la Asociación de Comercio Económico en el Caribe, sino que también proponen posibilidades igual o más interesantes en el corto plazo de cooperación agrícola entre países de diferentes grupos, por ejemplo, entre países pequeños y países productores de petróleo, países de agricultura de zona templada y países



de agricultura tropical y también posibilidades de cooperación entre países de zona templada para producir o procesar materias primas agrícolas en Centroamérica y el Caribe, para exportar a los Estados Unidos dentro de la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Esas tres posibilidades se refieren a producción de alimentos básicos en los países de Centroamérica para abastecer necesidades de México y Venezuela, por parte de los países del sur a Centroamérica y el Caribe y procesamiento de materias primas agrícolas o brasileñas para industrializarse en Centroamérica y el Caribe y destinarse a los Estados Unidos.

- El futuro de América Latina también depende de una situación que ha hecho crisis, el manejo de la deuda externa por parte de estos países, qué impacto va a producir la moratoria declarada.

El seminario ha entrado en este asunto, lo cual indica que es importante la deuda no sólo en la agricultura y en lo demás de la economía sino en todo. Ahí la conclusión principal, igual que ocurre en el resto de la economía, los asuntos de la agricultura no pueden resolverse si no es en el marco de entendimientos, que el servicio de la deuda se coloque en montos manejables por parte de nuestros países, de modo que cuenten ellos con recursos, pago de intereses, pero que dentro de esos entendimientos se viera la posibilidad de buscar la recuperación y reactivación de nuestras economías.

Es decir, estamos en la tesis que todos compartimos, que los ejemplos que ya tenemos de Perú y Brasil, que se están generalizando, marquen la pauta de lo que tenemos que hacer.





Sobre la deuda, también se ha reconocido que los bancos acreedores, así como algunos gobiernos de los países industriales, también participan de esa misma tesis de que el servicio de la deuda debe graduarse para que los países deudores puedan pagarla.

- Qué países son partidarios?

Entre los acreedores, los principales Bancos de Norteamérica y las autoridades americanas han venido siguiendo ese camino, se ve la posibilidad de pagar la deuda con tasa de intereses más bajos, reducir el stock de la deuda para los países menos favorecidos dentro de nuestras economías, y la posibilidad de capitalizar la deuda. Que se queden en nuestros países y se inviertan en actividades de exportación por ejemplo y así podamos pagarla.

El GATT ha considerado, en cuanto a lo externo, reducir o eliminar el proteccionismo que predomina en los países industriales. En cuanto a lo externo, ajustar las políticas macroeconómicas, las políticas generales, para eliminar el sistema creado por nosotros mismos, además de las posibilidades de aumentar nuestro comercio entre los países de la región latinoamericana.



- Respecto al tema de la deuda externa, el Sr. Baker planteó que si los países insistían en la moratoria, adoptarían medidas que les afectarían. Qué piensa de la posición del Sr. Baker, realmente cederá el Gobierno de Estados Unidos a este tipo de poder en favor de los países deudores?

El Sr. Baker ha demostrado ser la persona que mejor entiende estos problemas. Sabe que cuando se trata de deuda la posición no es de repudio sino de buscar las condiciones apropiadas para poder pagar. El sabe que pagamos con las exportaciones. Inició Baker en Seul hace dos años la idea de que para aumentar las exportaciones tenemos que reducir los pagos por servicio de la deuda. Aquí es de esperar que como él autoridades de los bancos y nuestras autoridades busquen un entendimiento basado en estas dos condiciones: 1) de un lado ver con claridad que hay que pagar y así lo reconozcamos; 2) Para poder hacerlo, necesitamos condiciones más apropiadas que las que tenemos en el momento. No hay que desconocer que en esto hay una cierta estática. Hay gente que habla en términos amenazantes pero vista la realidad en su conjunto, no pasa de ser una operación para asustar porque, si así fuera, todos perderíamos.

- A cuánto asciende la deuda externa y su servicio?

A unos 370.000 millones de dólares, aproximadamente. El servicio de esa deuda anual puede ser de unos 36.000 millones de dólares, sin renegociación, es decir, sin tasa de interés.



Brasil está dejando de pagar a ese ritmo.

-Tengo entendido que los precios internacionales para el sector agrícola se van a fortalecer?

Sí, hay un reconocimiento de la importancia que tiene el reajuste estructural, el reajuste de la agricultura, lo que implica inversión con un componente importante de financiamiento externo y se ve claramente en la orientación de los programas del Banco Mundial, entidades de cooperación multilateral y de cooperación bilateral, de Europa y los Estados Unidos.

-Algún otro comentario que quiera destacar, sobre la modalidad de integración?

Nos parece a los que estamos en esta actividad en cada uno de nuestros países que es una iniciativa no solamente muy importante sino, oportuna, que están tomando el Banco Mundial y el IICA, por dos razones: 1) Coloca los problemas de la agricultura en un contexto nuevo, los problemas de la agricultura se resuelven en este contexto y no interesan los problemas agrícolas; 2) Porque es muy importante por las negociaciones a 4 años dentro del GATT para establecer mejores condiciones de comercialización y que nuestras agriculturas puedan desempeñar el papel que deben realizar en la reconstrucción económica de América Latina.



AGRICULTURA: RECOMIENDAN IMPULSAR LA INTEGRACION Y LA COOPERACION AGRICOLA ENTRE PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE PARA SUPERAR CRISIS.

CARTAGENA, 31 MARZO. EL IMPULSO DE ACCIONES TENDIENTES A PROMOVER LA INTEGRACION Y LA COOPERACION EN EL CAMPO AGRICOLA ENTRE LOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE, FUE UNA DE LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES HECHAS POR UN GRUPO DE EXPERTOS REUNIDOS POR EL INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA) PARA ANALIZAR LA SITUACION DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE LA REGION.

EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCION ECONOMICA DE NUESTROS PAISES PARA SUPERAR LA ACTUAL CRISIS ECONOMICA, CORRESPONDE A LA AGRICULTURA DESEMPEÑAR UN PAPEL Y UNA RESPONSABILIDAD QUE NO TUVO ANTES, MANIFESTARON HOY EN RUEDA DE PRENSA EL DR. RODOLFO QUIROS, DIRECTOR DEL PROGRAMA DE COMERCIALIZACION Y AGROINDUSTRIA DEL IICA, Y EL DR. CARLOS MANUEL CASTILLO, RELATOR DEL SEMINARIO.

EXPERTOS DE UNA DOCENA DE PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE; ASI COMO DE DIVERSAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, SE REUNIERON EN CARTAGENA DEL 27 AL 30 DE MARZO PARA ANALIZAR, A TITULO PERSONAL, LA SITUACION ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS DE LA REGION EN EL MERCADO MUNDIAL Y SU EFECTO SOBRE EL DESARROLLO AGRICOLA.

EN EL CONTEXTO DEL PAPEL QUE DEBE DESEMPEÑAR LA AGRICULTURA PARA SUPERAR LA CRISIS QUE AFECTA A LA REGION, LOS EXPERTOS DESTACARON LAS POSIBILIDADES DE ACCIONES CONCERTADAS ENTRE GRUPOS DE NACIONES, COMO EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO, LA COMUNIDAD DEL CARIBE Y EL PACTO ANDINO.

"SE SUGIRIERON ACCIONES TENDIENTES A ORGANIZAR LA PRODUCCION Y LA OFERTA, COMO UNA FASE ANTERIOR A LA LIBERACION DEL COMERCIO", EXPRESO QUIROS, QUIEN FUNGIO COMO DIRECTOR DEL SEMINARIO, ORGANIZADO EN CONJUNTO POR EL IICA Y EL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE) DEL BANCO MUNDIAL.





ENTRE LAS MEDIDAS SE MENCIONARON LA RELOCALIZACION DE LA PRODUCCION EN LAS AREAS MAS APTAS, CON CRITERIOS SUBREGIONALES; PROMOVER LA INTEGRACION FRONTERIZA, NO SOLO CON PROPOSITOS ECONOMICOS, SINO TAMBIEN CULTURALES Y POLITICOS; COORDINAR Y EJECUTAR INVERSIONES CONJUNTAS EN INVESTIGACION AGRICOLA, MODERNIZACION DE MERCADOS E INDUSTRIALIZACION DE LA PRODUCCION.

"EL ANALISIS DE LA INTEGRACION Y DE LA COOPERACION AGRICOLA TAMBIEN CONDUCE A PROPONER ALTERNATIVAS IGUALMENTE INTERESANTES, EN EL CORTO PLAZO, ENTRE PAISES DE DIFERENTES GRUPOS", MANIFESTARON QUIROS Y CASTILLO.

"POR EJEMPLO, EN CENTROAMERICA Y EL CARIBE SE PUEDEN PROCESAR MATERIAS PRIMAS DE PAISES LATINOAMERICANOS CON AGRICULTURA MAS AVANZADA, PARA EXPORTAR A ESTADOS UNIDOS DENTRO DEL MARCO DE LA INICIATIVA DE LA CUENCA DEL CARIBE", DIJERON.

TAMBIEN SE MENCIONO QUE LOS PAISES DE CLIMA TROPICAL; COMO CENTROAMERICA Y EL CARIBE, PUEDEN ABASTECER DE ALIMENTOS BASICOS A LOS DE CLIMA TEMPLADO, COMO LOS DEL CONO SUR; QUE A SU VEZ PUEDEN SATISFACER LA DEMANDA DE CEREALES DE AQUELLOS.

LOS EXPERTOS TAMBIEN LLAMARON LA ATENCION SOBRE LA NECESIDAD DE INTEGRAR LOS PROBLEMAS AGRICOLAS EN EL CONTEXTO GENERAL DE LA ECONOMIA NACIONAL E INTERNACIONAL.

"LOS PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA NO SE PUEDEN RESOLVER SOLO DENTRO DEL SECTOR; HAY QUE PLANTEARLOS EN FUNCION DE LAS POLITICAS FISCALES, MONETARIAS, CAMBIARIAS, INDUSTRIALES Y DE COMERCIO EXTERIOR", ASEGURARON.

EL DIRECTOR GENERAL DEL IICA, DR. MARTIN E. PINEIRO, COINCIDIO CON ESE PUNTO DE VISTA.

"LAS RESTRICCIONES MACROECONOMICAS VIGENTES EN LA MAYORIA DE LOS PAISES DE LA REGION DEMANDAN QUE EL DISEÑO DE POLITICAS AGRICOLAS SEA COHERENTE CON LAS NECESIDADES DEL CONJUNTO DE LA ECONOMIA", DIJO.



"EN UN CONTEXTO DE PRESIONES INFLACIONARIAS, DEFICITS PRESUPUESTARIOS Y DE BALANZA DE PAGOS, RECEPCION Y CAIDA DE EMPLEO, RESULTA IMPENSABLE UN ESQUEMA DE DESARROLLO DE UN SECTOR A EXPENSAS DE LOS OTROS; NI LA INDUSTRIA A EXPENSAS DE LA AGRICULTURA, COMO FUE EN MUCHOS CASOS HASTA AHORA; NI VICEVERSA".

AÑADIO PINEIRO.

EN EL SEMINARIO SE PUSO ESPECIAL ENFASIS AL HECHO DE QUE POR PRIMERA VEZ, EL TEMA DE COMERCIO DE PRODUCTOS AGRICOLAS SE DISCUTIRA EN EL MARCO DE LA LLAMADA "RONDA DE URUGUAY" DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT).

"EN LAS NEGOCIACIONES, AMERICA LATINA Y EL CARIBE DEBEN BUSCAR AJUSTES EN LAS POLITICAS DE LOS PAISES DESARROLLADOS; COMO LA ELIMINACION DE LOS SUBSIDIOS Y EL PROTECCIONISMO, QUE MEJOREN LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO DE NUESTRA AGRICULTURA", DIJERON QUIROS Y CASTILLO.

"EN ESTE SENTIDO, EL SEMINARIO SIRVIO PARA ESCLARECER LAS PRINCIPALES MATERIAS QUE CONFIGURAN EL DEBATE AGRICOLA EN EL GATT; Y LAS POSIBILIDADES DE QUE LOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE PUEDAN ACTUAR EN GRUPO EN LA DEFENSA DE SUS INTERESES COMERCIALES", EXPRESARON.

"LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EMANADAS DE ESTE SEMINARIO SERVIRAN PARA SER ANALIZADAS EN EL FORO DE LA NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA (CIMA)", MANIFESTO QUIROS.

POR MANDATO DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), EL IICA ORGANIZARA LA NOVENA CIMA EN OTTAWA, LA CAPITAL DE CANADA, DEL 30 DE AGOSTO AL 5 DE SETIEMBRE PROXIMO.

EL TEMA DE LA CONFERENCIA SERA EL DE "LA MODERNIZACION AGRICOLA, EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA POLITICA DE PRECIOS, EN EL MARCO DE LA INTEGRACION REGIONAL Y LA ACTUAL COYUNTURA INTERNACIONAL".





۱۱

۱۲

Biblioteca 13  
 d Universitaria  
 30 Calle 45  
 47-A-51-1-88 (1)

Director: Carlos Giraldo

Licencia Mingobierno No. 002223  
 Nvbre. 29/76

# AGRODIARIO

AGRO-INDUSTRIA	MERCADOS	TARIFAS DE SUSCRIPCION
LEGISLACION	IMPORTACIONES	SEMESTRE \$ 8.750.00
EXPORTACIONES	CULTIVOS	ANO \$ 16.500.00
INSUMOS	EQUIPOS GANADOS	

LUNES  
 MARZO 9 DE 1.987  
 No. 2.395

## COMERCIALIZACION.-

Seminario de alto nivel. De alto, altísimo nivel por la calidad de los participantes de buen número de países latinoamericanos es el Seminario que sobre políticos comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana están organizando el IICA y el IDE (siglas estos últimos que corresponden al Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial) en el Hotel Cortogena Hilton, entre el 27 y el 30 del presente mes de marzo. Min-Parra instaló el evento que cuenta con cinco expositores de alto turmequé en sus respectivos campos y cuarenta participantes a nivel de Ministros, Viceministros, Gerentes de organismos muy importantes relacionados con la comercialización tanto interna como externa de la producción agropecuaria en los respectivos países. Por Colombia asiten la Jefe de la OFSA, Claudia de Lecaros y el Jefe de la Unidad Agraria del Departamento Nacional de Planeación, Juan Per. Participen representantes de Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. Se ha invitado además a representantes de la OEA, del BID, de la FAO y a otros personajes destacados en el ámbito internacional. Como puede apreciarse es un evento de enorme trascendencia potencial no solo por lo que allí se diga, sino por lo que de allí surja; lo que se diga se traduce en la concreción de políticas adecuadas para la comercialización agropecuaria a nivel internacional. Consideramos una lástima que no participen en este Seminario el Gerente del IDENA y el Director de PROEXPO.





El Universal - Martes 31 de Marzo de 1987.  
Página 1

Ministra costarricense

# "Sí a la moneda latina"

Por LUIS RONCALLO FANDIÑO  
De El Universal

Muni Figueres de Jiménez, ministra de Comercio Exterior de Costa Rica, dio su concepto favorable al establecimiento de una moneda latinoamericana que permita a los países usuarios sostener unas relaciones comerciales externas más fuertes y una libertad de mercadeo intrarregional intensivo entre si mismo.

Muni Figueres dijo a El Universal que en tal sentido "alguna experiencia hemos tenido en Costa Rica, dentro del ámbito del mercado centroamericano, en el cual se estableció una moneda que servía de sistema de compensación de cambios".

La moneda latinoamericana que algunos economistas de la región han propuesto sería "obviamente un instrumento útil en cuanto a que simplificaría y homogenizaría transacciones, pero su existencia y durabilidad depende del límite de provecho que se le pueda sacar, el cual está relacionado con la capacidad de los países de integrarse en los campos extramonetarios, como sería en el aumento del intercambio de bienes y

*Por favor pase a la Pág. 2"*



Muni Figueres de Jiménez

**PROCA**

LA JUNTA DIRECTIV

Recuerda a todos sus accionistas

brará hoy a las 4 p.m. en el

# Si a la moneda

*Continuación*

servicios y como sería también la adopción de estrategias y posiciones de negociación congruentes entre sí de los socios hacia los centros comerciales extrarregionales. Tendría que venir complementando este sistema con medidas de apertura arancelaria que le darían el acceso fronterizo a los intercambios representados en esa moneda", consideró la ministra cottarricense.

Muni Figueres, al ser consultada con relación a las probabilidades de adopción de esta moneda dijo: "me parece que se podría realizar a mediano plazo entre grupos de países. Tal vez no toda la región latinoamericana se pueda involucrar en este proyecto, porque su inmensa diversidad haría casi que imposible que todos se aunaran bajo esa moneda, pero podrían formarse grupos de 3 ó 4 países cuyo intercambio comercial es lo suficientemente intensivo como para que se utilizara esta moneda en forma cotidiana".

En la opinión de la ministra Figueres: "las perspectivas de universalización de esta moneda depende básicamente del comercio intrarregional. Tener una moneda común entre países que no comercien entre sí, aunque tengan los mismos clientes no se justificaría".

Finalmente, la ministra Muni Figueres planteó que si hay necesidad de que países de Latinoamérica se organicen en grupos y adopten una moneda común que les permita una presencia más vigorosa frente a clientes comunes y que fortalezcan e intensifiquen las relaciones comerciales entre socios y no descartó que a largo plazo si se logra en el mediano término la formación de estos grupos la creación de la moneda común del mercado latinoamericano.

## Latinoamérica

Por baja de café

## Latinoamérica pierde

# US\$ 2.400 millones

CARTAGENA, 27 (Por Germán Danilo Hernández).— Los países latinoamericanos productores de café verán agudizada aún más sus condiciones para el pago de la deuda externa como consecuencia de la pérdida de ingresos por US\$ 2.400 millones debido a la caída de los precios del grano.

Así lo planteó en esta ciudad el ministro de Agricultura, Luis Guillermo Parra Dussán, durante la instalación de un seminario sobre políticas comerciales y de precios de productos del agro en América Latina, que se cumple aquí bajo la coordinación del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA).

El funcionario sostuvo que hechos como el fracaso de las conversaciones cafeteras en Londres impiden adelantar adecuadamente los programas para erradicar la pobreza absoluta y manifestó que el acuerdo del café se encuentra en entredicho por la posición obstinada de algunos países que por defender posiciones ideológicas obstaculizaron el restablecimiento de las cuotas.

Según Parra Dussán, la caída de un centavo de dólar por libra en los mercados internacionales significa un descenso de 80 millones de dólares en los ingresos anuales de los países productores, lo que para el caso de los exportadores latinoamericanos representa dejar de percibir US\$ 2.400 millones.

“Tales cifras equivalen al 11 por ciento de los pagos por intereses de la región, que es bien significativo si se tiene en cuenta que corresponde a un solo producto y a un solo instrumento de política cafetera”, subrayó el ministro de Agricultura.

Parra Dussán dijo que la deuda externa latinoamericana ha representado un reajuste económico costoso en término de crecimiento y bienestar para la zona y destacó que son tan cuantiosos los recursos que se

han transferido a los países industrializados, que superan cualquier antecedente histórico.

En su análisis sobre la situación del comercio de productos básicos, el ministro manifestó que a pesar de que las exportaciones de América Latina han aumentado en los últimos años un 20 por ciento en volumen, los incrementos en valor han sido negativos, como lo demuestran los últimos seis años para los casos de los productos de origen agropecuario y minero, en tanto que las tasas de interés de los países y entidades prestamistas tuvieron incrementos sostenidos.

Explicó que no fue el incremento de las exportaciones de la región lo que causó caídas en los precios ni generó la sobreoferta de algunos productos como granos, leche derivados y carne, sino el alto proteccionismo y los elevados subsidios a la agricultura de las potencias industrializadas, junto con el juego de las “fuerzas libres” del mercado mundial sin ningún tipo de control.

Algunas cifras para ejemplificar la magnitud de los subsidios al productor —gran parte de ellos pagados por los consumidores de esos países— son según el ministro: 70 % en Japón, 40 % en la Comunidad Económica Europea, y entre 22 y 24 % para Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda.

El ministro aseguró que de continuar esta situación en contra de las economías de los países en desarrollo se ve la configuración de un modelo con pocas oportunidades de crecimiento acelerado, en la que la situación de los pobres del campo no encontraría ninguna salida en la actividad productiva.

“Latinoamérica tiene una tradición democrática y de libertad que no está dispuesta a perder. No queremos regresar a los gobiernos que coartan la libertad y los derechos ciudadanos”, puntualizó.



## Cumbre de ministros de Agricultura

Los ministros de Agricultura de América Latina se reunirán desde hoy viernes y hasta el próximo lunes 30 de marzo en Cartagena, con el fin de buscarle solución a los problemas que afronta la región en materia de producción, comercialización y precios de sus materias primas.

Al encuentro, promovido por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (Iica) y el Banco Mundial, han sido invitados los ministros de Argentina, Barbados, Colombia, Costa Rica, Brasil, México, Uruguay, Venezuela, Perú y Ecuador, lo mismo que observadores de la OEA, BID y Canadá.

Durante la reunión se buscará la adopción de un frente común para mejorar las condiciones de comercio y precios de la producción agrícola de la región, en el contexto de la economía mundial, señaló Mario Blasco Lamenza, director del IICA en Colombia.

Los efectos de las políticas macroeconómicas de comercio y de precios sobre el desarrollo agrícola en América Latina, el proteccionismo y la competencia internacional, los orígenes de la inestabilidad y las condiciones internacionales para el comercio agrícola, figuran entre

los temas que abordarán.

También examinarán las opciones de políticas nacionales de ajuste comercial, monetaria y fiscal, la asignación sectorial de recursos para el desarrollo agrícola, los mecanismos internacionales y regionales de cooperación, erosiones de mercado, ponderación de costos y beneficios, entre otros.

Cada uno de los asistentes expondrá los planes que realiza el gobierno del respectivo país, con el propósito de confrontar esquemas de desarrollo agrícola y buscar alternativas de cooperación e intercambio de experiencias.



AGRICULTURA: DECISIONES POLITICAS DETERMINAN CONDICIONES DEL MERCADO, ASEGURA DIRECTOR GENERAL DEL IICA, CARTAGENA 31 MARZO . LOS NIVELES DE LA OFERTA, DE LA DEMANDA Y DE LOS PRECIOS ESTAN CADA VEZ MAS DETERMINADOS POR DECISIONES POLITICAS, MAS QUE POR LOS MECANISMOS DE MERCADO, ASEGURO EL DR. MARTIN E. PIÑEIRO, DIRECTOR DEL INSTITUTO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA).

"LA GRAVEDAD DE LA SITUACION ES TAL, QUE POR PRIMERA VEZ EN SU HISTORIA, LOS PAISES SIGNATARIOS DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT) DECIDIERON INCORPORAR EL TRATAMIENTO DEL COMERCIO AGRICOLA EN LA LLAMADA "RONDA DE URUGUAY" DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES", ANADIO PIÑEIRO.

LAS DECLARACIONES DEL DIRECTOR GENERAL DEL IICA SE HICIERON EN EL CURSO DE UN SEMINARIO SOBRE POLITICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA, FINALIZADO EL PASADO 31 DE MARZO EN LA CIUDAD COLOMBIANA DE CARTAGENA.

ORGANIZADO DE MANERA CONJUNTA POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO (IDE) DEL BANCO MUNDIAL Y EL IICA, EL ENCUENTRO SIRVIO PARA REUNIR A EXPERTOS DEL CONTINENTE PARA ANALIZAR LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y LA SITUACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRICOLAS.

PIÑEIRO DESTACO DOS HECHOS COMO LOS PRINCIPALES CAUSANTES DE LA ACTUAL CRISIS EN EL PRECIO DE LA MAYORIA DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS.

"UNA DE LAS RAZONES ES EL DEBILITAMIENTO DE LA DEMANDA QUE NO ESTA LIGADO A UN DECRECIMIENTO EN LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS, SINO A UNA CAIDA DE LA CAPACIDAD ADQUISITIVA EN SECTORES ECONOMICAMENTE DEBILES, FRUTO DE UN MENOR RITMO DE CRECIMIENTO ECONOMICO", ASEGURO.

"LA OTRA CAUSA ES LA DECISION POLITICA DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) DE ALCANZAR LA AUTOSUFICIENCIA ALIMENTARIA", EXPRESO EL DIRECTOR GENERAL DEL IICA.





"ESA DECISION CONDUJO AL ESTABLECIMIENTO DE UNA SERIE DE MECANISMOS DE PROTECCION Y ESTIMULO CUYO RESULTADO NO SOLO FUE EL LOGRO DEL OBJETIVO INICIAL SINO LA GENERACION DE ENORMES EXCEDENTES CUYA COLOCACION EXTERNA REQUIERE DE GRANDES SUBSIDIOS Y SIMULTANEAMENTE AFECTA LA PRODUCCION DE TERCEROS PAISES", MANIFESTO.

ADEMAS, "OTROS NUMEROSOS PAISES HAN PUESTO EN PRACTICA ESTRATEGIAS DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES AGRICOLAS", EN BASE A DIFUSION DE TECNOLOGIAS Y DE POLITICAS PROTECCIONISTAS".

EL PROCESO DE SUSTITUCION TAMBIEN SE VE AGRAVADO POR LA CRECIENTE IRRUPCION DE DERIVADOS SINTETICOS, COMO EN EL CASO DEL AZUCAR, AÑADIO PIÑEIRO.

PARA CONTINUAR CON EL ANALISIS Y DISCUSION DE ESTOS TEMAS EL IICA ORGANIZARA, POR MANDATO DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) LA NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DE AGRICULTURA (CIMA) QUE TENDRA LUGAR EN OTTAWA, LA CAPITAL DE CANADA, DEL 30 DE AGOSTO AL 5 DE SETIEMBRE PROXIMO.

EL TEMA CENTRAL DE LA CONFERENCIA SERA EL DE "LA MODERNIZACION AGRICOLA, EL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA POLITICA DE PRECIOS, EN EL MARCO DE LA INTEGRACION REGIONAL Y LA ACTUAL COYUNTURA INTERNACIONAL".

AL REFERIRSE A LAS PERSPECTIVAS DEL COMERCIO AGRICOLA, PIÑEIRO DESTACO EL PAPEL QUE DEBE JUGAR LA TECNOLOGIA Y EL DISEÑO DE POLITICAS ADECUADAS.

"SI LA AGRICULTURA HA DE SEGUIR COMO UNA IMPORTANTE FUENTE DE DIVISAS, NECESARIAS PARA EL DESARROLLO; LA GENERACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL APROVISIONAMIENTO DE INSUMOS RESULTARAN ELEMENTOS CLAVES PARA UNA PARTICIPACION EFICIENTE EN LOS MERCADOS EXTERNOS", ASEVERO EL DIRECTOR GENERAL DEL IICA.

"POR OTRA PARTE, LAS RESTRICCIONES MACROECONOMICAS VIGENTES EN LA MAYORIA DE LOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EL CARIBE, DEMANDAN QUE EL DISEÑO DE POLITICAS AGRICOLAS SEA COHERENTE CON LAS NECESIDADES DEL CONJUNTO DE LA ECONOMIA", EXPRESO.



"EN UN CONTEXTO DE PRESIONES INFLACIONARIAS, DEFICITS PRESUPUESTARIOS Y DE BALANZA DE PAGOS, RESULTA IMPENSABLE UN ESQUEMA DE DESARROLLO DE UN SECTOR A EXPENSAS DE LOS OTROS; NI DE LA INDUSTRIA A EXPENSAS DE LA AGRICULTURA, COMO FUE EN MUCHOS CASOS HASTA AHORA; NI A LA INVERSA", CONCLUYO PIÑEIRO.

11-20-1924  
11-20-1924  
11-20-1924



II CA-CIDIA  
BIBLIOTECA  
Bogotá-Colombia



