



MEMORIA

SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES  
Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA  
LATINOAMERICANA

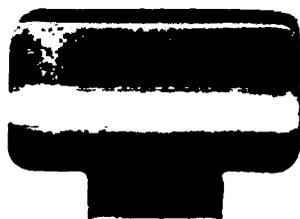
Cartagena, Colombia  
27-30 de marzo de 1987

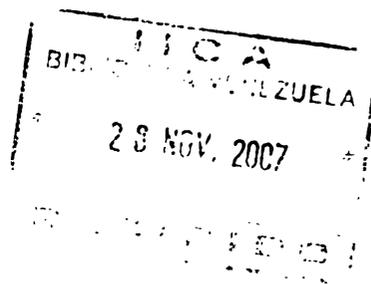
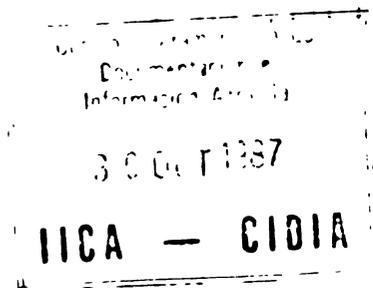


INSTITUTO DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL  
BANCO MUNDIAL (IDE)



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN  
PARA LA AGRICULTURA (IICA)





MEMORIA

# SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS COMERCIALES Y DE PRECIOS EN LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

Cartagena, Colombia  
27-30 de marzo de 1987

SERIE DE PONENCIAS, RESULTADOS Y  
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS  
ISSN-0253-4746  
A1/CR-87-011



INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO DEL  
BANCO MUNDIAL (IDE)

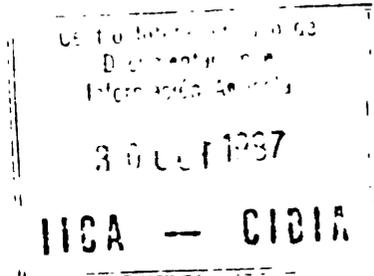


INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION  
PARA LA AGRICULTURA (IICA)

BV-001315 C. 1  
BV-~~001316~~ C. 2

00002124

I N D I C E



**PRIMERA PARTE: INTRODUCCION..... 1**

I. Prefacio ..... 3

II. Programa del Seminario ..... 5

III. Documentación Básica ..... 9

IV. Lista de Participantes .....11

**SEGUNDA PARTE: INTERVENCIONES FORMALES Y SINTESIS GENERAL .....17**

V. Palabras de Apertura del Dr. Martín Piñeiro,  
Director General del IICA .....19

VI. Discurso de Inauguración del Dr. Luis Guillermo Parra,  
Ministro de Agricultura de Colombia .....25

VII. Síntesis y Conclusiones Generales del Seminario,  
Dr. Carlos Manuel Castillo .....31

**TERCERA PARTE: SINTESIS TEMATICA Y DOCUMENTOS DE DISCUSION .....37**

VIII. El Efecto de las Políticas Macroeconómicas de Comercio  
y de Precios en el Desarrollo Agrícola .....39

A. Síntesis de la Sesión .....39

B. Documento de Discusión .....45

VALDES, A. "Comercio Agrícola y Políticas  
Macroeconómicas: Efecto en la Expansión de la  
Agricultura en América Latina" .....45

IX. Condiciones Económicas Internacionales para el Comercio  
Agrícola:

Situación Actual .....55

A. Síntesis de la Sesión .....55

B. Documentos de Discusión .....63

MITCHELL O., D. "Perspectivas del Comercio  
y de los Precios Agrícolas" .....63

Hacia la Estabilidad y la Cooperación .....	79
A. Síntesis de la Sesión .....	79
B. Documentos de Discusión .....	85
<b>VALDES, A. "La Agricultura en las Negociaciones del GATT: Repercusiones para los Países en Desarrollo".....</b>	<b>85</b>
X. Opciones de Políticas Nacionales de Ajuste .....	91
A. Síntesis de la Sesión .....	91
B. Documentos de Discusión .....	97
<b>RAY, A. "Las Políticas Agrícolas en los Países en Desarrollo: Aspectos Nacionales e Internacionales" .....</b>	<b>97</b>
<b>BIANCHI, A., DEVLIN, R. y RAMOS, J. "El Proceso de Ajuste en América Latina 1981-1986" .....</b>	<b>125</b>
XI. Mecanismos Internacionales y Regionales de Cooperación .....	185
A. Síntesis de la Sesión .....	185
XII. El Manejo de los Instrumentos para el Ajuste Agrícola .....	195
Síntesis de la Sesión .....	195
Documento de Discusión .....	201
<b>RECA, L. "Dinamización de la Agricultura en el Contexto de la Situación Económica Actual" .....</b>	<b>201</b>
<b>CUARTA PARTE: ANEXO .....</b>	<b>209</b>
XIII. Direcciones de los Participantes .....	211

## INDICE DE GRAFICOS

Página

1.	Argentina: Intervenciones Directas e Indirectas Trigo (Figura 1.A) .....	50
2.	Carne Vacuna (Figura 1.A) .....	50
3.	Maíz (Figura 1.A) .....	51
4.	Chile: Intervenciones Directas e Indirectas Trigo (Figura 1.B) .....	51
5.	Carne Vacuna (Figura 1.B) .....	52
6.	Leche (Figura 1.B) .....	52
7.	Colombia: Intervenciones Directas e Indirectas Trigo (Figura 1.C) .....	53
8.	Algodón (Figura 1.C) .....	53
9.	Café (Figura 1.C) .....	54
10	Indice Ponderado de los Precios de los Productos Básicos Agrícolas (1948-2000) (Productos no Alimentarios Total de la Agricultura Productos Alimentarios .....	67
11.	Indice Ponderado de los Precios de los Productos Básicos Alimentarios (1948-2000) (Bebidas, Cereales Grasas y Aceites, otros) .....	68
12.	Exportaciones Mundiales de Productos Agrícolas (1961-85) .....	69
13.	Comercio Latinoamericano de Productos Agrícolas (1961-85) .....	69
14.	Proporción del Comercio Mundial Correspondiente a América Latina (1961-85) .....	69
15.	Razón entre el Valor Unitario de Exportación de América Latina y el Valor Unitario de Exportación Mundial (1961-85) Cereales y Semillas Oleaginosas .....	70
	Bebidas y Carne .....	70
	Otros Alimentos y Materias Primas .....	70

16	<b>Proporción de las Exportaciones Agrícolas Mundiales Correspondientes a América Latina (1961-85)</b>	
	Cereales y Semillas Oleaginosas.....	71
	Bebidas y Carne .....	71
	Otros Alimentos y Materias Primas .....	71
17.	<b>Indices de los Tipos Reales de Cambio y las Exportaciones de Productos Agropecuarios en Ghana, Nigeria, Brasil y Chile 1961-83.....</b>	107
18.	<b>Producción, Consumo e Importaciones de Cereales en Africa, al Sur del Sahara, 1965-1984</b>	
	Producción y Consumo per Cápita .....	113
	Importaciones Netas per Cápita .....	113
19.	<b>Indices Anuales de los Tipos de Cambio Efectivos Reales en Ciertos Países Latinoamericanos (1988 = 100)</b>	
	Argentina, Costa Rica, Chile y México .....	177
	Colombia, Uruguay, Ecuador, Venezuela, Brasil y Perú .....	178
20.	<b>Volumen y Valor de las Exportaciones de Ciertos Países Latinoamericanos (1980 = 100)</b>	
	América Latina, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica .....	179
21.	Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela .....	180
22.	<b>Coefficiente de Inversión y de Ahorro en Ciertos Países Latinoamericanos</b>	
	Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela .....	181
23.	<b>América Latina, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile .....</b>	182
24.	<b>Indices Trimestrales de los Tipos de Cambios Efectivos Reales en Ciertos Países de América Latina (1980 = 100)</b>	
	Argentina, Costa Rica, Chile y México .....	183
	Perú, Uruguay, Colombia, Ecuador, Brasil y Venezuela .....	184

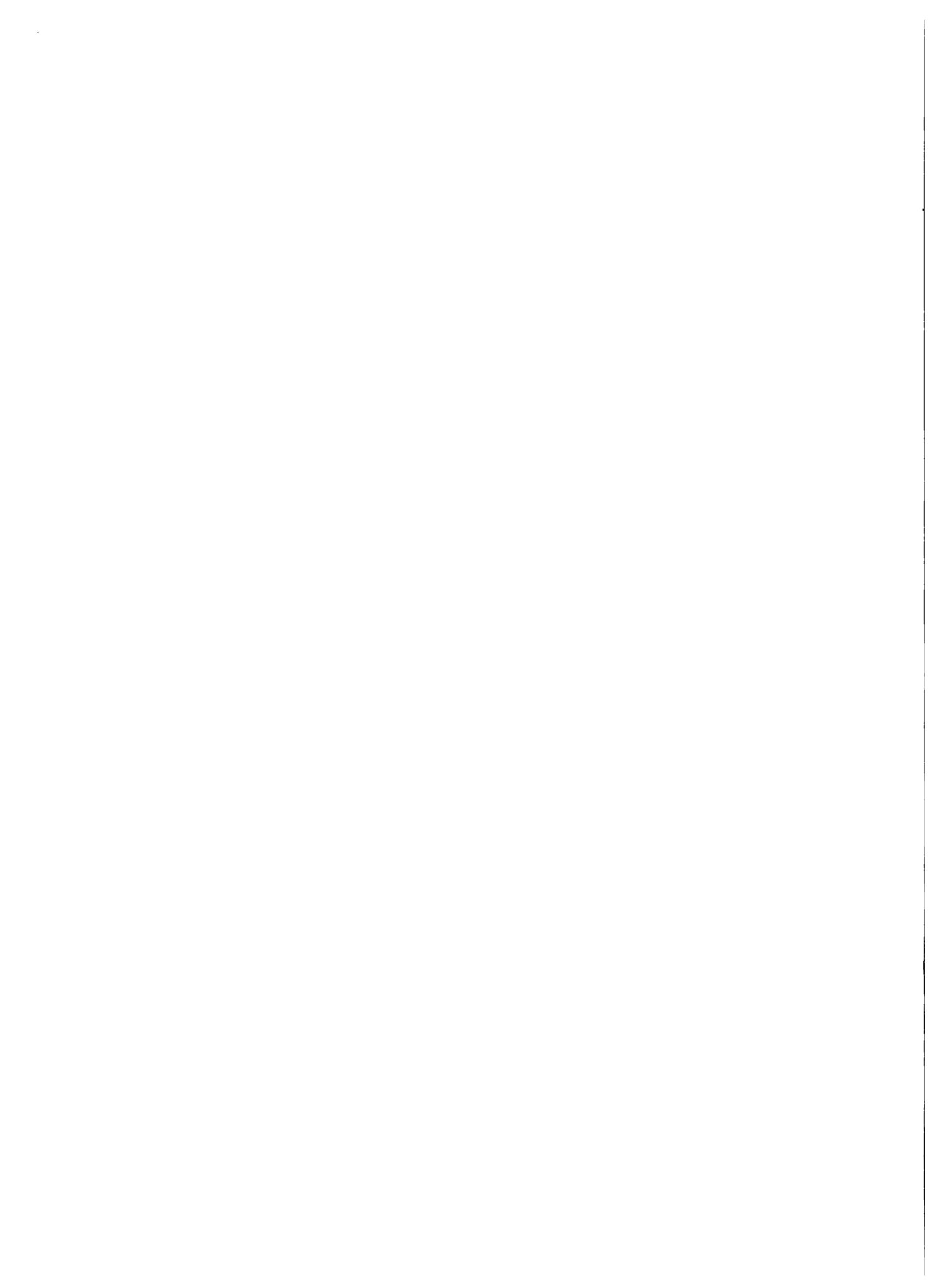
## INDICE DE CUADROS

	Página
1. Supuestos Macroeconómicos y Relativos a Población (Históricos 1973-86; Proyecciones 1986-2000).....	72
2. Precios de los Productos Básicos y Proyecciones de los Precios en Dólares Constantes de EE.UU de 1985 .....	73
3. Precios de los Productos Básicos y Proyecciones de los Precios en Dólares de EE.UU Corrientes 1970-2000.....	74
4. Índice Ponderado de los Precios de los Productos Básicos (Dólares de EE.UU Constantes 1979-81 = 100 .....	75
5. Índice Ponderado de los Precios de los Productos Básicos Dólares de EE.UU Corrientes 1979-81 = 100 .....	76
6. Variación en los Ingresos de Exportación, Costo de Importación y Eficiencia para Productos Básicos Seleccionados de los Países en Desarrollo, Producida por una Disminución del 50% en los Aranceles de la OCDE, 1975-77 .....	87
7. Índice de los Tipos de Cambio Reales en Determinados Países Africanos (1969 = 100) .....	103
8. Índice de los Coeficientes de Protección Nominal y Real, Correspondientes a los Cereales y Cultivos de Exportación en Determinados Países Africanos (1972-1983) (1969-71 = 100) .....	104
9. Gama de Variación de los Tipos Reales de Cambio (Tipo Máximo del Período Dividido por Tipo Mínimo) .....	106
10. Efecto del Deterioro de los Precios Unitarios de las Expor- taciones Distintas del Petróleo y del Aumento de las Tasas de Interés Internacionales en la Balanza en Cuenta Corriente de América Latina .....	163
11. América Latina: Principales Indicadores Económicos.....	164
12. América Latina: Relación entre la Balanza Comercial y los Pagos de Intereses Totales (Porcentajes) .....	165
13. América Latina: Evolución de los Salarios Reales (Variación Porcentual).....	166
14. Índices de Vulnerabilidad Financiera y Flexibilidad Comercial al Comienzo de la Crisis (1980-81): Ciertos Países Latinoamericanos y Asiáticos (Porcentajes) .....	167

15	Tasas de Interés Internacionales, Nominales y Reales (Porcentajes).....	168
16.	América Latina: Relación de los Pagos de Intereses Totales a las Exportaciones de Bienes y Servicios (Porcentajes) (1978-1986) .....	169
17.	América Latina: Afluencia Neta de Capital y Transferencia de Recursos (Miles de Millones de US\$ y Porcentajes) (1973-1986).....	170
18.	Comparación de la Transferencia Neta Registrada Hacia el Exterior de Recursos Financieros de América Latina por Concepto del Capital Extranjero con las Reparaciones de Guerra de Francia y Alemania (Porcentajes).....	171
19.	Superávit Comercial Acumulado de Alemania, Francia y América Latina Durante los Períodos de Transferencias no Voluntarias (Porcentajes).....	172
20.	América Latina: Indicadores Comerciales Seleccionados (Coeficientes).....	173
21.	Carga de la Deuda, Esfuerzo Interno y Esfuerzo o Financiamiento que Todavía se Requería en 1986.....	174

## **PRIMERA PARTE: INTRODUCCION**

- I. Prefacio**
- II. Programa del Seminario**
- III. Documentación Básica**
- IV. Lista de Participantes**



## I. PREFACIO

La estabilidad y el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo se han visto influidos en forma creciente por los rápidos y muy significativos cambios que ha experimentado la economía mundial desde 1980. Los países de América Latina y del Caribe (ALC) están particularmente expuestos a este fenómeno, con el agravante de que la mayoría de ellos entran a la segunda mitad del decenio debilitados por los efectos acumulados de políticas internas derivadas de antiguos modelos de desarrollo, agobiados por los compromisos financieros de su endeudamiento externo y afrontando condiciones de mercado y de precios internacionales que deprimen sus ingresos de exportación. Estas condiciones afectan muy particularmente al sector agrícola y constituyen, a la vez, factores limitantes severos para su reactivación y desarrollo futuro.

La gravedad de esta situación motivó que el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe sobre el Progreso Económico y Social en América Latina de 1986, considerara como tema especial el "Desarrollo Agropecuario" y que, por su parte, el Banco Mundial dedicara parte de su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986 al análisis de las "Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Mundial".

Ante la problemática descrita y con estos valiosos antecedentes documentales, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE), consideraron útil y oportuno convocar a un grupo de expertos de alto nivel para discutir la situación actual y las perspectivas del comercio de productos agrícolas del área en el mercado mundial y su efecto específico sobre el desarrollo global y sectorial de las economías de los países ALC, en el contexto planteado por las políticas macroeconómicas de origen interno y externo. Ello permitía, además, intercambiar experiencias sobre la aplicación de políticas sectoriales para la reactivación del desarrollo agrícola y ponderar sus costos y beneficios desde un punto de vista político, económico y social. Con estos mismos fines y dentro de tal marco conceptual, también se pretendía identificar áreas y campos promisorios para la acción conjunta internacional y regional, que promovieran procesos de cooperación e integración en el continente.

Tales actividades tuvieron lugar los días 27 a 30 de marzo de 1987, en Cartagena de Indias, Colombia, durante el "Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana", cuyos resultados se presentan en esta Memoria. En sus partes sustantivas, el documento contiene las conclusiones y síntesis generales del Seminario, (al igual que de las sesiones sobre temas específicos), incluye además transcripciones de algunas presentaciones formales y documentos de trabajo ad hoc. Por esta

razón y dado que quienes asistieron a este encuentro fueron invitados a título personal y en su capacidad profesional, los trabajos y síntesis contenidos en este documento no representan necesariamente opiniones o posiciones del IICA, del IDE o de los entes en donde los participantes prestan sus servicios.

**Rodolfo E. Quirós Guardia**  
Director del Programa de  
Comercialización y Agroindustria  
IICA  
Co-director del Seminario

**Jacques Kozub**  
Director de Seminarios  
IDE - Banco Mundial  
Co-Director del Seminario

## II. PROGRAMA DEL SEMINARIO

### Marzo 26 - jueves

(P.M.)                   REGISTRO DE PARTICIPANTES

### Marzo 27 - viernes

(A.M.)                   SESION DE APERTURA

Palabras del Director General del IICA  
Dr. Martín E. Pifneiro

Palabras de inauguración del  
Señor Ministro de Agricultura de Colombia  
Dr. Luis Guillermo Parra

#### ORGANIZACIÓN DEL SEMINARIO

Dr. Jacques Kozub (IDE)

#### PRESENTACION DE PARTICIPANTES

Dr. Rodolfo Quirós (IICA)

#### SESION I

El efecto de las políticas macro-económicas  
de comercio y de precios sobre el desarrollo  
agrícola: Una mirada retrospectiva

Director del debate: Dr. Cassio Luiselli  
Expositor:                   Dr. Alberto Valdés

(P.M.)                   SESION II

Condiciones económicas internacionales para el  
comercio agrícola: Hacia la estabilidad y la  
cooperación.

Director del debate: Dr. Rodolfo Quirós  
Expositor:                   Dr. Donald O. Mitchell  
Comentaristas:             Dr. Luis Guillermo Parra  
                                  Ing. Marcelo Regunaga



(P.M.)

**SESION VI**

**El manejo de instrumentos para el ajuste agrícola**

**Activación de incentivos  
Imperfecciones y erosiones de mercados  
Ponderación de costos y beneficios**

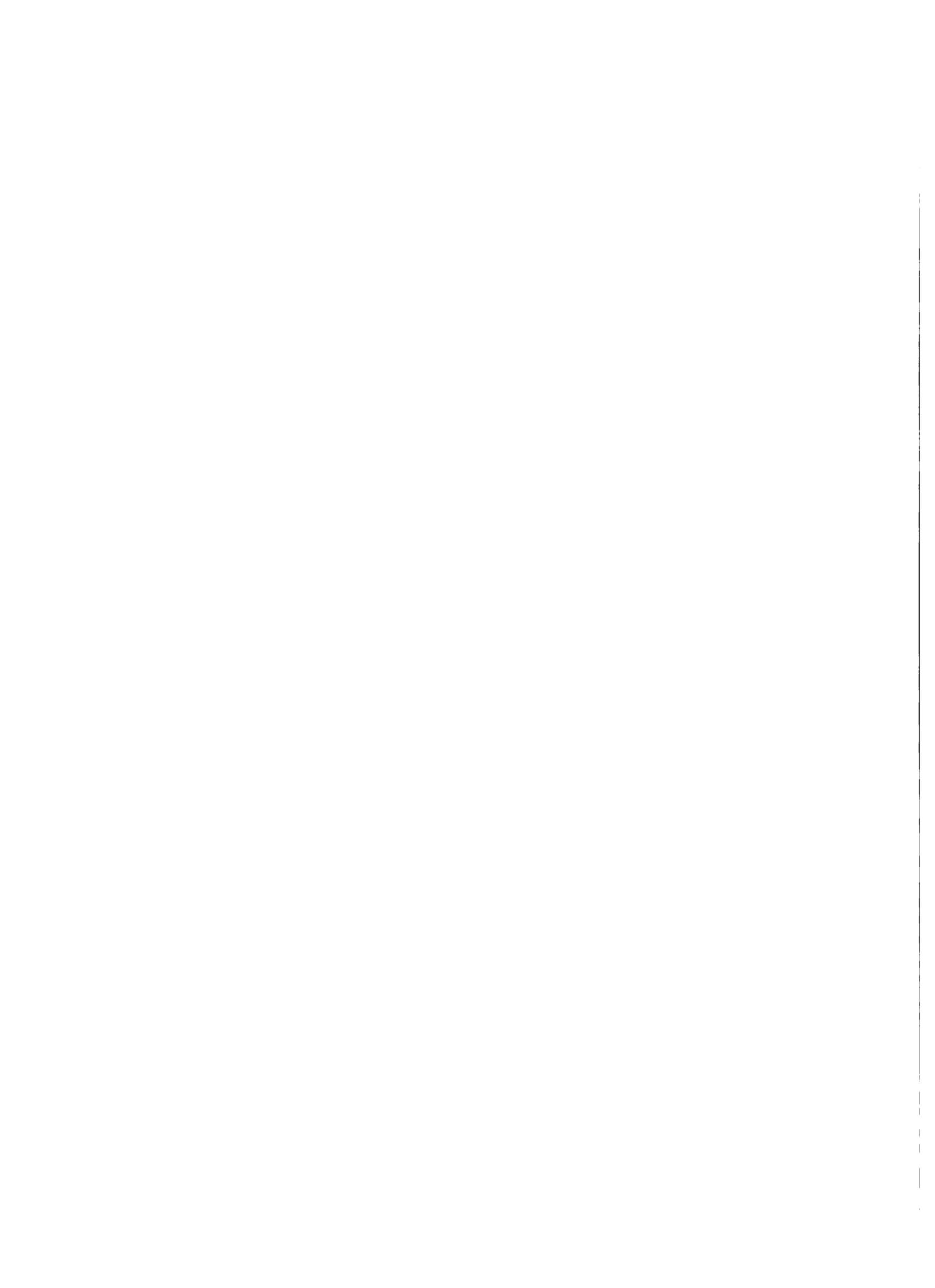
**Director del debate: Dr. Francisco Aguirre  
Expositor: Ing. Lucio Reca**

(P.M.)

**SESION DE CLAUSURA**

**Síntesis final del evento  
Dr. Carlos Manuel Castillo**

**Palabras de clausura del  
Subdirector del Departamento de América Latina y  
Caribe - Banco Mundial  
Dr. Francisco Aguirre Sacasa**



### III. DOCUMENTACION BASICA

Como fue mencionado en el prefacio, los documentos básicos del seminario fueron las Memorias Anuales de 1986 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, respectivamente. Asimismo, se distribuyeron en su oportunidad otros documentos de referencia. A título de mención bibliográfica, se citan los mismos a continuación:

#### A. DOCUMENTOS BASICOS

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1986. Segunda Parte II : "Desarrollo Agropecuario", pp. 75-204
2. BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986. Parte II : "Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Mundial", pp. 70-194.

#### B. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO . Commodity Export Prospects of Latin America. Lord, M.J., (Washington D.C., June 1986).
2. BANCO MUNDIAL. "Manual sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales: Agricultura". (mimeografiado, 1987)
3. BANCO MUNDIAL. Price Prospects for Major Primary Commodities. (Vol. I Summary and Implications 1986).
4. CASTILLO, C. Ml. The Economic Integration of Central America in its Next Stage: Problems and Opportunities. (BID/INTAL), (Buenos Aires, 1986).
5. CONVENIO DE COOPERACION SAG Y P-IICA-PNUD-BIRF. Los países productores de Cereales ante la Crisis Agrícola Internacional. (Buenos Aires, 1987.)
6. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA, INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO, BANCO MUNDIAL. El Sector Agropecuario de América Latina y el Caribe y la Crisis Financiera Internacional. (San José, 1986.)
7. DE JANVRY, A. "International Economic Development and U.S. Agriculture". The Benjamin H. Hibbard Memorial Lecture Series, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin, (Madison, April 10, 1987, mimeografiado).

8. ORTIZ R., F. "La Crisis Agrícola Internacional: Algunas Proposiciones de Reforma". (Santiago, 1987, mimeografiado).
9. PAZ CAFFERATA, J., HECKERMAN, D.G. y ROIRDAN, J.T. "Mecanismos para Estimular la Producción Agropecuaria compatibles con Políticas Heterodoxas en el Campo Monetario, de Gestión, de Deuda Externa y de Comercio Internacional: El Caso del Perú". Documento presentado en la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Economía Agrícola 1987 (Lima, 1987, mimeografiado).

## IV. LISTA DE PARTICIPANTES

1. **ECON. FERNANDO ALVARADO**  
Gerente Técnico  
Banco Nacional de Fomento  
Quito, Ecuador
2. **LIC. ANTONIO ALVAREZ DISANTI**  
Presidente Ejecutivo  
Consejo Nacional de la Producción  
San José, Costa Rica  
(Ministro de Agricultura a partir del 1 de mayo de 1987)
3. **ING. QUIM. MANUEL ANDRADE**  
Gerente Comercialización  
OLEICA  
Guayaquil, Ecuador
4. **DR. JORGE CHAVEZ ALVAREZ**  
Director General de Asuntos Económicos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Lima, Peru
5. **ECON. GUILHERME LEITE DA SILVA Y DIAS**  
Coordinador de Asuntos Económicos  
Ministerio de Agricultura  
Sao Paulo, Brasil
6. **ING. AGR. VILSON DE LUCA**  
Director Comisión Financiamiento de la Producción  
Ministerio de Agricultura  
Brasilia, Brasil
7. **ECON. RUY DE VILLALOBOS**  
Subsecretario de Economía Agraria  
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca  
Buenos Aires, Argentina
8. **LIC. MUNI FIGUERES DE JIMENEZ**  
Ministra de Comercio Exterior  
Ministerio de Comercio Exterior  
San José, Costa Rica
9. **DR. EDUARDO GILER**  
Gerente General  
Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de  
Productos Agropecuarios y Agroindustriales -ENAC-  
Guayaquil, Ecuador

10. **ING. J. ROMAN GOMEZ DOMINGUEZ**  
Jefe División Programación de Crédito Agrícola  
Banco de México - FIRA  
México, D.F.
11. **DRA. CLAUDIA DE LECAROS**  
Jefe Oficina de Planeamiento  
del Sector Agropecuario -OPSA-  
Ministerio de Agricultura  
Bogotá, Colombia
12. **LIC. RICARDO LOMBARDO**  
Viceministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Montevideo, Uruguay
13. **DR. ANDRES LLOREDA**  
Representante de Colombia  
PROEXPO  
Bogotá, Colombia
14. **DR. GUILLERMO ORTEGA**  
Gerente Sucursal Mayor  
Banco Nacional de Fomento  
Pichincha, Ecuador
15. **ING. FELIPE ORTIZ**  
Director  
ODEPA-Ministerio de Agricultura  
Santiago, Chile
16. **DR. NELSON ORTIZ**  
Director Planes Corto Plazo  
CORDIPLAN  
Caracas, Venezuela
17. **DR. LUIS GUILLERMO PARRA**  
Ministro de Agricultura  
Ministerio de Agricultura  
Bogotá, Colombia
18. **ING. ANDRES PASSICOT**  
Vicepresidente  
Banco del Estado de Chile  
Santiago, Chile
19. **ECON. JULIO PAZ CAFFERATA**  
Director  
Grupo de Análisis de Política Agraria  
Lima, Perú

20. **ECON. LUIS ERNESTO PEREZ CUEVAS**  
Subsecretario de Agricultura  
Secretaría de Estado de Agricultura  
Santo Domingo, República Dominicana
21. **ECON. JUAN J. PERFETTI**  
Jefe Unidad de Estudios Agrarios  
Departamento Nacional de Planeación  
Bogotá, Colombia
22. **DR. ADAN QUINTANA LOYA**  
Asesor del Subsecretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
SARH  
México, D.F.
23. **ING. AGR. MARCELO REGUNAGA**  
Gerente  
Junta Nacional de Granos  
Buenos Aires, Argentina
24. **ECON. DARIO SARACHAGA**  
Coordinador de Perfiles Económicos  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Montevideo, Uruguay
25. **LIC. CARLOS VIDALI**  
Director General  
Asuntos Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos-SARH-  
México, D.F.
26. **DRA. ROSAMARIA VILLARELLO**  
Directora de Proyectos Internacionales  
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
México, D.F.
27. **ECON. BERNARD YANKEY**  
Director Departamento de Proyectos  
Banco de Desarrollo del Caribe  
Christ Church, Barbados

**INVITADOS ESPECIALES**

1. **ECON. HUGO COHAN**  
Jefe División Estudios Desarrollo  
OEA  
Washington D.C., U.S.A.

2. **ECON. ANDRES DELGADO**  
Especialista Internacional de Comercialización Agrícola  
Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América  
Washington D.C., U.S.A.
3. **ECON. JAIME FERNANDEZ**  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C., U.S.A.
4. **ECON. NORBERTO FRIGERIO**  
Oficial Regional de Productos Básicos  
Comercio y Seguridad Alimentaria  
FAO  
Santiago, Chile
5. **ECON. MONTAGUE LORD**  
Economista  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C., U.S.A.
6. **ECON. MANLIO MARTINES**  
Director Departamento Asuntos Económicos  
OEA  
Washington D.C., U.S.A.
7. **ECON. BRIAN PERKINS**  
Director General Políticas de Desarrollo  
Ministerio de Agricultura  
Ottawa, Canadá

#### **CONSULTORES/EXPOSITORES**

1. **ECON. ANDRES BIANCHI**  
Director  
División Desarrollo Económico  
CEPAL  
Santiago, Chile
2. **ECON. CARLOS MANUEL CASTILLO**  
Consultor  
Asesoría Económica Internacional S.A. -AISA-  
San José, Costa Rica
3. **ECON. DONALD O. MITCHELL**  
Economista  
Banco Mundial
4. **ING. LUCIO G. RECA**  
Consultor  
Buenos Aires, Argentina

5. **ECON. ALBERTO VALDES**  
Program Director  
International Food Policy Research Institute  
Washington D.C., U.S.A.

**PARTICIPANTES DE INSTITUCIONES AUSPICIADORAS**

**IICA**

1. **ING. FELIX CIRIO**  
Asesor del Director General
2. **DR. CASSIO LUISELLI**  
Subdirector General Adjunto de Operaciones
3. **DR. MARTIN PIÑEIRO**  
Director General IICA
4. **DR. CARLOS POMAREDA**  
Director (E) Programa de Análisis y Planificación de Política Agraria

**SECRETARÍA TÉCNICA**

1. **DR. LIZARDO DE LAS CASAS**  
Especialista Análisis y Planificación de Política Agraria  
y Jefe de PROPLAN
2. **DR. RODOLFO QUIROS GUARDIA (COORDIRECTOR SEMINARIO IICA)**  
Director Programa Comercialización y Agroindustria

**OBSERVADORES (TECNOLOGIA Y MODERNIZACION)**

1. **DR. ALAIN DE JANVRY**  
Profesor  
University of California
2. **DR. EDUARDO TRIGO**  
Director Programa de Generación y Transferencia de Tecnología

**IDE/BANCO MUNDIAL**

1. **DR. FRANCISCO AGUIRRE SACASA**  
Subdirector
2. **ECON. JACQUES KOZUB (COORDIRECTOR SEMINARIO IDE)**  
Director de Seminarios  
Banco Mundial, Economic Development Institute
3. **DR. ANANDARUP RAY**  
Economista  
Banco Mundial

**SECRETARÍA ADMINISTRATIVA OFICINA DEL IICA EN COLOMBIA**

1. **DR. MARIO BLASCO LAMENCA**  
**Director Oficina IICA en Colombia**
2. **BLANCA ESTHER ARANGUREN**  
**Servicios Secretariales**
3. **CARMEN JULIA DE GARZON**  
**Servicios Secretariales**
4. **MARLENE RODRIGUEZ**  
**Administración y Finanzas**
5. **MIRIAM RODRIGUEZ**  
**Secretaria Ejecutiva**
6. **EDITH TORRES**  
**Jefe de Sala, Organización y Documentos. Encargada de Prensa**

**SEGUNDA PARTE: INTERVENCIONES FORMALES Y SINTESIS GENERAL**

- V. Palabras de Apertura del Dr. Martín E. Pifeiro, Director General del IICA
- VI. Discurso de Inauguración del Dr. Luis Guillermo Parra, Ministro de Agricultura de Colombia
- VII. Síntesis y Conclusiones Generales del Seminario, Dr. Carlos Manuel Castillo



**V. PALABRAS DE APERTURA DEL DR. MARTIN E. PIÑEIRO, DIRECTOR GENERAL DEL IICA**

Es un honor y un gusto darles la bienvenida a todos ustedes y agradecerles que hayan aceptado hacer un alto en sus tareas cotidianas y participar en estos días de reflexión y discusión conjunta.

Deseo también agradecer al Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, en especial a Jacques Kozub, que con su apoyo hizo posible organizar estas jornadas, y a los participantes de otros organismos internacionales como la OEA, la FAO y el BID, que aceptaron estar con nosotros.

Estamos absolutamente convencidos de la importancia de este tipo de eventos, particularmente en la hora actual como medio útil para facilitar el intercambio de ideas y la generación de un pensamiento propio para América Latina y el Caribe, que sea útil en la búsqueda de soluciones a problemas que en la mayoría de los casos son comunes a nuestros países. El carácter personal de la participación de ustedes y la naturaleza de "organismo técnico" del IICA son dos factores adicionales que darán a estas sesiones un carácter informal y una flexibilidad de expresión que, espero, permitirán profundizar en un diálogo fructífero.

La participación del IICA en la organización de este evento es una imagen cabal de la orientación institucional que nos ha señalado la JIA en el nuevo Plan de Mediano Plazo 1987-1991.

El Plan propone una adecuación del Instituto a las necesidades actuales de los países americanos, a fin de apoyar en forma prioritaria los esfuerzos que éstos realizan para potenciar el desarrollo del sector agropecuario; profundizar la modernización y el aumento de la eficiencia productiva; y avanzar en el proceso de la integración regional. Con tal propósito, el IICA implementando una estrategia basada en la modificación de su organización institucional y en la selección de áreas temáticas específicas.

Los aspectos centrales de tales cambios consisten en la definición de cinco programas de acción y el fortalecimiento de las direcciones de dichos programas, con la finalidad de permitir la generación de un adecuado nivel técnico en las cinco áreas temáticas cubiertas por los programas, a saber: 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 aquellas actividades en las cuales la Institución cuenta con mayor experiencia y ventajas comparativas para la cooperación con los países miembros: el fortalecimiento institucional, la cooperación técnica multinacional y la elaboración e implementación de proyectos.

Dentro de estos lineamientos que renuevan y priorizan aspectos ya contemplados en nuestra institución (próxima a cumplir sus 45 años) quisiera resaltar un objetivo central del PMP, íntimamente relacionado con el tema de este seminario: "La necesidad de dinamizar el papel de la agricultura en todos 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 más graves, existe una gran tentación en muchos países para dejar de creer 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 posterguen tales posibilidades.

Por el contrario, creemos que esta crisis económica en la que se acumulan simultáneamente, con una intensidad casi sin precedentes, problemas de estancamiento y de sector externo, ofrece un espacio importante para la agricultura, dado su carácter dinamizador y su participación significativa en las exportaciones en la mayoría de nuestros países.

Sin embargo, definir una estrategia clara y efectiva para el desarrollo de la agricultura presenta en la actualidad 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 la adición de una tecnología adecuada que potencie esas ventajas naturales.

Si la agricultura ha de seguir siendo importante fuente de divisas, necesarias para el desarrollo, la generación y transferencia de tecnología y el aprovisionamiento de insumos, resultaran elementos clave para participar eficientemente en los mercados externos.

Por otro lado, 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, déficit 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 el presente, ni a la inversa.

No cabe duda sobre la relevancia de estos temas. Decía, al comienzo, que este tipo de eventos resulta sumamente importante en el camino de buscar soluciones a los problemas actuales de la agricultura en la región.

En ese sentido, quisiera señalar que el IICA está organizando, por mandato de la OEA, la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (CIMA), 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 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 posee para nosotros una doble importancia:

Por un lado tal como lo 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 de la región.

Por otro lado, esperamos que 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 de los participantes. De ellas, sin duda, irán surgiendo elementos que permitan clarificar el pensamiento de la región sobre los temas en discusión, lo cual constituirá una contribución invaluable por incorporar en los documentos técnicos que el IICA debe elaborar para la Conferencia.

Quisiera ahora plantear unas reflexiones en torno a algunos temas que me merecen especialmente relevantes para tomar en cuenta en las discusiones de este seminario: 1. la situación del comercio internacional; 2. las relaciones entre el sector agropecuario y el resto de la economía; 3. las políticas de precios; 4. la integración y cooperación regionales.

1. La crítica situación del comercio internacional y de los precios de la mayoría de los productos agropecuarios, es un aspecto que ha cobrado creciente importancia en los últimos años, como elemento determinante del comportamiento de la producción agropecuaria y que restringe las opciones de la política agrícola que los países de la región puedan implementar.

El problema, de naturaleza compleja, que seguramente será tratado en detalle en próximas sesiones, puede resumirse de manera 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 con carencia, 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 decisión política de alcanzar la autosuficiencia alimentaria, generaron una serie de mecanismos de protección y estímulos, cuyo resultado fue no sólo el logro del objetivo inicial sino la generación de enormes excedentes cuya colocación externa requiere grandes subsidios y, simultáneamente, afecta la producción de terceros países.

Pero si bien este caso sea tal vez el extremo en cuanto a impacto en el mercado, son numerosos los países que han implementado estrategias de "sustitución de importaciones agrícolas" con base a difusión de tecnologías y políticas proteccionistas China, India y los países de la Revolución Verde constituyen claros ejemplos de esta situación.

El proceso de "sustitución" se ve también agravado por la irrupción creciente de derivados sintéticos. El caso más dramático, actualmente, es el del azúcar, pero no se descarta que puedan surgir otros.

El resultado de estos fenómenos, del lado de la demanda y del de la oferta, es una acumulación de "stocks" sin precedentes en la mayoría de los rubros agrícolas, la cual ha determinado una brusca caída de precios que condiciona fuertemente las posibilidades de crecimiento de la agricultura y la economía regional. Desde el punto de vista conceptual, se ha producido un cambio en la naturaleza de los mercados internacionales que se aleja 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 esta 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.

2. Las relaciones entre la agricultura y el resto de la economía" son un segundo elemento de contexto que condiciona la política agropecuaria. No cabe ninguna duda de que en la 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 comportamiento pasan a depender de los precios de bienes y servicios generados en otros sectores de la economía que no dependen de la política agrícola.

La fijación de los tipos de cambio, tasas de interés, tarifas y otras variables económicas claves, se efectúa 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, en particular la tecnológica, y existe 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 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 ni siquiera influenciadas por las economías nacionales de los países de América Latina y el Caribe, tienen sobre éstas vastas consecuencias.

Creemos que estos aspectos, de los que seguramente podrán dar cuenta varios de nuestros invitados, quienes desempeñan o han desempeñado cargos públicos, constituyen un dato relevante y deberían 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 decisivos adecuados a las necesidades de la agricultura moderna.

3. El concepto de políticas de precios debería manejarse más ampliamente, de modo 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 de la producción.

Las restricciones de contexto, que ya hemos señalado y la escasez de recursos que ello ocasiona, implican que éstos 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, requiere hoy un previo y concienzudo análisis de costos y beneficios económico-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 la pretensión de aplicar recetas de tipo general. La experiencia histórica es suficientemente elocuente en este sentido como para repetir el error.

Existe 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.

4. Finalmente, vale la pena efectuar una profunda reflexión en torno a las oportunidades que la integración y cooperación regional ofrecen en la difícil situación actual, 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 gradual de las economías nacionales; son sólo algunos puntos de una larga lista de posibilidades.

Hacer una evaluación crítica de lo realizado en el pasado y sobre esa rica experiencia aplicar toda nuestra imaginación e inventiva. Tal vez sea éste uno de los mayores desafíos para nosotros, los organismos de cooperación técnica regional.

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 puedan discutir sus problemas, intercambiar experiencias y generar ideas y propuestas conjuntas que jerarquicen la agricultura y orienten los organismos regionales.

Esperamos que este Seminario y la próxima Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura se conviertan en una contribución hacia estos objetivos...

## VI. DISCURSO DE INAUGURACION DEL DR. LUIS GUILLERMO PARRA, MINISTRO DE AGRICULTURA DE COLOMBIA

En mi condición de Ministro de Agricultura de Colombia considero un honor inaugurar este seminario 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 oportunamente en un período difícil de la historia latinoamericana.

Es motivo de honra para Colombia, especialmente para Cartagena, ser anfitriones de este encuentro. 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 ésta su más rico patrimonio cultural.

Este marco histórico, geográfico y cultural fija un reto para que de este Seminario resulten acciones relevantes. Se propone analizar candentes temas de nuestro tiempo sobre la situación y perspectivas del comercio latinoamericano de productos agrícolas en un mercado mundial proteccionista; ofrece, asimismo, una oportunidad de intercambiar experiencias sobre los resultados de la implantación de instrumentos de política sectorial y macroeconómica, encaminados a que el sector guíe, o al menos apoye, en esta etapa de ajuste, un nivel adecuado de sano crecimiento. Colombia anhela que se incluya en este análisis de desarrollo la urgente necesidad de eliminar la pobreza. La sociedad no tolera que se siga cargando sobre los hombros de los más pobres el peso del ajuste, expresado por el desempleo y más bajos ingresos reales. Nuestros pueblos buscan un cambio, un equilibrio en las relaciones internacionales y una ruta de crecimiento sostenido...

Tengo la convicción de que el Seminario analizará el problema del comercio y de los precios en un contexto global, como es el de las relaciones económicas entre los países industrializados, agrupados en la Organización de los Países Desarrollados (OECD), que son los principales compradores; y el bloque latinoamericano, suministrador de café, azúcar, soya, banano, frutales, hortalizas, productos del mar, granos, carne y 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 con seis años de existencia. Dicho ajuste resulta 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, llegan a la conclusión de que la causa fundamental de este proceso de transferencia es la propia política agropecuaria de los países industrializados, socios comerciales nuestros.

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

Entre tanto, las tasas de interés, aunque en términos nominales se redujeron, sí se "deflatan", bien por los índices de precios de los países desarrollados; bien por los precios de los productos latinoamericanos de exportación; tuvieron incrementos sostenidos en términos reales, a niveles que social y políticamente no pueden ser aceptables.

Si los precios de productos de exportación no se hubiesen deteriorado, el servicio de la deuda sería actualmente manejable en la mayoría de los países de la región. Se pueden 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 el mayor volumen de exportaciones latinoamericanas sea el causante de las dramáticas caídas de los precios, ni de los elevados niveles de los inventarios de granos, leche, carne y derivados, que actualmente acusa la economía agrícola mundial.

Existen dos factores distorsionantes de los precios y del mercado mundial. En primer lugar, los subsidios elevados 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 por los consumidores de dichos países, han llegado a niveles desequilibrantes y propician excedentes que se colocan en el mercado mundial a precios de "dumping". Estas prácticas están conduciendo a represalias y a una guerra de precios entre los Estados Unidos de América, la Comunidad Económica Europea y el Japón. Dicho conflicto ya se revela en un programa "táctico" que los Estados Unidos de América está implantando para expandir sus exportaciones de bienes de origen agropecuario.

Los presupuestos invertidos para financiar los subsidios son gigantescos, y a éstos 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% en Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelandia.

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

Los países exportadores de la zona templada soportan una competencia desleal en sus exportaciones de granos, oleaginosas, aceites y carnes que deprime sus ingresos dramáticamente; los de la zona tropical latinoamericana la soportan en productos de exportación 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 una reducción en las exportaciones de productos agropecuarios para América Latina, puesto que los mayores precios al consumidor reducen el consumo de los países industriales, y los subsidios a su agricultura 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 las países de la OECD y de los latinoamericanos.

En contraste con el fuerte intervencionismo estatal en las agriculturas nacionales, la acción del Estado concertada en la organización del mercado mundial es endeble. Prácticamente, no está operando ningún acuerdo por producto que contribuya a una política de estabilización de precios y mercados. En carne y banano, los acuerdos funcionan como medios para divulgar información o coordinar 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 tan ligado a la suerte de nuestras economías, se encuentra en entredicho, no por la falta de voluntad de ciertos países productores, sino por la posición obstinada de algunos países, los cuales por defender posiciones ideológicas obstaculizaron el restablecimiento 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 US\$80 millones 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 US\$2.400 millones en 1987, como resultado de no tener acuerdo en comparación con la situación, si existiere. Esta cifra equivale al 11% de los pagos por intereses de la región, cifra significativa si se tiene en cuenta que nos referimos a un solo producto y a un solo instrumento de la política cafetera.

Si continúa la actual tendencia de reducción de las importaciones, de deterioro de los términos de intercambio, de lento crecimiento de las exportaciones primarias, de bajo financiamiento de la banca privada (aunque continúe el buen apoyo de la multilateral) y la "perniciosa tendencia" de la salida neta de capitales, se configurará 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 encontrará una clara salida en la actividad productiva; ésta se verá restringida por una demanda externa estancada; la falta de crecimiento no ofrecerá oportunidades de empleo ni ingreso para amplios grupos sociales. Aunque se hicieran transferencias internas entre los distintos grupos sociales, sería más difícil combatir la pobreza absoluta en la forma efectiva y rápida que la gravedad del problema amerita.

Al gobierno de Colombia le preocupa mucho la estabilidad política de la región, que ya de por sí mantiene un delicado equilibrio.

América Latina 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. Es nuestro propósito indeclinable conducir nuestros países por la fecunda vía del crecimiento y la democracia.

Reducir la protección y los enormes subsidios en la OECD es parte de una estrategia global de crecimiento, y eso permitirá reducir la protección que tanto piden el Banco Mundial y el Fondo Monetario a los países de América Latina, como parte del ajuste, y que no entendemos cómo pueda hacerse en forma unilateral. Colombia apoya activamente los esfuerzos por considerar y corregir las distorsiones sobre el comercio que generan las diferentes políticas agrícolas dentro de la "agenda" de la nueva ronda de negociaciones en el GATT.

Colombia apoya activamente la posición asumida por el grupo de CAIRNS, tendiente a una racionalización del comercio de productos agrícolas, siempre y cuando sea simultánea con la eliminación de los subsidios agrícolas por parte de los países industrializados.

Colombia ve con simpatía iniciativas concretas presentadas por países industrializados que tiendan a eliminar los subsidios a productos básicos. (Como ejemplo, el Proyecto de Ley presentado por el gobierno de los Estados Unidos a su congreso, que de aprobarse eliminará gradualmente los subsidios directos e indirectos a la producción de azúcar y sus derivados).

Colombia cree que un modelo de desarrollo internacional más equilibrado contribuirá al crecimiento de la economía mundial. Aquellos países que

sobreprotegen su agricultura tienen un gran reto, no sólo frente a sus propios agricultores sino frente a la humanidad.

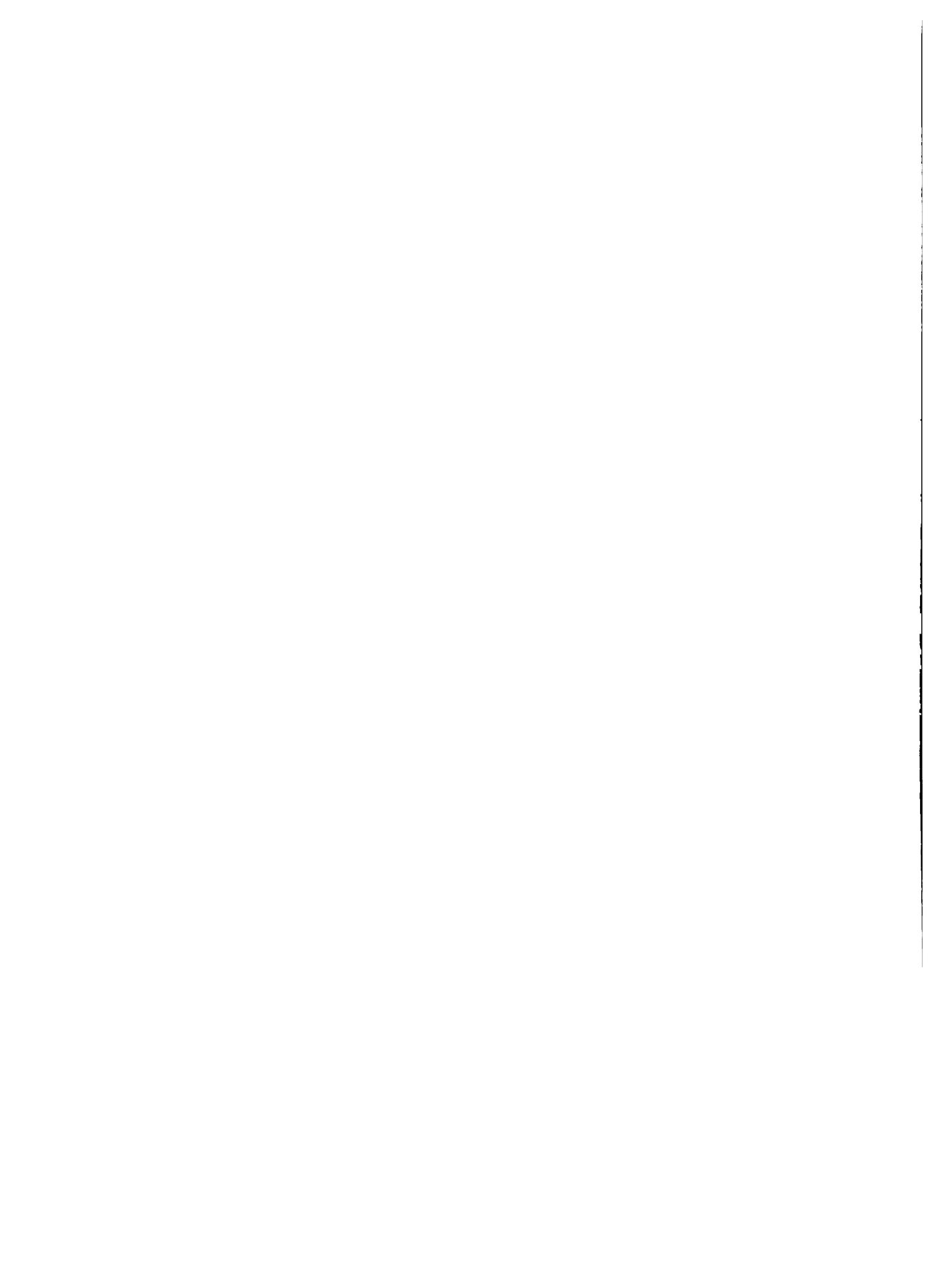
Asimismo, nosotros estamos comprometidos en lograr una transformación de nuestro propio modelo de desarrollo, la cual necesariamente implica una mayor apertura de nuestras economías.

Es evidente que este cambio de modelo de desarrollo es parte del ajuste económico; pero no será viable en el bloque latinoamericano, si no existe la contraparte del comercio y el apoyo financiero de la banca privada internacional.

Creemos 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 una recuperación de cartera. Colombia apoya decididamente un cambio en el modelo de desarrollo. Apoya decididamente la negociación....

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

Externo mi deseo de que, del trabajo arduo y responsable habido en este seminario latinoamericano, se vislumbren oportunidades y nuevos senderos.



## VII. SINTESIS Y CONCLUSIONES GENERALES DEL SEMINARIO 1/

### El problema

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 aún no se alcanza la estabilidad en unos países y de que en donde se restableció se mantiene precariamente, mientras que en la mayoría la reactivación y la recuperación todavía no empiezan.

La agricultura forma parte integrante de esta situación. Su relativo estancamiento obedece a factores externos e internos. Los primeros resultan de la política proteccionista de la producción y de sus exportaciones (v.gr. autosuficiencia, subsidios, tarifas fluctuantes) que impulsan los principales países industriales, como los Estados Unidos de América, los que conforman la Comunidad Económica Europea y Japón. Los segundos se expresan en el tipo de cambio real que con frecuencia anulan las medidas sectoriales de apoyo y surgen de las orientaciones seguidas por los países latinoamericanos y que inhiben el crecimiento de la producción y las exportaciones agropecuarias.

Los factores limitantes externos anteceden los internos en el tiempo y son de tal gravitación que habrían generado la situación vigente, aunque no se hubiera dado en la realidad el sesgo interno. 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.

Desde un principio, se señaló que la crisis ha empobrecido a los agricultores de la región, como también a la mayoría de los latinoamericanos que se dedican al resto de las actividades productivas. La interrogante planteada 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, en franca y sostenida recuperación y expansión.

El rasgo más sobresaliente del análisis efectuado durante el Seminario ha sido el señalamiento de cómo las políticas macroeconómicas (vg. comercial, cambiaria, monetaria y fiscal) inciden de modo fundamental en la agricultura y tienen para ésta efectos a veces más importantes que las mismas políticas sectoriales. Esto da lugar a que, con frecuencia, importantes decisiones para la agricultura sean tomadas por las autoridades responsables de la política económica general, quienes se ubican fuera del correspondiente ministerio y de los respectivos organismos especializados. La conclusión principal en este punto fue de que la agricultura no debe verse más en forma aislada, sino como un componente interrelacionado con los demás sectores productivos, integrantes del sistema económico total.

---

1/ Este documento contiene la transcripción editada de la exposición del Dr. Carlos Manuel Castillo sobre el tema.

Esta conclusión le sirvió de base al Seminario para establecer la necesidad de implantar en los países mecanismos y procedimientos apropiados para integrar las medidas macroeconómicas y sectoriales en un todo coherente de políticas de estabilización y ajuste estructurales.

Condiciones económicas internacionales para el comercio agrícola: evolución de los precios

Con base en la información proporcionada por el Banco Mundial, se vio claro que la tendencia secular a la baja de los precios de los principales productos agropecuarios de exportación se acentuó desde hace años, como consecuencia de las políticas proteccionistas de 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.

Estos juicios llevaron al Seminario a dos conclusiones: en vista de la incertidumbre que rodea este asunto, que se formulen con un criterio de máxima flexibilidad las inversiones por hacer, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de la agricultura frente a situaciones cambiantes; y que si el frente de los precios no solamente no se deteriora sino que registra mejoría, ello debe verse sólo como una condición necesaria para el ajuste de la agricultura, cuya condición suficiente debe resultar de una reforma de fondo de las políticas de los países latinoamericanos y de los desarrollados.

Condiciones económicas internacionales para el comercio agrícola: la Ronda Uruguay del GATT.

El consenso fue unánime sobre la enorme importancia que revisten para América Latina las negociaciones comerciales iniciadas en el seno del GATT, y que se prolongarán durante los próximos cuatro años. Se indicó que la Ronda Uruguay por primera vez en la historia moderna proporciona la oportunidad a las negociaciones comerciales, en donde los asuntos de la agricultura se tratarán seria y exhaustivamente. Asimismo, se puntualizó que en el campo comercial internacional radican los problemas principales de la agricultura, área donde se debe concentrar e intensificar los esfuerzos.

A manera de orientación global, se propuso que la búsqueda de la multilateralidad en los mecanismos debe constituir un criterio básico para atender en forma debida los intereses latinoamericanos en las negociaciones. Este criterio que mereció la aprobación del Seminario, lleva el plano multilateral por encima de las negociaciones de alcance parcial, de carácter transitorio, unilateral y modificable, con los efectos limitantes de la inversión derivada de esta última clase de arreglos.

El tema de la reciprocidad en las negociaciones comerciales fue objeto de especial atención por parte de los participantes: se tomó nota de la recomendación para que América Latina conceda tal beneficio, con la expectativa de que, al hacerlo, tenga mayores probabilidades de obtener un mejor tratamiento en las negociaciones que se desarrollarán con la participación preeminente de los tres principales bloques del mundo. Dentro de este orden de ideas, se añadió que la búsqueda de la reciprocidad, producto por producto o sector por sector, no era lo más conveniente. Más bien, se expresó que sería aconsejable establecer un concepto de aplicación intersectorial, con cuya base la contrapartida de las ventajas comerciales para los productos agrícolas fueran concesiones recíprocas en el campo de los servicios y manufacturas. La recomendación de conceder la reciprocidad fue recibida con interés, aun cuando algunos participantes expresaron dudas de que pudiera traducirse en beneficios efectivos para América Latina.

### Opciones de políticas nacionales de ajuste

El Seminario aceptó que, aparte de las consideraciones generales de mayor envergadura, el cambio estructural se hace necesario, en sentido estricto, cuando se genera una permanente brecha de recursos, 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 adoptadas.

Resultó evidente a los participantes que un requisito esencial para avanzar en el proceso de ajuste consiste en colocar el servicio de la deuda externa en montos competibles con la capacidad de pago de los países deudores, y contar con recursos suficientes para aumentar la producción, las exportaciones y el empleo. 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.

Se deben emprender todas estas acciones para efectuar 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 mantenimiento de un 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 lo definió, tiene, no obstante, repercusiones que generan desempleo y afectan de modo desfavorable las condiciones de vida de determinados grupos sociales.

### Mecanismos internacionales y regionales de cooperación

En lo referente 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.

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 falta de cumplimiento con sus estipulaciones parecen ser la causa principal de la brecha entre su potencialidad y sus resultados en la práctica. Asimismo, los fondos compensatorios, aunque muy útiles para atender los efectos financieros de situaciones calamitosas de mercado o de fenómenos naturales, se han revelado insuficientes y con efectos de carácter temporal. En todo caso, ambos tipos de acuerdo tienden a ser vulnerables a cambios pronunciados en la oferta y niveles de existencias, o a cambios estructurales en la demanda.

Los mecanismos de cooperación e integración regionales y subregionales ocuparon la mayor parte del tiempo dedicado 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 que se desenvuelva 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: a) "relocalizar" la producción en las áreas más aptas con un criterio subregional; b) promover la integración fronteriza con propósitos no solamente económicos sino también culturales y políticos; c) coordinar y ejecutar inversiones conjuntas en la investigación agrícola, modernización de mercados e industrialización de la producción; d) procurar una cooperación horizontal en programas de extensión agrícola para compartir experiencias y profundizar en el conocimiento de métodos de propagación de la tecnología moderna; e) propiciar la integración del desarrollo institucional, por ejemplo, en el campo del movimiento cooperativo; y f) emprender acciones conjuntas para fomentar el asentamiento, el empleo y la producción en sectores de refugiados y poblaciones desplazadas.

El análisis de la integración y la cooperación agrícolas conduce también a proponer posibilidades igualmente interesantes en el corto plazo de cooperación agrícola entre, por ejemplo, países pequeños, y aquellos productores de petróleo; entre países de agricultura de zona templada y de zona tropical; y también posibilidades de industrializar en Centroamérica y el

Caribe materias primas de naciones latinoamericanas con una agricultura más avanzada, para exportar a los Estados Unidos de América dentro de la llamada "Iniciativa para la Cuenca del Caribe". Esas tres posibilidades se refieren a la producción de alimentos básicos en los países centroamericanos para cubrir necesidades de México y Venezuela; al abastecimiento de cereales de los países del Cono Sur para los mercados de Centroamérica y el Caribe; y al procesamiento de materias primas agrícolas argentinas o brasileñas, por ejemplo, para ser industrializadas en Centroamérica y el Caribe, con destino a los Estados Unidos de América.

### Manejo de los instrumentos para el ajuste agrícola

En el análisis de este asunto, 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 de corto plazo. Para superar esta aparente contradicción, se propuso, y así lo vieron los participantes, ampliar el arsenal de la política con instrumentos adicionales, puedan utilizarse de manera conjunta con los convencionales, monetarios y de gasto público, en los cuales 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 tributaria.

Dentro de esta concepción de la política agrícola, se debe manejar con especial cuidado no sólo los asuntos internos de la agricultura, sino también los referentes 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 relaciones de poder en la economía y, más generalmente, en la sociedad de los países latinoamericanos, lo cual no es fácil realizar, y en cuya naturaleza y factibilidad es indispensable profundizar.

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 forma nada desdeñable.

### Consideraciones finales

Al concluir el Seminario, los participantes expresaron la esperanza de que los resultados de sus deliberaciones sean útiles para el éxito de la Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, por 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.

Les corresponderá a los ministros, quienes juzgarán la viabilidad de tales propuestas, decidir la mejor forma de sunar el consenso político indispensable, tanto nacional como regional, buscar la cooperación externa necesaria y promover los cambios indispensables en la organización y funcionamiento de sus gobiernos. Tales cambios deben posibilitar el desempeño cabal de su responsabilidad constitucional de formular y ejecutar la política agrícola de sus países, en condiciones caracterizadas por decisiones muy importantes que se toman actualmente en centros de autoridad ubicados fuera de los respectivos ministerios.

### **TERCERA PARTE: SINTESIS Y DOCUMENTOS DE DISCUSION**

#### **VIII. El efecto de las Políticas Macroeconómicas de Comercio y de Precios en el Desarrollo Agrícola**

- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documento de Discusión

#### **IX. Condiciones Económicas Internacionales para el Comercio Agrícola:**

##### **Situación Actual**

- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documentos de Discusión

##### **Hacia la Estabilidad y la Cooperación**

- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documentos de Discusión

#### **X. Opciones de Políticas Nacionales de Ajuste**

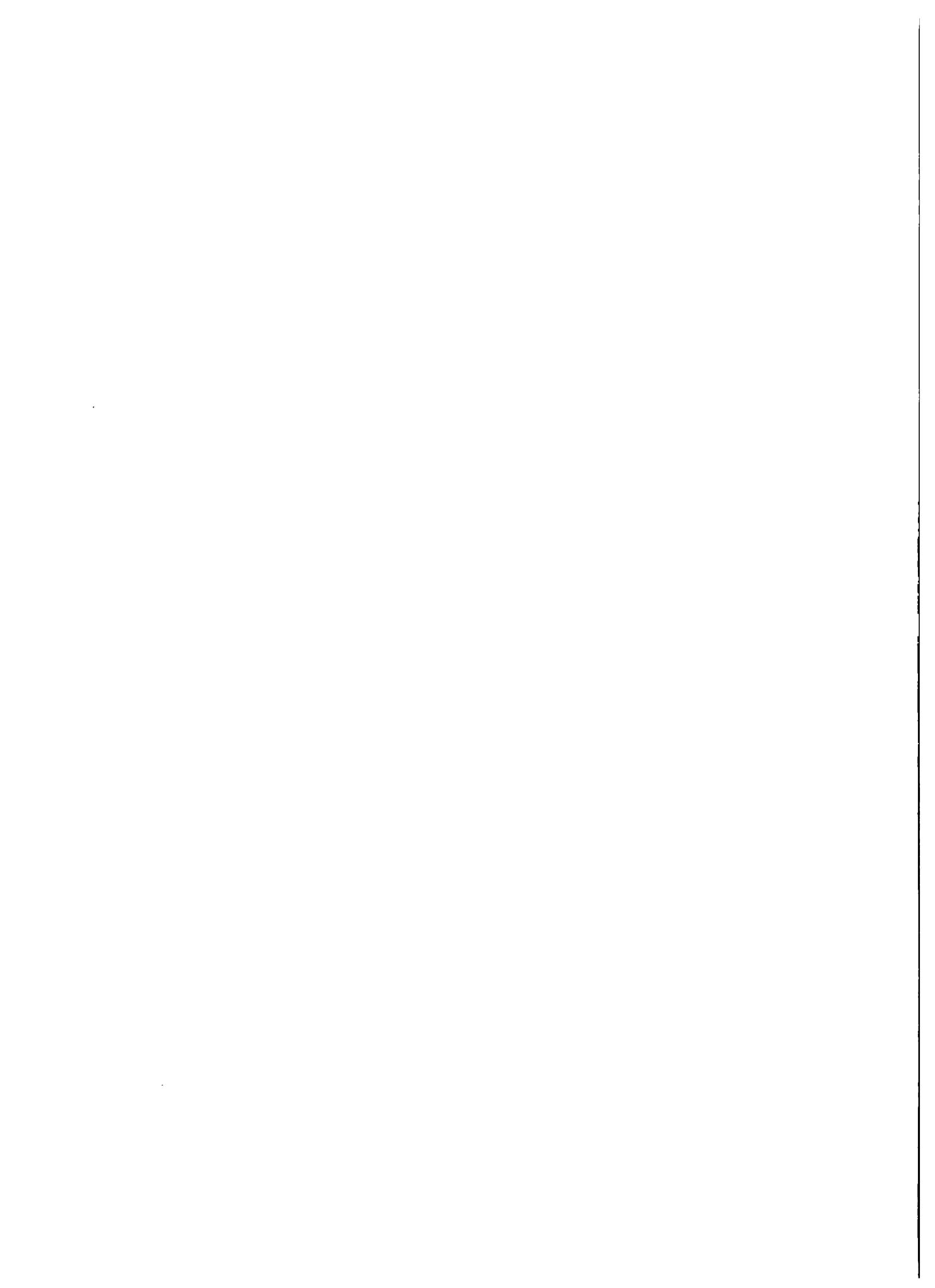
- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documentos de Discusión

#### **XI. Mecanismos Internacionales y Regionales de Cooperación**

- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documentos de Discusión

#### **XII. El Manejo de Instrumentos para el Ajuste Agrícola**

- A. Síntesis de la Sesión
- B. Documento de Discusión



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

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Presentación

La tesis central de este tema consiste en analizar cómo la variación en el crecimiento de la agricultura interactúa con el desarrollo del resto de la economía. En consecuencia, las reflexiones deben centralizarse en cómo integrar las aplicaciones sectoriales de las políticas generales, y en este caso, cómo se afecta el desarrollo del sector agrícola.

Dentro de una perspectiva de largo plazo, debe tenerse presente que lo que finalmente ocurra, en cuanto a la política y la estructura de incentivos, tendrá gran influencia en el crecimiento del sector, pero dependerá en forma predominante y creciente de las modalidades que asuman las medidas macroeconómicas y comerciales, las cuales no necesariamente concuerdan con las agrícolas. En este sentido, las políticas cambiarias, fiscales y financieras tienen efectos indirectos, que en muchos casos pueden neutralizar lo que se pretenda hacer en el campo específico del sector agrícola.

El análisis efectuado en el seno de esta sesión de trabajo se circunscribe al quehacer de la política de desarrollo agrícola, dada una cierta coyuntura externa. En este contexto, el tipo de cambio en su concepción general desempeña un papel central en la determinación de la rentabilidad de la producción del sector agrícola, especialmente en cuanto a las actividades productivas de bienes transables, las cuales se ven influidas por los precios internacionales, el tipo de cambio y la política comercial 1/.

El crecimiento sectorial requiere en el largo plazo de movimientos de recursos (mano de obra y capital) para ajustarse así a la rentabilidad de los diferentes sectores de la economía.

En la actual coyuntura económica, el desarrollo del sector agrícola puede desempeñar un papel muy significativo, puesto que los países de América Latina tienen que revitalizar fuertemente el sector de productos y servicios transables, tanto para hacer frente al pago de su deuda externa como para reactivar sus economías. El potencial de desarrollo agrícola estará determinado por lo que ocurra en el tipo de cambio real, además del necesario cambio que deberá producirse en el sector institucional, en el concepto tecnológico y en la inversión pública en infraestructura.

---

1/ Según algunas estimaciones, en el caso de Argentina, Colombia y Chile, aproximadamente las dos terceras partes de las actividades agrícolas agrícolas son estrictamente transables.

Para efectos de análisis, se supone que el tipo de cambio real determinará, en último término, la competitividad del sector y que básicamente reflejará una relación interna de precios entre las actividades productivas de bienes y servicios transables y no transables. Por lo tanto, el tipo de cambio real es señal fundamental en términos de incentivos de largo plazo.

Los instrumentos que posee un gobierno para influenciar el TCR, aparte por supuesto de las modificaciones del tipo de cambio nominal, se agrupan en tres categorías en las cuales se incluyen respectivamente las políticas comercial, de movimientos de capital externo y fiscal.

Los antecedentes y estudios disponibles sobre América Latina parecen corroborar la afirmación de que tanto las políticas macroeconómicas como las comerciales han afectado negativamente el comportamiento del TCR para el sector agrícola, con lo cual implícitamente, habrían adoptado un sesgo antiagrícola y antiexportador.

Lo anterior se ratifica, por ejemplo, si se contrasta con la magnitud y distribución del costo de las políticas de protección industrial, que conllevaba una tributación implícita al sector transable agrícola, la cual no puede ser removida única y exclusivamente con modificaciones en el tipo de cambio nominal. Más bien se trata de actuar a través de mecanismos que logren tener efecto sobre los precios relativos del resto de los sectores, ya que, de no modificarse la rentabilidad relativa de cada uno de éstos, los recursos destinados al agro irían a parar a otras áreas.

Respecto de la política fiscal, su comportamiento afecta de manera muy sensible el TCR, lo cual está íntimamente relacionado con el tamaño del sector público y con los déficit que puedan generarse, así como la forma en que éstos se financien. Así, por ejemplo, una gran expansión del gasto público ejercerá una fuerte presión sobre el sector no transable y terminará reduciendo el TCR; en consecuencia, se deprimirán las posibles rentabilidades de la producción de bienes transables con respecto al monto que se obtendría al mediar una situación con menor "déficit" del gobierno.

Los movimientos de capital externo afectan el TCR; así, por ejemplo, un gran endeudamiento externo puede deprimir el TCR. Por otra parte, un ingreso excepcionalmente alto de divisas, por varios años, alteraría el TCR, al permanecer el tipo de cambio nominal sin variaciones significativas.

En síntesis, las principales variables que inciden sobre el TCR son la política comercial, los flujos de capital externos, la política fiscal y los cambios exógenos en los términos de intercambio, etc. Por lo tanto, se plantea la necesidad de incorporar explícitamente el efecto de los cambios que estas políticas introducen en sector agrícola, en el momento de diseñar las estrategias de desarrollo agrícola.

En los decenios de los años 60 y 70 1/ se realizó en algunos países de la región un intento para calcular el efecto de la política sectorial y del TCR sobre la protección a diversos rubros agrícolas. Dicho estudio evidenció que el efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas sobre los precios es relativamente mayor que el efecto de las políticas agrícolas o sectoriales propiamente dichas. De esto se infiere que un análisis histórico del sector agrícola, que no incorpore las consideraciones macroeconómicas y comerciales, es un enfoque muy incompleto.

En consecuencia, al referirse al diseño de estrategias para el desarrollo del sector agrícola, parece necesario medir el grado de distorsión en el TCR ante diferentes opciones de la política comercial, de flujo de capital externo y de las diferentes expectativas de precios internacionales, para considerar cómo éstas influyen sobre los incentivos de la agricultura. Por lo cual, en la coyuntura actual es determinante analizar cómo las acciones de estabilización y de ajuste estructural afectan el desarrollo del sector agrícola y viceversa, o sea, cómo la agricultura se integra en la política macroeconómica y en la comercial.

### Comentarios

Los efectos negativos sobre el TCR se han dado en algunos países de América Latina, aun en una situación de bonanza de divisas. Así, en el caso de Venezuela, se hicieron esfuerzos por estabilizar al menos parte del crecimiento de divisas, a raíz del "boom" petrolero. Debido a que esta acción no dio los resultados previstos, se generó un efecto negativo en el sector transable no petrolero. En este país, aunque los flujos o recursos financieros estuvieron orientados al sector agrícola, esto no se tradujo en un incremento significativo de la producción, dado que, al ser más rentables las inversiones en otros sectores no transables, se produjo una transferencia real de factores productivos hacia aquellos otros sectores. La sobrevaluación del tipo de cambio y la presencia de políticas macroeconómicas poco adecuadas no presionaron sobre el TCR, y ello afectó todas las actividades transables no petroleras.

Uno de los aspectos relevantes que se desprende de esta circunstancia y su relación con acciones futuras en torno a esta temática, se refiere a cómo lograr que los diferentes sectores económicos puedan engarzar las políticas sectoriales de manera coherente con los enfoques o equilibrios

---

1/ El análisis incluyó a Argentina, Colombia y Chile.

macroeconómicos. Desde otro ángulo, se debe subrayar que quienes definan las políticas macroeconómicas deben ponderar los requerimientos sectoriales, de modo de garantizar un crecimiento razonable y equilibrado de los bienes no transables.

La compatibilización entre los enfoques de la política sectorial y la macroeconómica es siempre un problema complejo, máxime cuando la coyuntura económica presenta una fuerte rigidez. En la práctica, se aprecia que la política macroeconómica está dirigiéndose a la acción de corto plazo y que su efecto se ha visto agudizado en estos últimos años en los países de América Latina, como consecuencia de la crisis y del proceso de ajuste. En este contexto, las prioridades del desarrollo agrícola pasan casi a un segundo plano. En síntesis, se presentan incoherencias y contradicciones temporales entre lo priorizado por las políticas macro y por las sectoriales.

Dado que en situación de crisis la política macroeconómica determina en gran medida la acción económica y por consiguiente todo lo relacionado con la política sectorial, una pregunta válida es qué hacer una vez recuperada la estabilidad. La experiencia, por lo menos en Centroamérica, parece indicar que, aun superada la crisis interna (o habiendo logrado un cierto equilibrio interno), se pretende continuar con la misma política macroeconómica en cuanto a finalidad y modalidad de los instrumentos económicos. Podría ocurrir que, aun manteniendo la finalidad de la política macroeconómica, ésta utilizara los mecanismos de una manera diferenciada y selectiva aunque menos global. Este enfoque podría también ser válido con respecto a los flujos de capital neto que afectan el TCR.

Respecto de los factores que, como el endeudamiento externo y el déficit fiscal asociado a la deuda, afectan negativamente el TCR, éstos merecen un análisis más detallado, sobre todo por el efecto de las políticas monetarias y las tasas de interés, derivadas de las condicionantes macro, tienen sobre las políticas de desarrollo agropecuario.

Desde el ángulo de la política económica y entendiendo el TCR como un indicador de equilibrio, en términos de ventajas y desventajas en la asignación intersectorial de recursos, es importante analizar los efectos distributivos, especialmente en la rentabilidad, para los productores del sector y el salario real. Esto último es aún más crítico, cuando en la canasta de bienes transables se cuenta con la presencia de bienes salarios.

Por ejemplo, si los precios mundiales de los productos agropecuarios caen como respuesta a políticas concretas de los países desarrollados, el ajuste que debe efectuarse a los precios de los productos repercute en la caída de los salarios reales de los países agroexportadores; y dada la restricción de ciertos niveles vigentes del salario real, inevitablemente los responsables de la formulación de las políticas macro deben emprender medidas compensatorias para mantener los salarios reales.

El análisis de los aspectos distributivos frente a un enfoque de TCR requiere al mismo tiempo tomar en cuenta la estructura del sector agropecuario, en términos del grado de concentración de la propiedad y su ingreso vigente.

Dentro de los factores que en una forma u otra inciden sobre el TCR, se mencionan los cambios institucionales. La falta de consideración explícita de estos aspectos puede inducir a una apreciación errónea de la capacidad o bondad de las políticas que se estén ejecutando. En este sentido, cabe señalar la rigidez que presentan los gastos, los bienes y los servicios personales en las estructuras presupuestarias; razón por la cual, muchas veces, la disminución del gasto público termina reduciendo los niveles de inversión, lo que a su vez disminuye la rentabilidad del sector. Al mismo tiempo, en muchos países se presenta una presión derivada de los mecanismos institucionales vinculados a la existencia de los mercados informales que afectan la rentabilidad intersectorial.

Al evaluar el desarrollo de las políticas macroeconómicas aplicadas en el pasado y que en muchos casos afectaron negativamente el comportamiento del sector agrícola e introdujeron un sesgo antiexportador, no debe perderse de vista que el conocimiento y las interacciones mutuas de y entre los sectores así como los enfoques macroeconómicos, eran mucho más limitados que los del presente, como también era muy diferente el escenario global de la política económica. Hecha esta afirmación, cabe emprender una tarea inmediata dentro de este ámbito: la necesidad de un seguimiento permanente sobre lo que está ocurriendo con los incentivos, es decir, una auditoría continua y medición de la protección sectorial, de la evolución del TCR y de las relaciones costo-beneficios que se deriven.

Respecto del tema de distribución del ingreso, se puede anticipar que si se aplica una política más neutral respecto a la agricultura vía TCR e incentivos directos, se producirá un efecto negativo para el sector asalariado urbano como mínimo. Ello lleva, por lo tanto, a la necesidad de identificar en el corto y mediano plazo mecanismos de compensación y de subsidios para los grupos más vulnerables. La experiencia pasada levanta muchas dudas sobre la validez y costo de las políticas de subsidio indiscriminadas.

La discusión de los tópicos señalados mostró un nivel aceptable de consenso general, pero trajo a la superficie importantes interrogantes que sugieren áreas para profundizar en el análisis, como las siguientes:

1. Hacer más claras y explícitas las permutas (o "trade-offs") que las políticas mencionadas aparejan. Una acción relevante es el cambio planteado entre el objetivo de mejorar la posición competitiva de los bienes transables (vía TCR) y la situación de los consumidores pobres. La discusión se vuelve más pertinente, mientras mayor sea la importancia relativa del sector "bienes-salarios" en la estructura de las exportaciones agrícolas.
2. Considerar las dificultades inherentes para lograr la 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.
3. Desarrollar la capacidad para lograr una apreciación precisa de las relaciones macroeconómicas y, en especial, el efecto que las políticas macro producen en la base tecnológica, por ejemplo, la intensidad de uso de insumos comerciales.
4. Incorporar la situación del comercio internacional que vía el nivel de precios, incluye los precios domésticos y otro indirecto, por medio de las mencionadas variables macroeconómicas que influyen el sector agropecuario (balanza comercial y tipo de cambio, déficit externo, finanzas públicas, etc.)

## B. DOCUMENTO DE DISCUSION

Comercio Agrícola y Políticas Macroeconómicas: Efecto en la Expansión de la Agricultura en América Latina 1/

La expansión del sector agrícola está estrechamente vinculada con la evolución de otros sectores de la economía en especial con las políticas comerciales y macroeconómicas. La intervención en los mercados agrícolas es común y se la utiliza tanto en América Latina como en el resto del mundo. Además de la reforma institucional, hay básicamente dos políticas específicas para el sector que los gobiernos pueden emplear para influir en la expansión de la agricultura, a saber, la del gasto público y la de los incentivos. Esta comprende limitaciones al comercio agrícola (derechos de importación, subsidios o impuestos a la exportación, licencias de importación o de exportación), y precios mínimos y máximos para el productor y el consumidor.

Sin embargo, hay otras políticas dirigidas a la gestión macroeconómica, por ejemplo, sobre tipos de cambio nominales, gasto público, salarios, corrientes internacionales de capital y medidas comerciales para otros sectores, que poseen importancia crucial para determinar la estructura de los incentivos a la agricultura. Las consecuencias de estas políticas pueden reforzar o neutralizar las que están dirigidas con exclusividad a la agricultura. Se expresa en este documento que en varios países latinoamericanos históricamente el crecimiento industrial (basado en la sustitución de las importaciones y logrado mediante restricciones arancelarias y de otros tipos sobre las importaciones) y, recientemente, a fines del decenio de 1970, el nivel extraordinariamente alto del endeudamiento externo, han tenido un intenso sesgo antiagrícola y han producido una estructura de incentivos que puede haber ocasionado efectos desfavorables en el aumento a largo plazo de la producción agrícola.

Cada vez más se reconoce que el tipo de cambio real (TCR) (definido como el precio relativo entre los bienes comerciales con el exterior y los de consumo interno) cumple un papel decisivo en la determinación de la rentabilidad de estos bienes productivos, los cuales compiten con las importaciones (como los cereales) y los exportables de la agricultura, en relación con el sector de los bienes de consumo interno en general y con el sector no agrícola. A través del tipo de cambio real, que la gestión macroeconómica afecta la agricultura. Si bien es imposible medirla con gran precisión, es crucial la distinción entre los bienes y servicios de consumo interno y los comerciables con el exterior, es crucial porque el valor de estos últimos están determinados

1/ El documento original fue elaborado en idioma inglés por el Econ. Alberto Valdés (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Este no necesariamente refleja las opiniones ni las políticas oficiales del Banco Mundial o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

exógenamente por los precios externos, el tipo de cambio nominal y la política comercial. En contraposición, las transacciones de los bienes de consumo interno se efectúan en el país y podrían experimentar una influencia indirecta de las políticas macroeconómicas y comerciales.

En la agricultura el componente comerciable con el exterior es mayor que en el resto de la economía. Por ejemplo, estos bienes representan más de las dos terceras partes de la economía sectorial en la Argentina, Colombia y Chile. Por el contrario, en la mayoría de los países, los sectores no agrícolas se caracterizan por tener una proporción mucho mayor de bienes no transables. En Colombia, se estima que más del 50% de la producción no agrícola deriva de renglones no comerciables con el exterior, como las actividades mercantiles, los servicios públicos, el transporte, la construcción y viviendas, y la banca 1/.

Un crecimiento sectorial global y sostenido implica flujos de recursos entre los sectores, tales como trabajo y capital, que se ajustan a sus oportunidades relativas. Entonces, al analizar los efectos a largo plazo de los incentivos en la producción y el crecimiento se debe tener un panorama de los rendimientos de estos factores en toda la economía. El enfoque del tipo de cambio real se aplica precisamente porque sirve para estudiar los movimientos intersectoriales e intrasectoriales de los recursos que puedan resultar de las políticas comerciales y macroeconómicas.

Aunque se posea cada vez una mayor conciencia de que el entorno macroeconómico es importante para el desempeño de la agricultura, hasta ahora dicho marco ha quedado fuera de los alcances de una estrategia apropiada para el desarrollo agrícola.

Desde fines del decenio de 1970 y principios del de 1980, los países latinoamericanos han enfrentado difíciles problemas de ajuste y crecimiento. Las dificultades se han atribuido tanto a la situación económica internacional como precios de exportación más bajos para varios productos y tasas más altas de interés real a principios de los años ochenta son fundamentalmente para entender la situación económica actual, en este trabajo se hace hincapié en las políticas económicas internas. Se argumenta que el clima económico nacional con frecuencia no ha sido adecuado para estimular el crecimiento de la agricultura en América Latina. En otras sesiones de este seminario se tratan temas relacionados con el ambiente externo.

---

1/ GARCIA, G., MONTES, G. Coffee Boom, Government Expenditure and Relative Prices in Agriculture: The Colombia Experience. (Informe del IIPA, de próxima aparición).

La difícil situación actual, externa y macroeconómica, quizás brinde una oportunidad para revitalizar el sector agrícola en esta región. Sin embargo, es menester entender mejor la índole de este proceso. El aumento de la producción de bienes comerciables --las actividades de diversificación e incremento de las exportaciones y las que compiten con las importaciones-- es tal vez el cambio estructural más importante que deben efectuar muchos países de la región. El éxito que se logre en la ejecución de dicho cambio puede depender de la expansión de la agricultura. En lugar de recurrir a planes muy selectivos de subsidios o cuotas de exportación y aranceles elevados para las importaciones, se arguye aquí que en muchos países un correcto ajuste del tipo de cambio real y la estabilidad de esta política (de ésta y no necesariamente estabilidad del tipo de cambio real) constituyen la variable de precio más importante para aprovechar las oportunidades de crecimiento que le ofrece el comercio internacional a la agricultura de América Latina.

Si se efectúa un análisis sectorial, es útil comparar los efectos de lo que puede llamarse una intervención "directa" en el precio, a raíz de políticas agrícolas explícitas (incluidas las comerciales), en relación con el efecto de políticas "indirectas" o económicas globales, que afectan los precios relativos del sector.

Entre 1960 y 1984, en Argentina, tanto las políticas agrícolas como las económicas globales gravaron la producción de trigo, carne de ganado vacuno y maíz, como puede observarse en la Figura 1. Esto es fácil de deducir, dada la existencia de un impuesto explícito sobre las exportaciones agropecuarias (que fue más fuerte cuando hubo altos precios mundiales, por ejemplo en 1974-75). Las intervenciones directas en los precios redujeron los internos entre el 12% y el 42% en el caso del trigo, y entre 11% y 35% en el de la carne vacuna. Las intervenciones indirectas de la economía en general agregaron un monto sustancial al total de impuestos sobre la producción de estos bienes: por ejemplo, durante el período de 1981-84, el efecto de las intervenciones de la economía en general en los precios sumó 29,2% y 39,5% al impuesto total sobre el trigo y la carne vacuna, respectivamente, por encima de la tributación directa (sectorial) de 17,3% y 13,8%. Por supuesto, con respecto a los consumidores internos, en Argentina existe un subsidio. Como resultado de los impuestos directos sobre las exportaciones, y aparte de otras posibles intervenciones en los precios aplicadas en niveles reales durante 1960-84, los precios para los consumidores internos se subvencionaron entre 12% y 42% en el caso del trigo y 11% y 35% para la carne vacuna. Los objetivos en materia de ingresos fiscales y el abaratamiento de alimentos para los consumidores urbanos eran, sin duda alguna, fuerzas económicas y políticas muy intensas que apoyaban la imposición de gravámenes a las exportaciones agropecuarias argentinas.

La situación de Chile indica un efecto relativamente más fuerte de las políticas económicas globales en los incentivos para los agricultores. Salvo en lo relativo a la producción de carne vacuna, que estuvo sujeta a tributación directa e indirecta durante todo el período, los productores de trigo recibieron una protección nominal ligeramente positiva (excepto durante

1971-75, período que coincide con dos años de altos precios mundiales) y los productores de lácteos tuvieron una protección nominal sustancial durante todo el período. Las intervenciones económicas globales redujeron fuertemente el nivel neto de protección para la producción de leche (con un efecto neto de gravamen en 1971-75), sin embargo, el nivel de protección global para el sector fue de alrededor del 25,3% a 93% en el transcurso de 1960 a 1980. Por el contrario, en el caso del trigo, la protección directa, ligeramente positiva, desaparece en razón de la sustancial tributación indirecta que resulta en un gravamen global, durante 1960-80. Prevalció una protección total positiva de 20,8%. En la producción de la carne vacuna, las intervenciones en la economía en general aumentaron de 25% a 41% entre 1960 y 1975 aunque prácticamente no tuvieron efecto alguno durante el período de 1976-80.

En Colombia, la producción de café fue constantemente gravada durante el período de 1960-83 (Figura 1c). Empero, queda por determinar cuánto del impuesto a la exportación se aplicó a la mejora de los precios mundiales, como parte de un acuerdo internacional sobre productos básicos entre los grandes exportadores de café. En este país, el trigo y el algodón constituyen un ejemplo del caso opuesto: el de una actividad que compite con las importaciones y otra exportable, respectivamente, con una sustancial protección nominal para la producción de trigo (excepto en 1971-75) y una protección menor (positiva) para el algodón. El ajuste que se produce, en razón de las intervenciones de la economía en general, reduce fuertemente la protección real para la producción de trigo y algodón (Figura 1c). De hecho, se convierte en protección negativa (total) para el trigo y el algodón entre 1971-80, y en una protección negativa para el algodón, salvo durante 1966-70.

Como puede observarse, con respecto a los tres países, el efecto sobre los precios relativos de los productos agrícolas atribuibles a políticas económicas globales, en la mayoría de los casos ha sido equivalente, o a veces mayor, que el de las políticas de precios (directas) específicas para el sector. Este efecto medido de la economía en general representa en esencia el impacto de las políticas comerciales, fiscales y monetarias que se siguieron en esta época en el TCR.

#### Observaciones Finales

Los efectos de las políticas dirigidas a la gestión de la macroeconomía en la agricultura pueden más que neutralizar las medidas específicas para el sector, en términos de su incidencia en las señales de los precios relativos que orientan a los productores y consumidores. Esto puede influir mucho en especial en los productos agrícolas comerciables con el exterior. Las observaciones efectuadas en varios países sudamericanos, y en Filipinas, Nigeria y otros, indican que en general se desalienta a todos los productos agrícolas comerciables, sea que compitan con las importaciones o que sean exportables. Esta penalidad impuesta a la agricultura es inherente y perdurará en tanto haya un alto grado de protección para la industria; aunque también se aplica luego de una gran afluencia de capital.

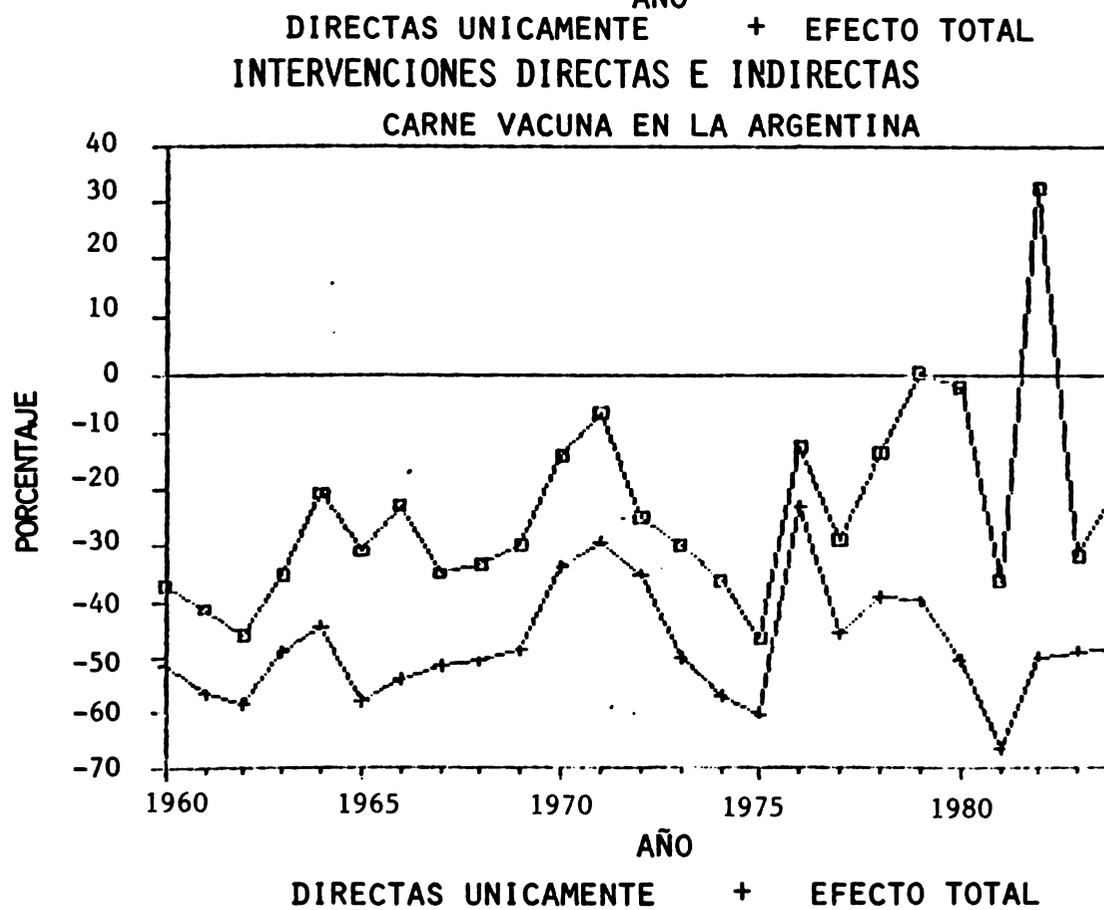
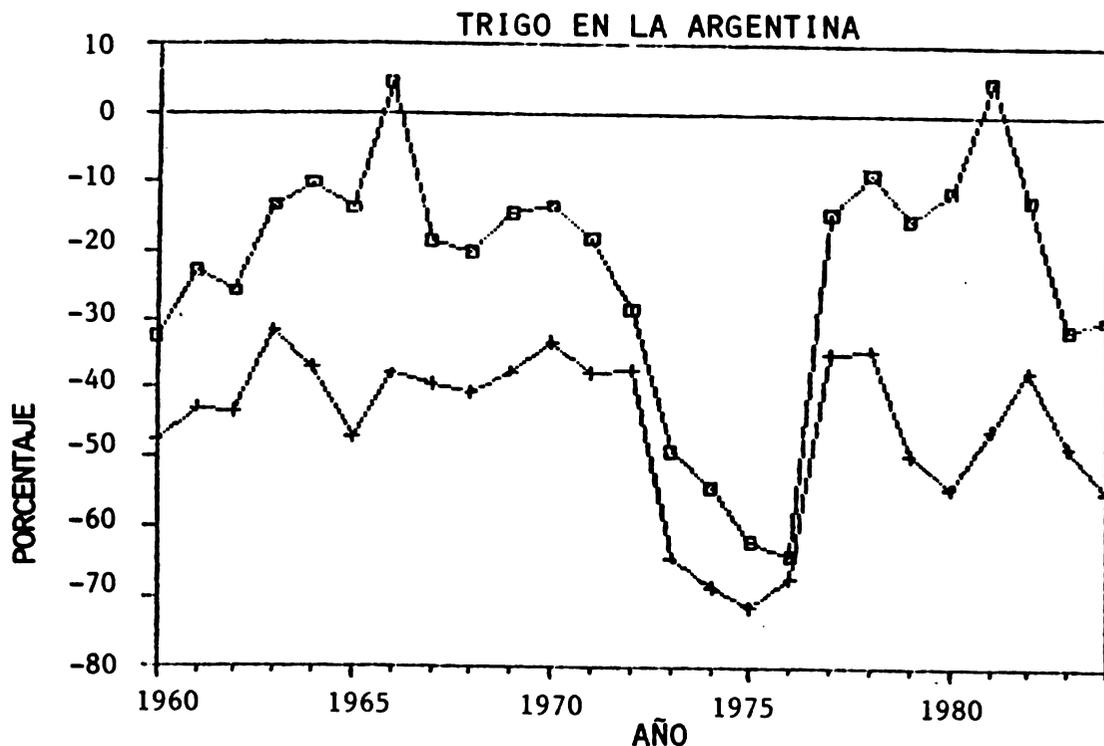
Se postula que en los países en desarrollo, casi todos los productos agrícolas son comerciables con el exterior. Pero los bienes de consumo interno son importantes como fuente de alimentos tradicionales, en especial en África al sur del Sahara y algo menos en América Latina. La prueba empírica, obtenida de varios estudios del IIPA, indica que los productores de bienes de consumo interno pueden beneficiarse indirectamente con las políticas industriales y cambiarias, si los precios de éstos aumentan en relación con los productos comerciables. Sin embargo, la posibilidad de que los alimentos de "consumo interno" (como las leguminosas y las raíces alimentarias, etc.) y los alimentos comerciables con el exterior (como cereales, semillas oleaginosas, leche, etc.) puedan sustituirse bastante bien entre sí en el consumo, impone un tope a los precios de mercado de los bienes de consumo interno. Este tope está determinado por los efectos de la política de comercio exterior y cambiaría en los precios de los productos comerciables. Además, es probable que los regímenes de comercio exterior de muchos países en desarrollo contribuyan, considerablemente, al aumento de su dependencia de los alimentos importados, al gravar la producción y subvencionar explícitamente el consumo de estos bienes.

La decepción que se advierte en gran parte de la literatura actual con respecto al desempeño de la agricultura en los países en desarrollo, se centra en la producción de bienes comerciables. Se la asocia, en general, con un deficiente desempeño de las exportaciones y las necesidades de divisas cada vez mayor para la importación de alimentos. Sin embargo, el riesgo para la agricultura de una política orientada hacia el comercio exterior suele citarse como razón para rechazarla 1/. Es, esencialmente, el riesgo que perciben los gobiernos, en razón de sus propias preocupaciones por los precios mundiales, las fluctuaciones de la renta pública y la seguridad en materia alimenticia. Como resultado de estas preocupaciones, algunos gobiernos han seguido diversas políticas de reducción del riesgo. Dada esta situación, es menester formular la advertencia de que la producción de los bienes comerciales agrícolas ha sido gravada con bastante intensidad en muchos países en desarrollo, generalmente en forma implícita e involuntaria. Las políticas que tienden a "cerrar" aún más la economía pueden sofocar este subsector con el mayor potencial de crecimiento.

---

1/ VALDES, A.; Siamwalla, A. Foreign Trade Regime, Exchange Rate Policy, and the Structure of Incentives for Agriculture: Issues and Policies. Presentado en el Agricultural Price Policy Workshop del IIPA realizado en Elkridge, Maryland, 29 de abril al 2 de mayo de 1984.

FIGURA 1A ARGENTINA  
INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS



INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS  
MAIZ EN LA ARGENTINA

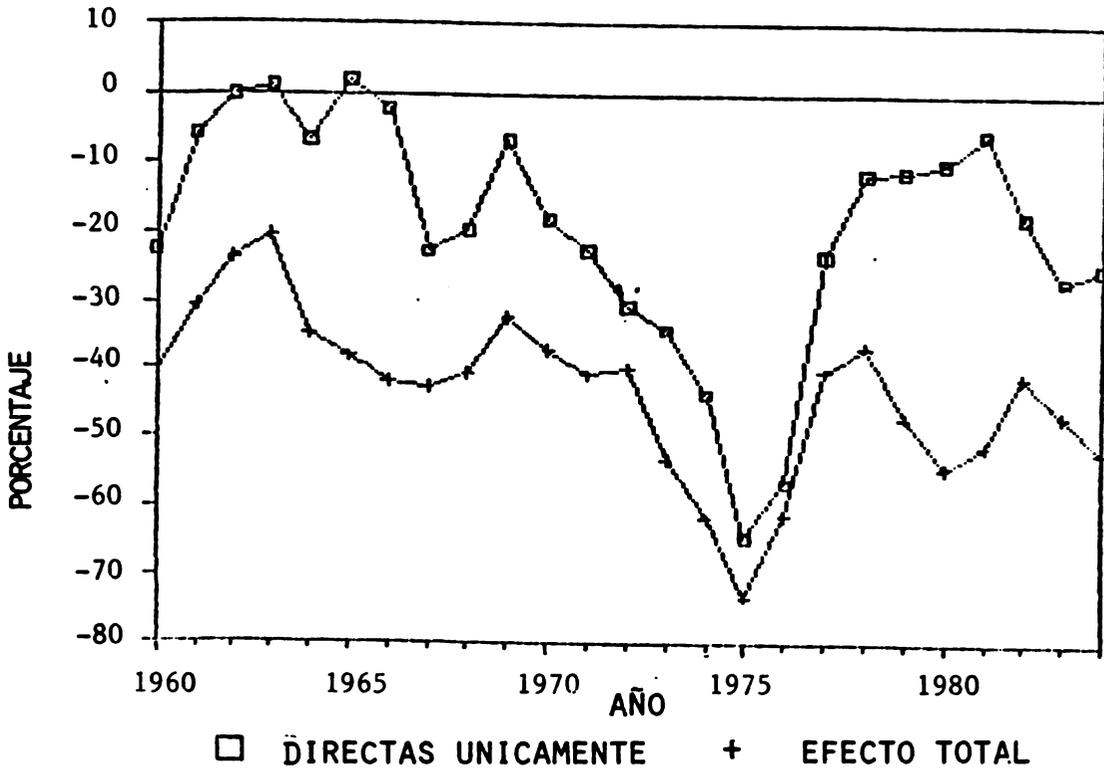
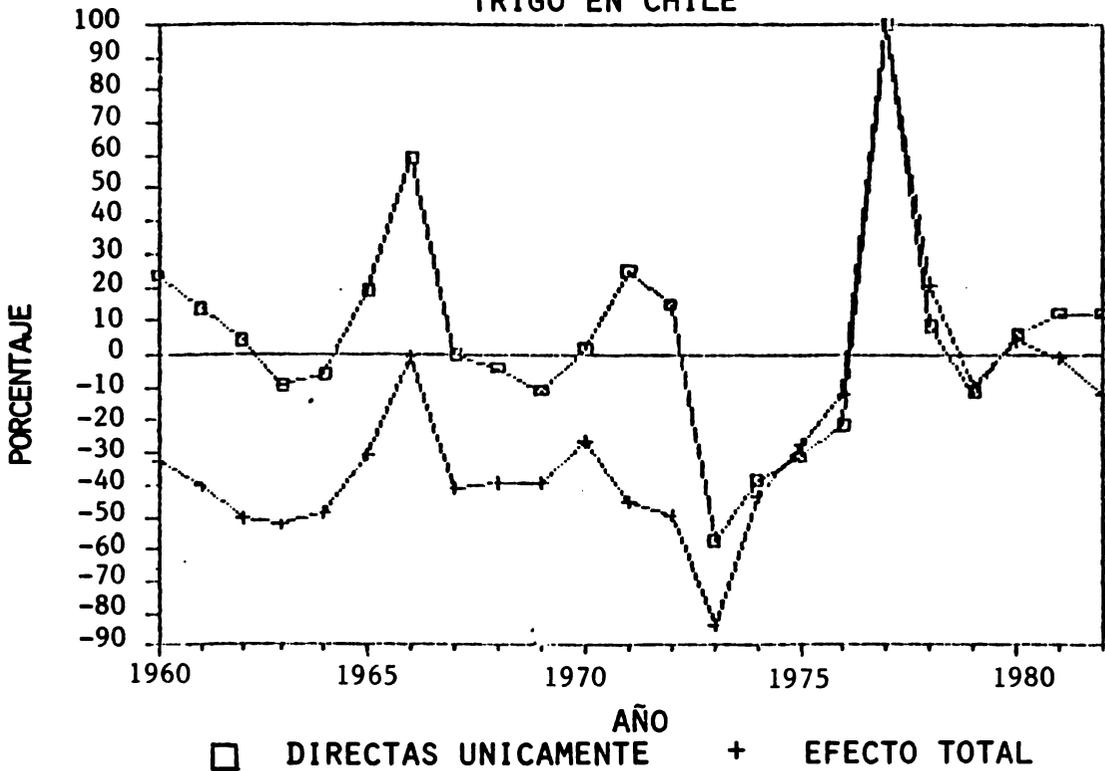


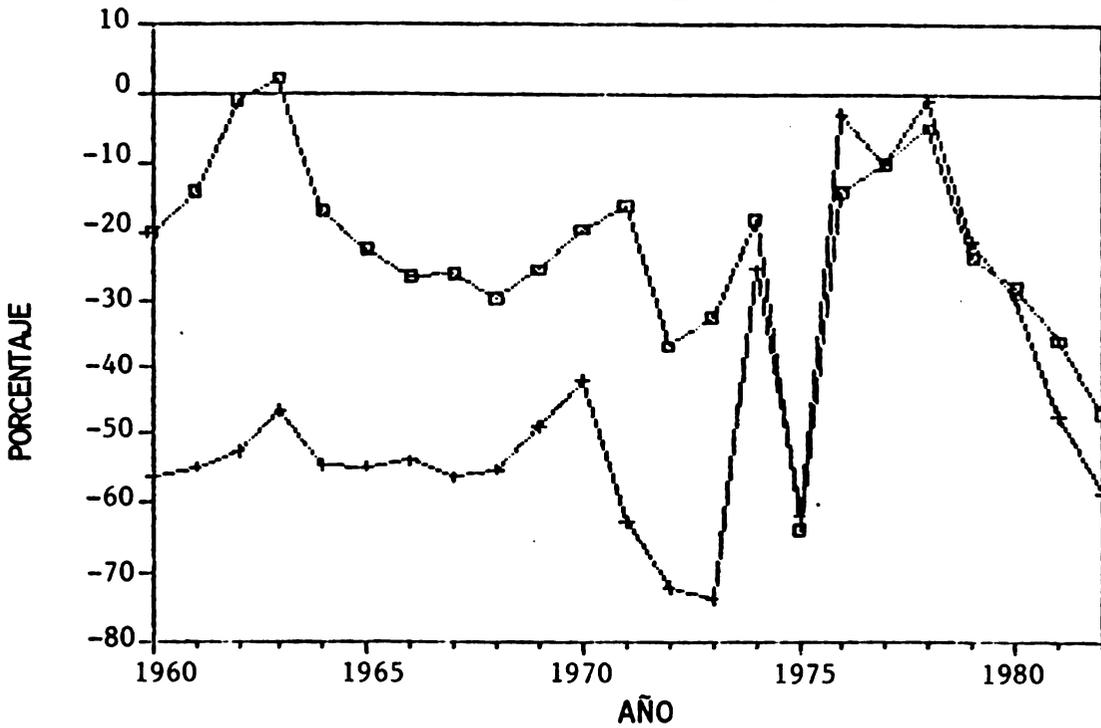
FIGURA 1B

CHILE  
INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS  
TRIGO EN CHILE



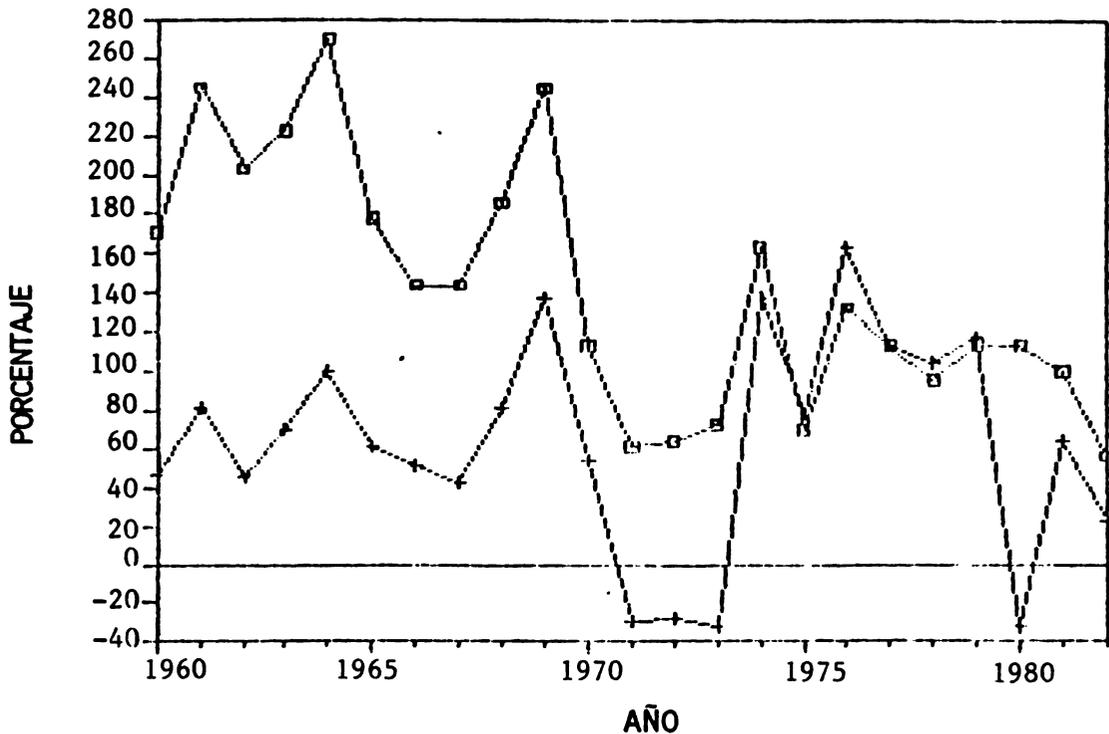
INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS

CARNE VACUNA EN CHILE



□ DIRECTAS UNICAMENTE + EFECTO TOTAL

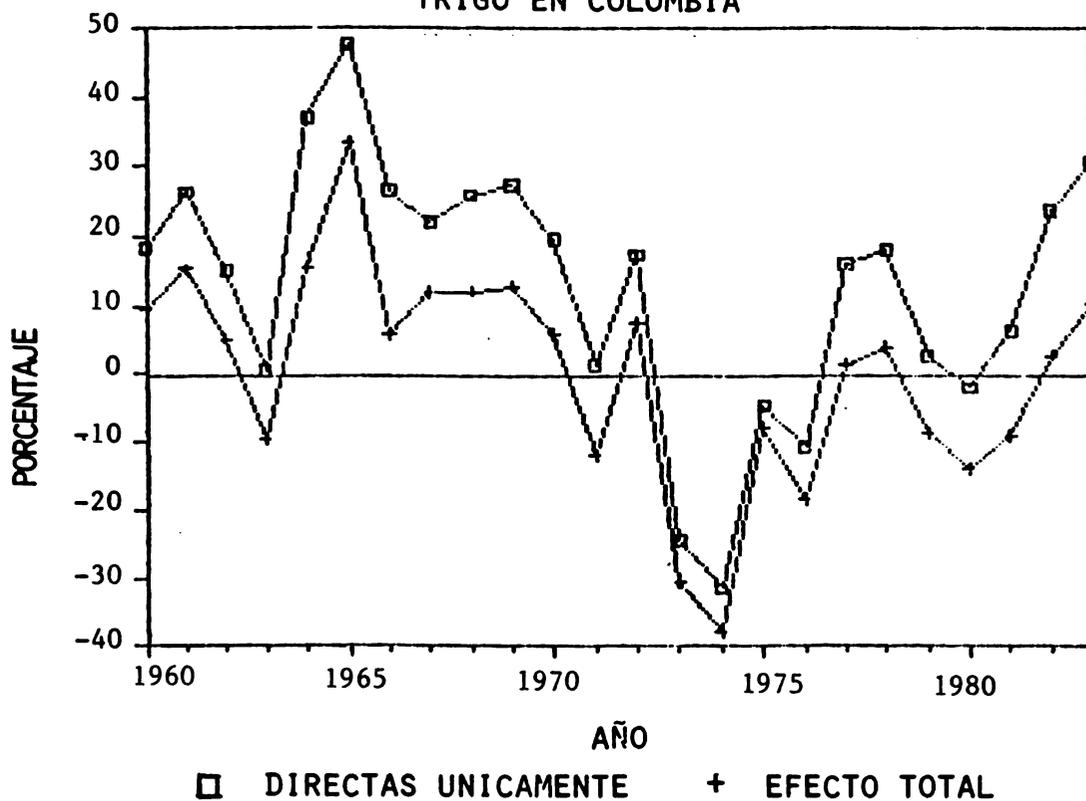
INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS  
LECHE EN CHILE



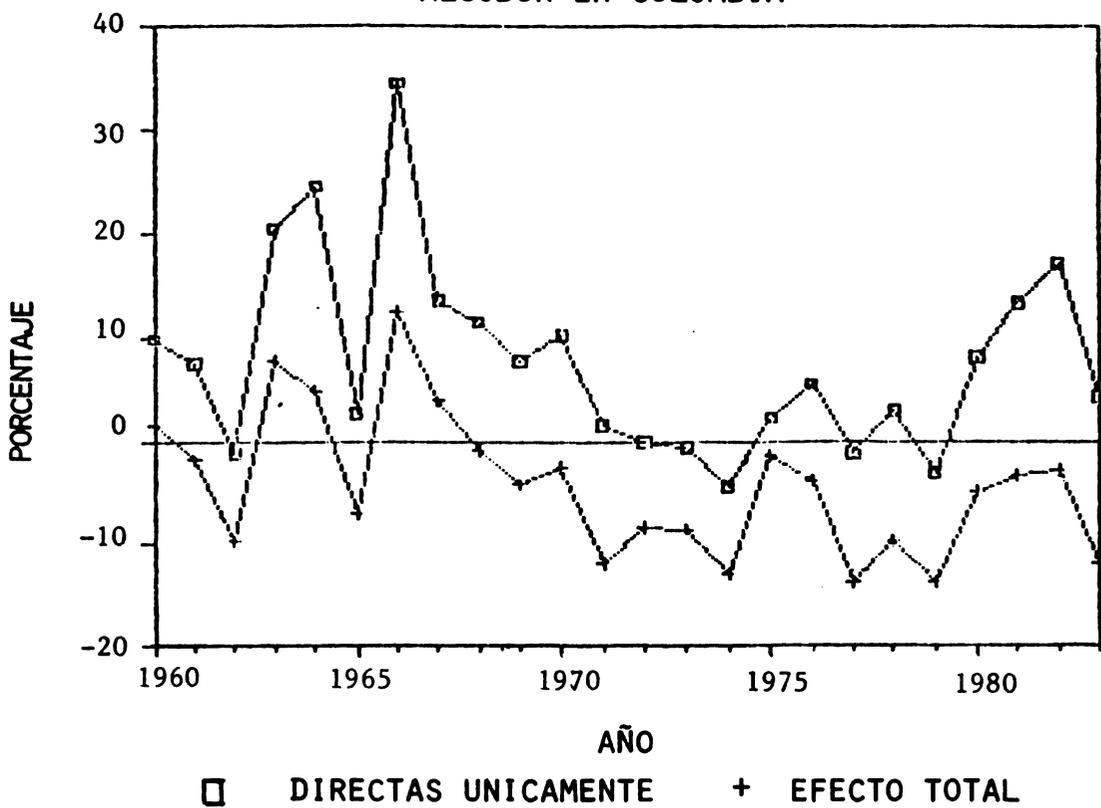
□ DIRECTAS UNICAMENTE + EFECTO TOTAL

GURA 1c

COLOMBIA  
INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS  
TRIGO EN COLOMBIA

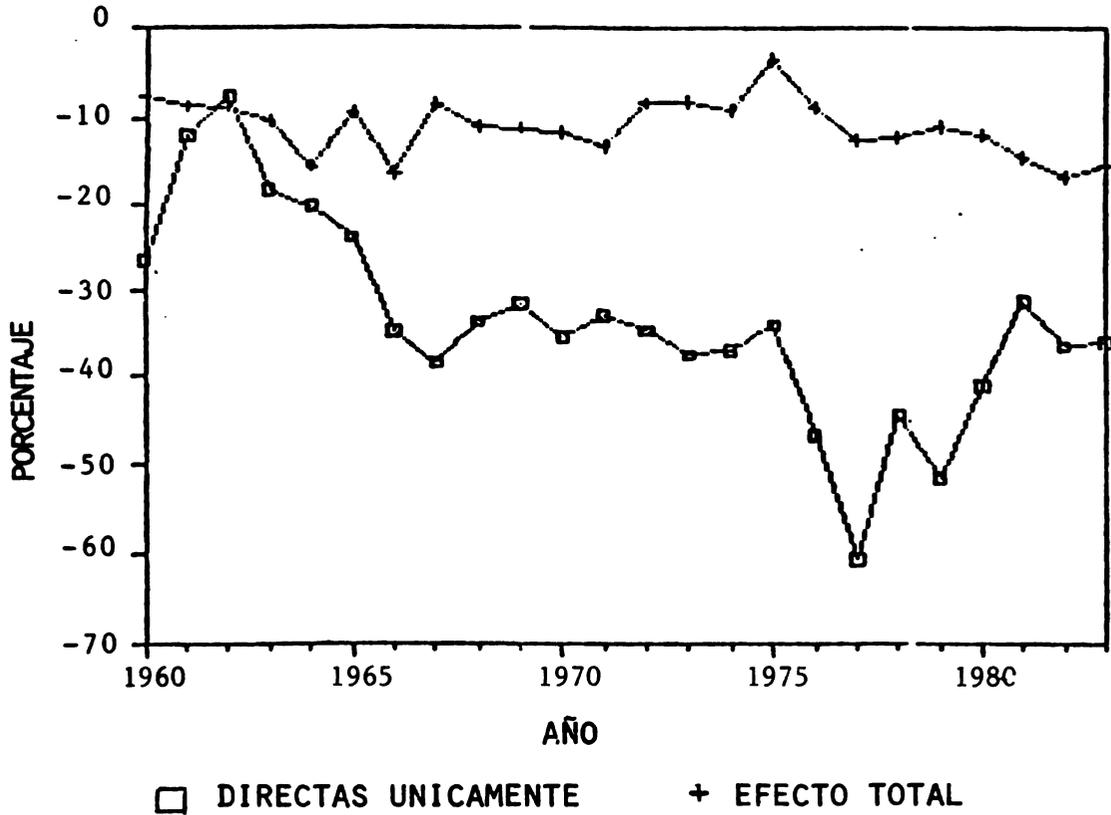


INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS  
ALGODON EN COLOMBIA



## INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS

## CAFE EN COLOMBIA



## LX. CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA: SITUACION ACTUAL

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Presentación

Por primera vez, en las negociaciones del GATT existe el deseo de incluir un tratamiento explícito a los productos agrícolas. En las rondas anteriores (Dillon, Kennedy, Tokio), la agricultura quedó prácticamente excluída.

Si fructifican las intenciones que se han explicitado en torno a la Ronda Uruguay, América Latina podría obtener muchos beneficios. Dentro de este contexto, es importante identificar los elementos de interés que emergen en las negociaciones del GATT y examinar, asimismo, cuáles deban ser las prioridades para América Latina.

En materia de protección, se observa en los países del norte o los que integran la OECD que, a diferencia de la industria, la agricultura está muy protegida. Conviene, a este respecto, señalar que las políticas comerciales en la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos de América y Japón corresponden a una validación de las políticas nacionales de ingreso; por lo tanto no son comerciales "per se".

En cambio, en los países subdesarrollados la agricultura ha sido relativamente desarrollada y el sector industrial, muy protegido. A diferencia de los países desarrollados, la protección es implícita y el resultado de otro tipo de políticas, no de las agrícolas, propiamente.

Se puede externar que muchos de los productos producidos en el trópico operan actualmente bajo las reglas del GATT. En cambio, los originarios de clima templado y subtropical han estado, en buena parte, fuera del alcance de las reglas del GATT, porque tanto la Comunidad Económica Económica como los Estados Unidos de América han insistido en que las políticas nacionales no deben estar sujetas al escrutinio de los organismos internacionales; y dado que éstas frente al sector agrícola, son esencialmente de ingreso agrícola y no comerciales, no deben ser objeto de negociaciones.

El escalonamiento de la protección agrícola en los últimos años es muy significativo; por ejemplo, el costo de los subsidios en 1980 para los Estados Unidos de América fue de US\$2.5 millones; diez años atrás, la Comunidad Económica Europea aumentó el costo de tal protección de US\$6 billones, a aproximadamente de US\$2.2 billones anuales. Existe un problema adicional para las negociaciones del GATT: que se origina en la amplitud y diversidad de mecanismos que se utilizan para esas medidas proteccionistas.

En las vinculaciones Norte-Sur, las negociaciones respecto del comercio agrícola es una relación económica clave. El 65% de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo van a los mercados de la OECD, pues aún el comercio Sur-Sur es reducido. Uno de los aspectos que puede ayudar en la mejora del ambiente del comercio internacional de los productos agrícolas, surgirá de las decisiones que adopten las naciones de la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos de América y Japón, ya que los planteamientos de los países de América Latina, individualmente considerados, son muy poco influyentes, y además, frente al GATT, no existe un criterio unificado. De todas formas, el GATT es la única opción de los países en desarrollo para mejorar su poder de negociación.

En las próximas discusiones, es importante incluir propuestas de acción que sobrepasen las fronteras y las políticas comerciales nacionales. Una de las muchas dificultades en la solución de estos problemas radica en identificar a cabalidad lo que constituye una disposición proteccionista. En el pasado, el GATT ha estado concentrado en medidas de fronteras; sin embargo, mucho de lo que ocurre en el entorno de un proteccionismo agrícola se obtiene a través de medidas para-arancelarias, y la mayoría de las disposiciones reglamentarias del GATT no fueron diseñadas para lidiar con tal tipo de estrategia.

Las medidas para-arancelarias son mucho menos visibles y más complejas de cuantificar (p.ej.: restricciones cuantitativas, compras por entidades de gobierno, regulaciones técnicas sanitarias y de salud animal, valorizaciones en frontera, problemas de nomenclatura, restricciones voluntarias de exportaciones). Todo este tipo de disposiciones convierten en obsoletos los reglamentos actuales del GATT. Una dificultad adicional derivada de las medidas para-arancelarias consiste en la dificultad de hablar de reciprocidad en sentido estricto, porque no es fácil valorizar los flujos de comercio que se generarían con cambios en estas medidas. Otra dificultad en estas negociaciones es la forma de medir la incidencia de tales disposiciones, por ejemplo, las modificaciones de la política macroeconómica que afectan los tipos de cambios; variaciones que pueden, incluso, hacer desaparecer temporalmente la incidencia de los subsidios directos.

Al intentar cuantificar la incidencia de la protección agrícola sobre los flujos de comercio internacional de dichos productos, se deben reconocer tres dimensiones importantes: 1) un efecto directo, que se explica señalando que cuanto mayor sea la protección, mayor será la tendencia a disminuir los precios internacionales; 2) la forma de protección, en algunos casos, aumenta mucho la inestabilidad de los precios internacionales; ocurre en el caso de las sobretasas variables que aplica la Comunidad Económica Europea, las cuales inciden en el coeficiente de variación de los precios internacionales; 3) existe un efecto indirecto muy importante que proviene del hecho de que la protección sea unilateral e impredecible, lo cual se traduce en que, en cualquier momento, puedan alterarse las reglas del comercio, provocando así un gran pesimismo respecto de las exportaciones.

A pesar de que para medir los efectos de la protección se enfrentan innumerables dificultades, se han realizado varias estimaciones. Cuando se trata de materias primas que no compiten con las producciones de los países de la OECD y, por lo tanto, la protección es baja (como el caso del caucho, yute y algodón), las variaciones en los precios internacionales, producto de una mayor liberalización, no son significativos. Sin embargo, con productos tales como el azúcar, la carne y artículos semiprocesados, el cambio, en el precio internacional, es mucho más fuerte, y el incremento en el mercado agrícola de una mayor liberalización sería capturado por los productos de los países en desarrollo, en especial, los pertenecientes a América Latina.

Existen otros bienes que como la carne de cordero, cerdo y el trigo, experimentan el hecho de que cualquier incremento de su comercio beneficiaría la producción originaria de los países desarrollados.

Un aspecto preocupante consiste en que los países más pobres son los que menos se benefician de la liberalización del comercio de los productos agrícolas; éste fue el caso de algunos países africanos y de algunos asiáticos, que producen productos tropicales con poca protección comercial y que por otro lado son importadores netos de cereales y productos lácteos.

El caso de los cereales es el más delicado: para muchos países en desarrollo la protección en éstos es beneficiosa, por ser una transferencia de ingreso a los países en desarrollo exportadores de cereales a quienes obviamente la protección los perjudica. Definitivamente, la incidencia de la liberalización es asimétrica entre los países pobres, los de ingresos medios y entre los ubicados en diferentes continentes. Por lo tanto, no va a ser fácil establecer un frente común con los países de Africa localizados al sur del Sahara o con varias naciones del Asia.

Los estudios que analizan los beneficios de una mayor liberalización de los productos agrícolas no cuantifican los siguientes aspectos: 1) los efectos inducidos en el comercio y en la producción, si los cambios son significativos, permanentes y radicales por parte de la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos de América y Japón; 2) la disminución de la inestabilidad de los precios internacionales, lo cual tiene que ver, no con el grado sino con el sistema de protección, donde los países de la Comunidad Económica Europea traspasan al mercado internacional su inestabilidad (políticas del "stock" y de estabilización nacional).

A la luz de estos antecedentes de carácter general, es útil preguntar cuál debe ser la política de América Latina en las futuras negociaciones ante el GATT. En este sentido, se pueden destacar tres aspectos: 1) acciones dirigidas a hacer viable un mayor acceso a los mercados; 2) acciones y disciplinas del GATT; 3) introducción en las negociaciones del elemento "reciprocidad".

Acceso a los mercados: Las disposiciones que en el área precios para los productos agrícolas toman los países de la OECD son los mayores causantes de la enorme distorsión que se observa en los precios internacionales de tales productos. En términos de negociación, lo que realmente interesa son los niveles de protección, la brecha de precios internos e internacionales. En consecuencia, en el marco de las negociaciones lo más significativo para los países Latinoamericanos son las medidas de protección que se dan en torno al comercio de productos y la lucha de precios tanto internos como internacionales. Con respecto al primer aspecto, el esfuerzo deberá centralizarse en el análisis de las disposiciones de protección, lo cual lleva a la consideración de las medidas para-arancelarias que se orientan a mantener las importaciones fuera de los mercados de la OECD. En otras palabras, en la Ronda de Uruguay, las naciones de América Latina no deberían enfatizar la discusión sobre las medidas arancelarias, ya que en el caso de la agricultura éstas son las menos importantes; solo adquieren relevancia en el caso de los productos semiprosesados, donde sí existe un escalamiento arancelario.

Parece importante entonces orientar las negociaciones sobre las medidas de protección y las tasas nominales, procurar mantener en su estado las actuales disposiciones y reducir en lo posible las protecciones del comercio actualmente existentes.

Reglas y disciplinas del GATT: Las reglas de excepción, vigentes en el GATT para los productos agrícolas (salvaguardia, restricciones cuantitativas) son muy peligrosas, porque pueden aplicarse en cualquier momento, unilateralmente, a países en particular. Los mecanismos de defensa, tales como los paneles de disputas han resultado insuficientes, pues no tienen mecanismos para imponer un cambio y sus acuerdos que deben ser por consenso quedan como simples recomendaciones.

Reciprocidad: Dado el escaso margen de influencia de los países de América Latina, considerados individualmente, deben adoptarse posiciones negociadoras que ofrezcan algún incentivo a los países desarrollados. Ello equivale a estar dispuestos a aceptar planteamientos que incluyan una reciprocidad en el amplio sentido de acción intersectorial, abriendo un poco, por ejemplo, la política industrial, actualmente tan cerrada y proteccionista. Quienes quieran mantener el "statu quo" van a insistir en una negociación por sectores; se prevé que éste sea el planteamiento de la Comunidad Económica Europea.

En relación con la permanencia de los tratamientos preferenciales, éstos pueden tener un costo de oportunidad muy alto, en términos de concesiones, y distraer la atención de otro tipo de negociaciones mucho más importantes para los países subdesarrollados. Si se acepta este planteamiento como válido, obligaría a las naciones de América Latina a buscar un tratamiento más homogéneo dentro del GATT: una reciprocidad más simétrica. En este contexto, el poder negociador significa poseer la capacidad de ofrecer incentivos para que otros actores puedan dar concesiones o estén dispuestos a considerar su eventual otorgamiento.

El surgimiento de otras alternativas o modalidades de negociación, como las surgidas en torno al Grupo CAIRNS, parece una opción promisoriosa y atractiva, pues se trata de otorgar más énfasis a las negociaciones que tengan realmente importancia en la apertura de mercados. Se trata en esencia de buscar mecanismos de negociación y no de enfrentamiento en las negociaciones.

### Comentarios

Se subrayó que la protección en los países del norte ha aumentado radicalmente, donde la actual es incluso mayor que la vigente en los años 30. Los países que han postulado, en sus inicios, políticas de autoabastecimiento han terminado como exportadores.

Estimaciones del Banco Mundial respecto de una mayor liberalización de los productos agrícolas señalan una ganancia de US\$50.000 y US\$20.000 millones para los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente.

En el transcurso de la sesión se enfatizó la necesidad de una reforma comercial, en la cual se reemplacen las cuotas por aranceles y se reduzcan los niveles de éstos haciéndolos más uniformes. Pero debe tenerse presente que lo que se desea mejorar es el tipo de "cambio real", a través de una política económica neutral que les dé igual tratamiento a la agricultura y a la industria.

Tampoco debe perderse de vista que los países en desarrollo enfrentan duras realidades, provenientes, entre otros orígenes, de vender productos similares en mercados iguales. Hoy los mercados muestran una congestión, donde los problemas de comercio surgen por una falta de crecimiento. Otro problema muy serio, cuya repercusión se da en el corto plazo, es la existencia de grandes "stocks" de productos agrícolas en los Estados Unidos de América y en la Comunidad Económica Europea. Por tal razón, las perspectivas para muchos de éstos artículos, es que los precios continúen su descenso, con efectos posteriores sobre las inversiones.

Otro problema importante proviene del cambio en los hábitos de consumo; existe una enorme presión que, basada en conceptos de salud, ha cambiado radicalmente la demanda de los consumidores (de carnes rojas a carnes blancas). Esta particularidad en las variantes de los patrones de consumo debe tenerse presente en el marco de las negociaciones.

También debe tenerse en mente en el contexto de las negociaciones que la recesión mundial llevó a establecer un nuevo tipo de proteccionismo, de carácter arancelario diferente del tradicional. (Se reiteraron las dificultades inherentes a la vigencia de medidas para-arancelarias, que no son fácilmente cuantificables).

Además, en los países desarrollados, se ejecutan políticas de fomento a la sustitución de importaciones, mediante el subsidio de las áreas de "investigación", mientras se postula que los países en desarrollo no deben llevar a cabo ninguna sustitución de importaciones en función del costo de oportunidad.

Al analizar el comportamiento del mercado internacional de los productos agrícolas, no debe perderse de vista las posibilidades que brinda el comercio intra-regional. De igual modo, se le debe poner atención a la capacidad de América Latina para negociar acuerdos bilaterales y, al mismo tiempo, insistir en el mejoramiento del diseño de las políticas de desarrollo, en busca de un equilibrio entre las posibilidades que brinda una política selectiva de sustitución de importaciones y la exportación al mercado internacional.

Se subrayó que las políticas seguidas por los países del norte se vinculan con el ingreso del sector agrícola y, en este sentido, deben quedar claramente identificadas como transferencias directas, en el entendido de que no hay más subsidio, ni vía precios ni por medio de la producción.

No parece conveniente poner énfasis en la aparente contradicción que existe en cuanto a la producción de bienes producidos en los países de clima templado y los de clima tropical. Deben por el contrario buscarse posiciones comunes, en virtud de revisar las políticas internas sobre abastecimiento y producción de alimentos.

Respecto del elemento "reciprocidad de comercio", se subrayó que mientras subsista la asimetría entre los países desarrollados y en desarrollo, la esencia de tal propuesta queda cuestionada, pues ésta requiere "igualdad" entre las partes.

Dado el menor poder relativo de los países en desarrollo, en cuanto respecta a las negociaciones del GATT, no debe desestimarse, no obstante, una estrategia de negociación, la cual permita reforzar los mecanismos de defensa comercial. Tal evento puede alcanzarse, por ejemplo, mediante el desarrollo de un sistema de tarifas fluctuantes, con el fin de proteger el mercado nacional, que, si bien es cierto, provocarían un efecto desestabilizador en el corto plazo, en el escenario internacional; y aumentarían el poder de negociación para el mediano y largo plazo. Además, permitiría reducir al máximo el efecto de inestabilidad, que atenta contra las inversiones en el sector (tarifas fluctuantes para proteger el mercado nacional).

Se enfatizó en esta sesión que las condiciones de comercio que interactúan sobre los productos agrícolas dependen en mucho de las condiciones políticas internas de los diferentes mercados. Por lo tanto, parece que en el análisis de la estructura del comercio internacional de los productos agrícolas, existe un gran vacío de conocimiento sobre la estructura de la economía política, incluso de los países que configuran este escenario.

Parece necesario desarrollar un foro sobre los aspectos intrínsecos de la formación de la política y economía política de la agricultura, entendida ésta como las fuerzas que generan una directriz, tanto nacional como internacionalmente. Estos aspectos son vitales, suelen dejarse de lado cuando la discusión se centra en aspectos academicistas y cuantitativos.

Existen realidades muy concretas en los países que obligan a darles mucha importancia a las negociaciones bilaterales; tal es el caso de los países de la Cuenca del Caribe y de México con respecto a los Estados Unidos de América.



## B. DOCUMENTO DE DISCUSION

### Perspectivas del Comercio y los Precios Agrícolas 1/

Si no se produce una recesión, se prevé que la rápida disminución de los precios de la mayoría de los productos básicos agrícolas y su comparación con respecto al alto nivel que alcanzaron a mediados de la década del setenta, llegue a su fin. El índice ponderado de los precios agrícolas que usa el Banco Mundial ha disminuido en un 52% en términos reales desde 1974. Durante ese período los precios de ciertos grupos de productos básicos han bajado aún más rápidamente. Los de los cereales, por ejemplo, se redujeron en un 76% con respecto a los de 1974 y los de las bebidas, en un 62% con relación a los de 1977. Según las proyecciones efectuadas, los precios reales de los productos agrícolas aumentarán a partir de 1987 ó 1988 y seguirán subiendo hasta mediados de la década del noventa. Esas mismas proyecciones indican que, debido a ese aumento, para 1995 el índice ponderado de los precios agrícolas se habrá incrementado en un 20% con respecto a los niveles actuales. Si bien éste sería un aumento considerable, los precios en términos reales todavía no habrían recuperado su nivel de 1985. Parece poco probable que se produzca un período prolongado de aumento rápido de los precios reales debido a que hay una capacidad de producción excesiva y a que las proyecciones indican un crecimiento económico moderado.

El aumento del comercio agrícola ha disminuído extraordinariamente durante la década del ochenta en comparación con la del setenta. Así, entre el período de 1969/71 y el de 1979/81 el volumen de las exportaciones agrícolas mundiales aumentó en aproximadamente un 4% anual, en tanto que para el lapso de 1979/81 y el de 1984/86 varió a razón de sólo el 1,3% anual. Tanto el rápido incremento comercial durante la década de 1970 como el lento accionar de los primeros años de la de 1980, pueden atribuirse en gran parte de cambio en el ingreso producido en los países en desarrollo y en las economías de planificación centralizada. Los persistentes efectos de la grave recesión mundial de los primeros años de 1980 han constituído un importante factor del lento crecimiento de las exportaciones en los últimos años. Se prevé que las exportaciones aumentarán en mayor medida durante el resto de la década pero no al rápido ritmo de los setenta. Para el período de 1984/86 al año 2000 se proyecta una tasa de crecimiento del 2,8% anual.

### Pronóstico macroeconómico

El aumento del ingreso y las variaciones de la tasa de inflación y de los tipos de cambio entre las monedas de los principales países que participan en el comercio, son factores de suma importancia en cuanto respecta a las perspectivas del comercio y los precios agrícolas. El panorama que ofrece la economía mundial para los próximos años es de un moderado

1/ El documento original fue elaborado en idioma inglés por el Economista Donald O. Mitchell, (Departamento de Análisis y Proyecciones Económicas del Banco Mundial). Este no necesariamente refleja las opiniones ni las políticas oficiales del Banco Mundial o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

crecimiento del ingreso, una tasa de inflación baja en términos de las monedas nacionales y una pequeña disminución en las del interés real del dólar.

Según las proyecciones, los países en desarrollo experimentarán un aumento del PIB real del 4,8% anual durante los años 1986-95, frente a un 3.3% anual durante el período de 1980-86. El crecimiento de los países industriales fluctuará entre un 3,2 y un 3,3% durante el resto de este siglo, frente a una variación de un 2,3 a 2,8% experimentado en la década de 1970. Las proyecciones también indican que durante el período de 1980-86 el crecimiento de las economías de planificación centralizada fluctuó entre un 2,1 y un 2,3%, frente al 2,6% experimentado por la URSS y un 1,8% presente en otros países de Europa Oriental.

Las previsiones de la inflación medida por el deflator del PNB de Estados Unidos indican un promedio del 4,6% anual durante el resto de la década actual y del 4% para los años de 1990. Según esas previsiones, las tasas de interés del dólar a corto plazo continuarán bajando durante la década de 1980 y se estabilizarán en el 7% anual durante la de 1990. Las tasas de interés reales se reducirán al 3% anual durante los años noventa. El valor del dólar de EE.UU. disminuirá en un 4,5% anual durante el resto de la década de 1980 y luego se recuperará algo en la de 1990. En general, el pronóstico macroeconómico constituye una señal positiva para los mercados de productos básicos y esto debería contribuir al aumento general que se prevé para las exportaciones y los precios agrícolas.

### Política del Gobierno

Las modificaciones de la política agrícola de los Estados Unidos que entraron en vigor en 1986, tuvieron importantes repercusiones en los precios de los productos básicos, especialmente de los cereales, frijol, soya y algodón. Las modificaciones, que formaban parte de la ley de Seguridad Alimentaria de 1985, se efectuaron principalmente para reducir los precios de sustentación de Estados Unidos con el objeto de fomentar la exportación. El aumento de las exportaciones que se preveía no se produjo a la fecha y los EE.UU. están agobiados por el peso de un programa oneroso de apoyo a la agricultura. El efecto de esta acción en los mercados se manifiesta en la reducción de los precios para todos los exportadores de productos básicos incluidos en el programa. La Ley Agrícola de 1985, ha puesto aún mayor presión sobre los mercados de exportación, debido a la decisión de algunos de éstos de ofrecer descuentos de precios, reducción que opera con el apoyo del gobierno. Este programa, conocido como de promoción de las exportaciones, generalmente ha tenido como contrapartida un aumento de los subsidios otorgados por la Comunidad Económica Europea, en una lucha por conquistar los mercados. Estas medidas adoptadas por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea han surtido efecto y han logrado reducir los precios de ciertos productos a niveles sin precedente, como ha ocurrido en el caso del trigo.

### Pronósticos

Se espera que el valor de los cereales aumenten con respecto a los niveles actuales debido a las medidas tomadas por los Estados Unidos para controlar la oferta, unidas estas disposiciones a la reacción de los productores. Se espera entonces una reducción de la oferta y una disminución de las existencias. Sin embargo, esos inventarios siguen siendo de gran magnitud y esto impide que los precios actuales se incrementen en el corto plazo. Un análisis de las actuales existencias permite concluir que los precios del trigo y del arroz tienen mayores probabilidades de aumentar que los del maíz.

Por otra parte, los precios de las semillas oleaginosas están estrechamente vinculados con los de los cereales, por la gran influencia de la política agrícola de los Estados Unidos y en relación con la oferta de frijol soya y maíz. Por consiguiente, se prevé que los precios de las semillas oleaginosas alcanzarán sus niveles más bajos en el período de 1986-88 y luego aumentarán durante los años 1989-95. Según las proyecciones, para 1995 los valores reales aumentarán cerca del 40% con respecto a su nivel actual, no obstante serán menores que los de 1985.

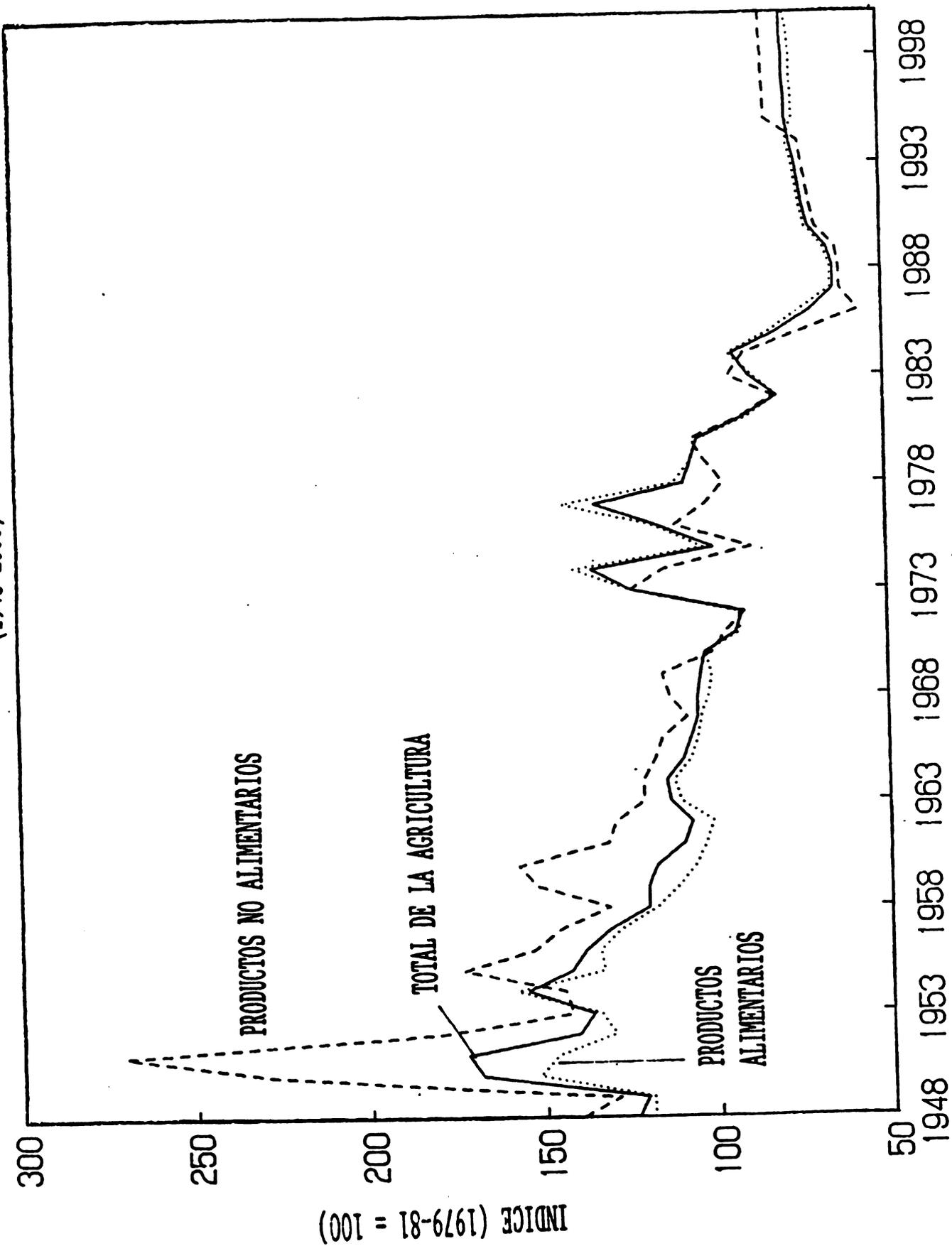
Las cotizaciones del azúcar tendrán montos diferentes según se trate del mercado preferencial de cuotas o del libre, el cual muestra una lenta recuperación debido a que los Estados Unidos redujeron en un 41% su cuota de importación para 1987. Mientras Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea sigan interviniendo, se estima que los precios del azúcar vendido en el mercado libre tendrán un monto inferior al costo medio de producción, excepción lógica se dará en aquellos años en que se produzca una recuperación de su valor.

Los precios de la carne de vacuno permanecerán próximos a su nivel actual, según se calcula, por el exceso de oferta, especialmente en la Comunidad Económica Europea. Hacia 1989 se espera que estos valores empiecen a subir lentamente en concordancia con el aumento previsto de la demanda de los países en desarrollo. Dado que actualmente los cereales forrajeros tienen un bajo precio, el costo de producción y en consecuencia el precio de la carne de vacuno debería mantenerse bajo en los Estados Unidos y Canadá. También se prevé una disminución del precio de este producto como resultado del programa de reducción a 300.000 toneladas las existencias de carne de vacuno en poder de la Comunidad Económica Europea, cuyos inventarios actualmente ascienden a 600.000 toneladas.

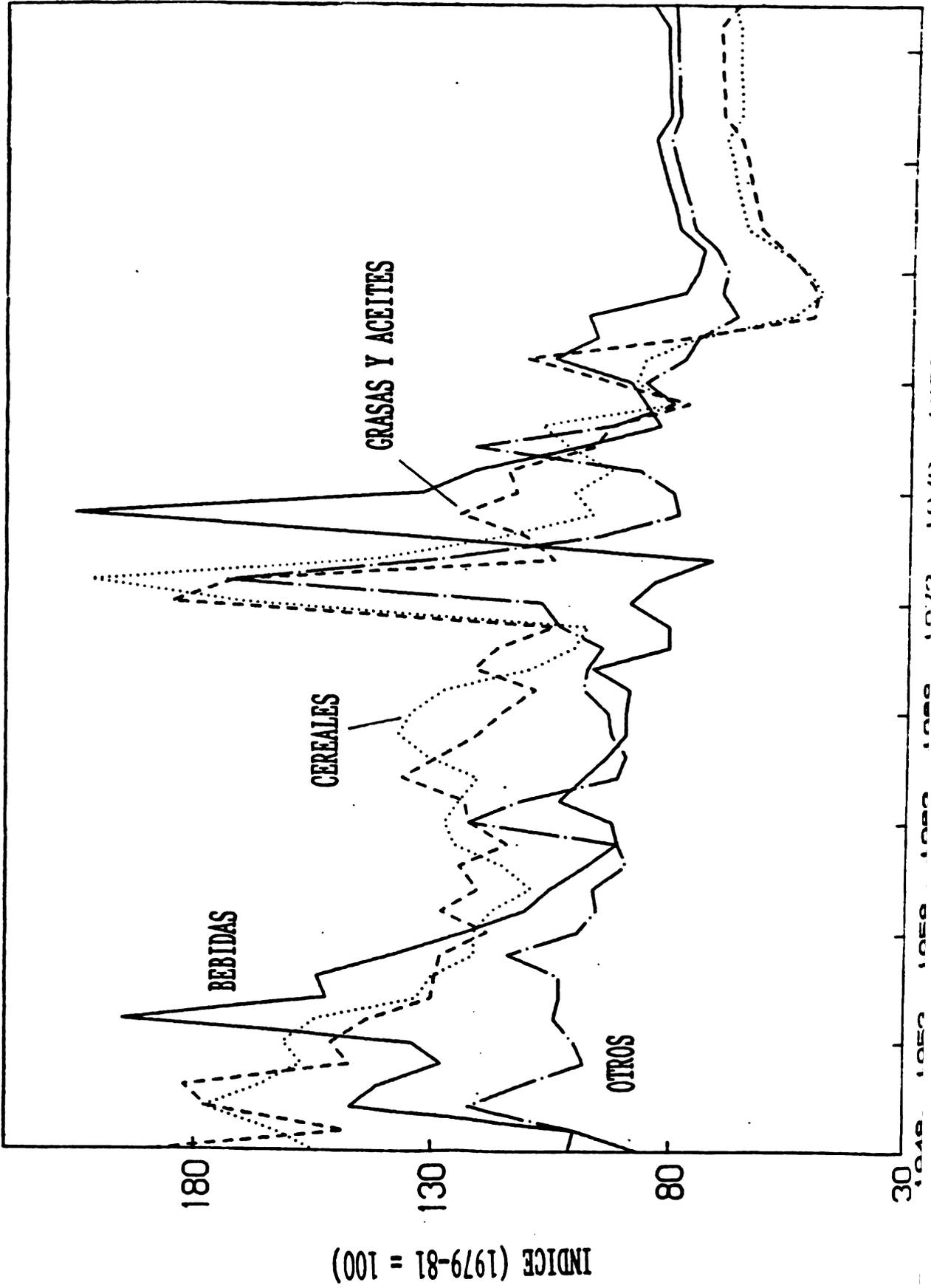
Según las previsiones, los recientes aumentos de los precios del algodón se mantendrán debido al considerable crecimiento de la demanda, a las perspectivas desfavorables esperadas de los rendimientos en el hemisferio norte y al hecho de que se han sembrado cantidades menores en el hemisferio sur. Las perspectivas del mercado también mejorarán a causa de la gran reducción de las existencias que se está produciendo en China y en los Estados Unidos, los dos países que poseen las mayores existencias sobre sus necesidades actuales. Se prevé que los precios permanecerán a un nivel próximo al actual durante los próximos tres años y luego aumentarán en términos reales hasta el final de 1995.

Los precios del café dependen en gran medida de la forma en que funcione en el futuro el Convenio Internacional del Café (CIC). Las cuotas de exportación acordadas en virtud de este Convenio están suspendidas, debido a que las cotizaciones actuales de ese producto son altas a causa de la sequía del Brasil. Es probable que resulte muy difícil ponerse de acuerdo sobre el volumen y la asignación de las cuotas. Cabe prever que la consecuencia de que algunos productores aboguen por cuotas mayores, por una parte, y algunos consumidores ejerzan presión para que se fije un precio mínimo más bajo, por la otra, sea una cuota mundial mayor y un valor mínimo menor en términos reales. Por consiguiente, si no se produce ninguna perturbación importante de la oferta, es probable que los precios permanezcan a su nivel actual durante los próximos diez años.

INDICE FUNDAMENTO DE 1948 (1948-2000)

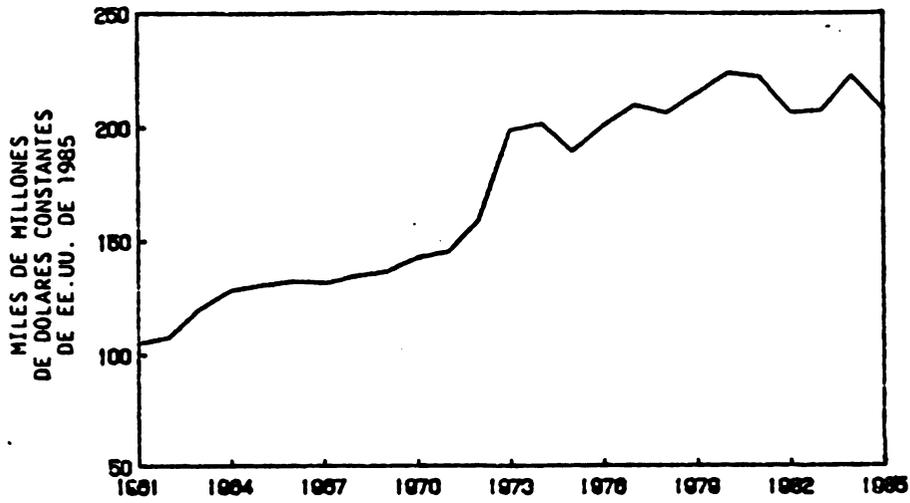


INDICE PONDERADO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS ALIMENTARIOS  
(1948-2000)

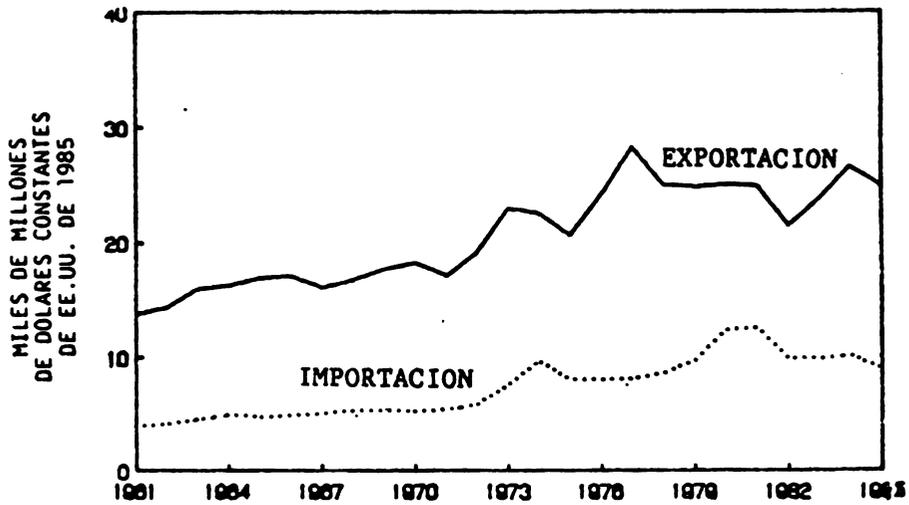


INDICE (1979-81 = 100)

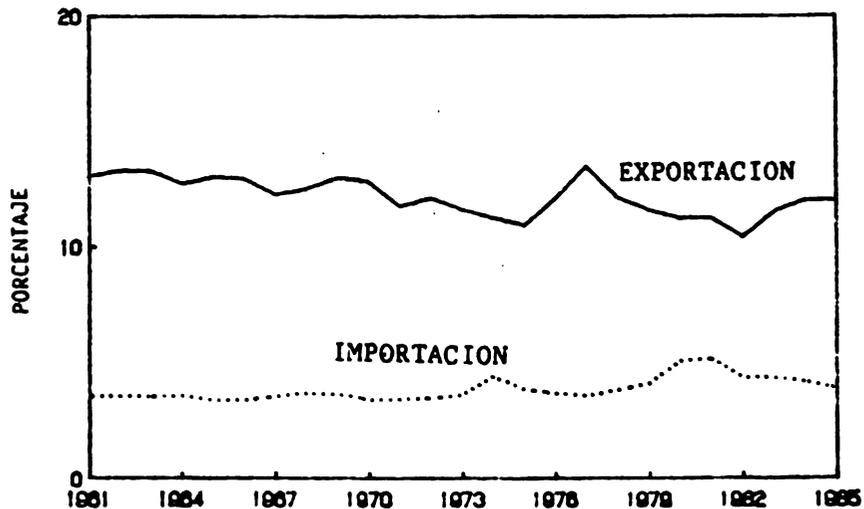
EXPORTACIONES MUNDIALES DE PRODUCTOS AGRICOLAS  
(1961-85)



COMERCIO LATINOAMERICANO DE PRODUCTOS AGRICOLAS  
(1961-85)

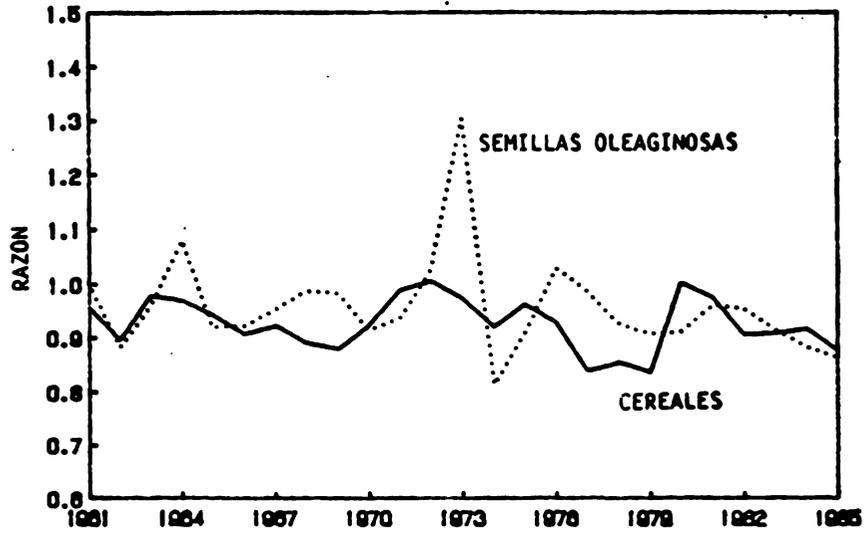


PROPORCION DEL COMERCIO MUNDIAL CORRESPONDIENTE A AMERICA LATINA  
(1961-85)

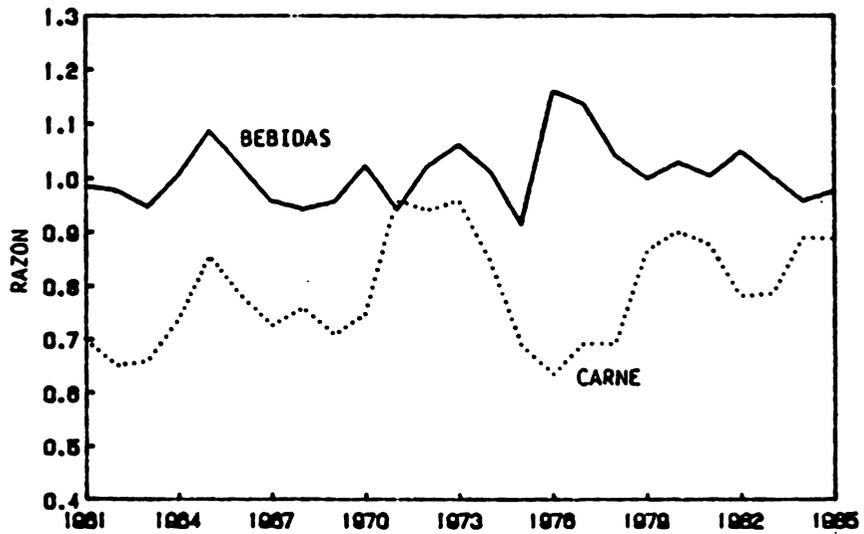


RAZON ENTRE EL VALOR UNITARIO DE EXPORTACION DE AMERICA LATINA  
Y EL VALOR UNITARIO DE EXPORTACION MUNDIAL  
(1961-85)

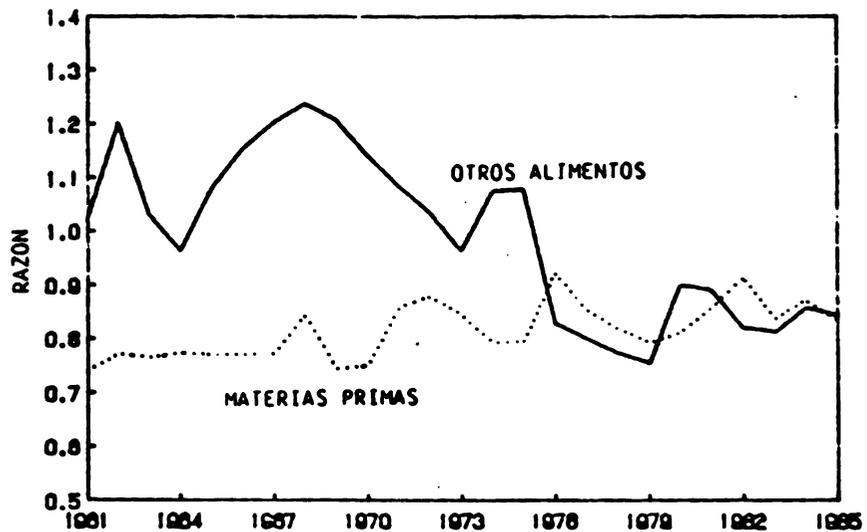
CEREALES Y SEMILLAS OLEAGINOSAS



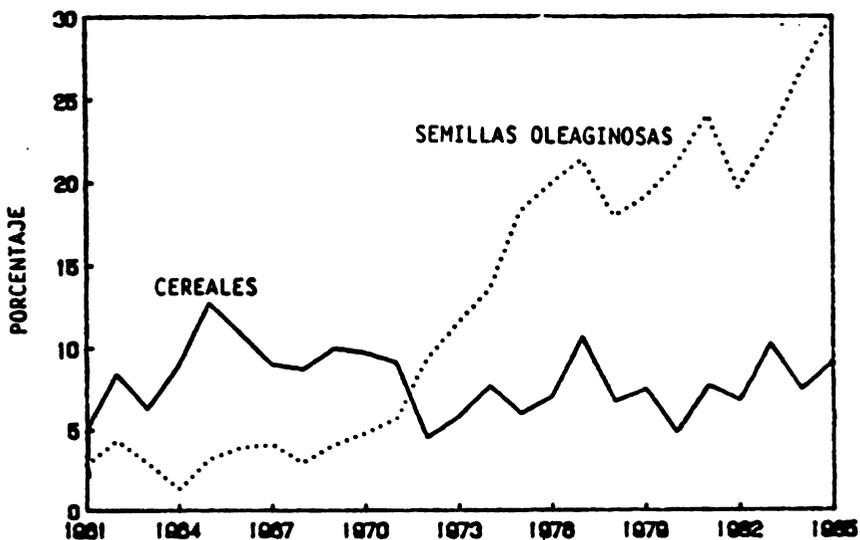
BEBIDAS Y CARNE



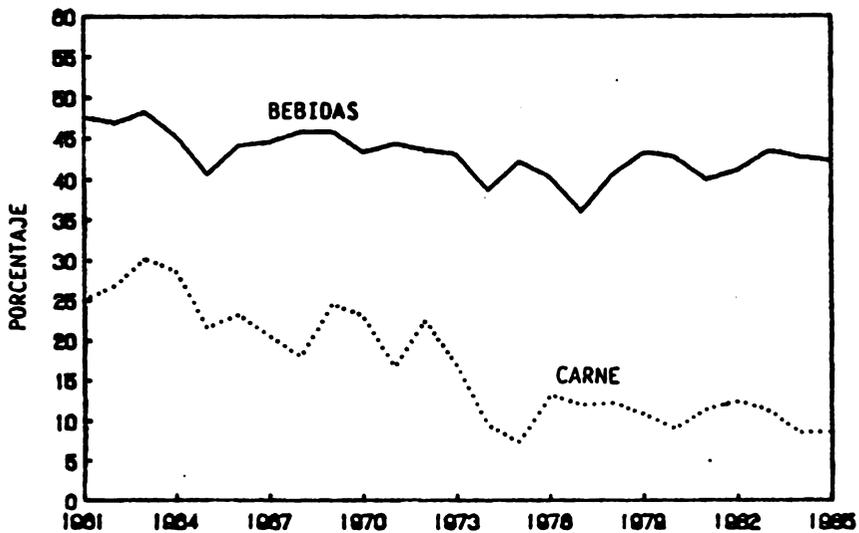
OTROS ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS



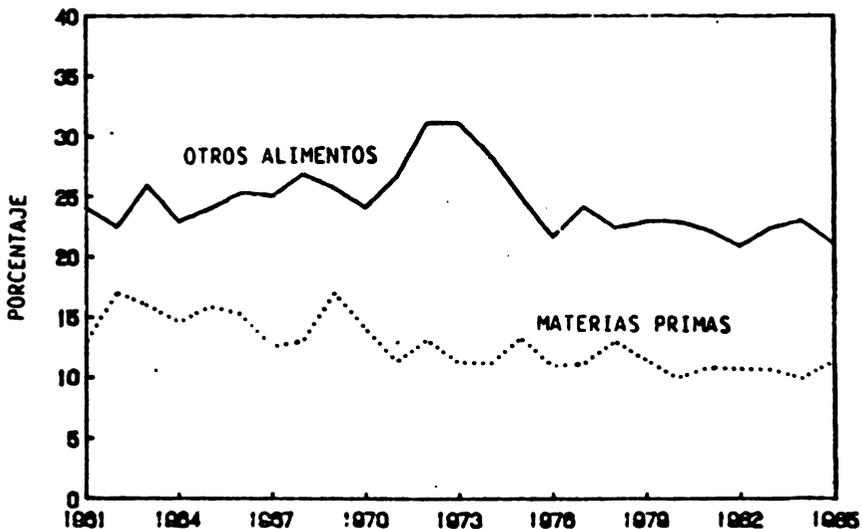
PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS MUNDIALES  
CORRESPONDIENTES A AMERICA LATINA  
(1961-85)  
CEREALES Y SEMILLAS OLEAGINOSAS



BEBIDAS Y CARNE



OTROS ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS



## SUPUESTOS MACROECONOMICOS Y RELATIVOS A POBLACION

	Históricos		Proyecciones		
	1973-80	1980-86	1986-91	1991-95	1995-2000
<b>Crecimiento real del PIB (% anual)</b>					
Países en desarrollo	5,0	3,3	4,8	4,8	4,4
Exportadores de petróleo de ingresos altos	7,6	-1,5	4,1	5,3	4,5
Países industriales	2,8	2,3	3,2	3,3	3,3
<b>Economías de planificación centralizada</b>					
URSS	3,4	2,6	2,3	2,3	2,3
Otras Europa Oriental	2,9	1,8	2,1	2,1	2,1
Mundo (excluye economías de planificación centralizada)	3,4	2,5	3,6	3,7	3,4
<b>Inflación (% anual)</b>					
Deflador PNB EE.UU.	7,8	4,9	4,6	4,0	4,0
<b>Tasas de interés (% anual)</b>					
<b>EE.UU. corto plazo (nominales 6 meses)</b>					
EE.UU. corto plazo (nominales 6 meses)	9,3	11,2	8,3	7,0	7,0
<b>EE.UU. corto plazo (reales 6 meses)</b>					
EE.UU. corto plazo (reales 6 meses)	1,4	6,0	3,7	3,0	3,0
<b>Tipo de cambio (% anual)</b>					
DEG/dólar de EE.UU.	-1,3	1,9	-4,5	2,0	2,0
<b>Población (% anual)</b>					
Países en desarrollo	2,2	2,0	2,0	1,9	1,8
Exportadores de petróleo de ingresos altos	5,2	4,4	3,8	3,5	3,2
Países industriales	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4
<b>Economías de planificación centralizada</b>					
Economías de planificación centralizada	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Mundo	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6

PRODUCTO	UNIDAD	CIFRAS EFECTIVAS									CORTO PLAZO			LARGO PLAZO		
		1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000	
<b>ENERGIA</b>																
PETROLEO	US\$/BARRIL	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	
CARBON	US\$/TM	n.d.	41	54	51	44	49	47	37	35	34	35	37	42	48	
<b>ALIMENTOS</b>																
CAFE	CTV US\$/KG	316	330	269	290	208	321	321	361	262	249	249	267	270	277	
CACAO	CTV US\$/KG	186	249	198	168	210	242	225	174	170	157	151	155	170	192	
TE	CTV US\$/KG	302	214	192	187	231	349	190	162	179	187	191	203	213	221	
AZUCAR	US\$/TM	223	605	357	180	185	116	90	112	129	146	183	213	243	255	
CARNE DE VACUNO	CTV US\$/KG	359	264	236	231	242	229	215	176	187	181	191	205	255	276	
BANANAS	US\$/TM	456	363	383	362	425	373	380	356	358	333	331	349	335	321	
NARANJAS	US\$/TM	463	374	386	372	370	356	390	331	321	332	328	354	338	334	
ARROZ	US\$/TM	397	416	460	283	275	254	216	177	175	180	191	207	212	216	
TRIGO	US\$/TM	175	183	187	161	168	167	173	135	115	119	127	137	135	140	
MAIZ	US\$/TM	161	120	125	106	135	137	112	74	60	67	79	93	95	98	
SORGO GRANIFERO	US\$/TM	143	124	121	105	128	120	103	69	57	62	74	89	90	93	
<b>GRASAS Y ACEITES</b>																
ACEITE DE PALMA	US\$/TM	717	559	544	431	497	735	501	216	233	263	296	350	450	420	
ACEITE DE COCO	US\$/TM	1,095	645	543	449	724	1,165	590	250	275	312	343	400	500	482	
ACEITE DE MANI	US\$/TM	1,043	823	994	566	705	1,026	905	479	466	467	486	542	600	530	
ACEITE DE SOYA	US\$/TM	846	572	483	433	523	731	572	288	266	303	331	383	475	440	
FRIJOL SOYA	US\$/TM	322	284	275	237	279	285	224	175	167	175	181	194	205	200	
COPRA	US\$/TM	820	439	362	304	492	717	386	166	178	203	222	260	325	312	
PALMISTES	US\$/TM	463	331	303	256	362	333	291	119	128	146	160	187	244	234	
HARINA DE MANI	US\$/TM	281	230	227	183	190	189	143	139	133	138	140	146	144	140	
HARINA DE SOYA	US\$/TM	287	251	241	211	234	199	157	156	146	151	154	160	158	154	
<b>PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS</b>																
ALGODON	CTV US\$/KG	174	196	176	154	184	180	132	89	110	110	111	128	164	165	
YUTE	US\$/TM	733	295	263	276	300	336	383	229	217	265	282	309	298	315	
CAUCHO	CTV US\$/KG	128	156	119	97	123	111	92	80	82	81	83	90	107	110	
TABACO	US\$/TM	2,721	2,203	2,240	2,331	2,227	2,008	1,906	1,598	1,649	1,599	1,611	1,730	1,832	1,831	
<b>MADERA</b>																
TRONCOS (LAUAN)	US\$/MC	103	185	148	151	144	189	136	129	133	131	128	139	143	157	
TRONCOS (SAPELLI)	US\$/MC	119	241	203	170	160	177	174	186	196	187	185	193	194	205	
MADERA ASERRADA	US\$/MC	256	350	299	292	302	310	276	225	233	222	213	221	233	251	
<b>METALES Y MINERALES</b>																
COBRE	US\$/TM	3,895	2,090	1,661	1,432	1,579	1,390	1,417	1,155	1,166	1,150	1,179	1,294	1,590	1,681	
ESTADO	CTV US\$/KG	990	1,574	1,341	1,252	1,293	1,297	1,154	518	520	487	565	665	738	772	
NIQUEL	US\$/TM	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	
ALUMINIO	US\$/TM	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	
PLOMO	US\$/TM	838	868	693	528	422	447	391	342	362	333	331	356	409	402	
ZINC	US\$/TM	812	729	807	721	758	930	783	634	625	608	625	665	790	794	
MINERAL DE HIERRO	US\$/TM	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	
BAUXITA	US\$/TM	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>FERTILIZANTES</b>																
ROCA FOSFATICA	US\$/TM	30	45	47	41	37	39	34	29	28	30	29	32	35	37	
UREA	US\$/TM	133	213	206	154	134	173	136	90	96	117	143	178	166	179	
SUPERFOSFATO TRIPLE	US\$/TM	117	173	154	134	134	133	121	102	98	109	115	124	145	154	
FOSFATO DIAMONICO	US\$/TM	149	213	186	177	182	191	169	130	133	148	166	187	208	216	
CLORURO DE POTASIO <sup>LB</sup>	US\$/TM	87	111	107	79	75	85	84	58	56	58	64	73	83	93	

n.d. = NO DISPONIBLE

<sup>LA</sup> CALCULADAS A PARTIR DE CIFRAS SIN REDONDEAR Y DEFLACTADAS POR EL VALOR UNITARIO DE LAS MANUFACTURAS (1985 = 100).<sup>LB</sup> CLORURO DE POTASIO, CONOCIDO TAMBIEN COMO NITRATO DE POTASIO.

PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS Y PROYECCIONES DE LOS PRECIOS EN DOLARES DE EE.UU. CORRIENTES  $\Delta$ 

PRODUCTO	UNIDAD	CIFRAS EFECTIVAS								CORTO PLAZO			LARGO PLAZO		
		1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1995	2000
<b>ENERGIA</b>															
PETROLEO	US\$/BARRIL	1.3	30.5	34.5	31.0	28.1	27.5	26.7	13.6	16.0	18.0	18.0	18.0	25.0	40.0
CARBON	US\$/TM	n.d.	43	57	52	45	49	47	44	42	44	46	48	60	77
<b>ALIMENTOS</b>															
CAFE	CTV US\$/KG	115	344	282	309	290	318	321	429	315	320	330	345	390	448
CACAO	CTV US\$/KG	68	260	208	174	212	240	225	207	204	202	200	200	246	310
TE	CTV US\$/KG	110	225	202	193	233	346	198	193	215	240	234	263	307	358
AZUCAR	US\$/TM	81	632	374	186	187	115	90	133	165	253	316	390	380	430
CARNE DE VACUNO	CTV US\$/KG	130	276	248	239	244	227	215	209	224	232	234	265	368	447
BANANAS	US\$/TM	166	379	401	374	429	370	380	400	406	428	439	452	484	528
MARANJAS	US\$/TM	168	391	405	385	373	352	398	394	385	426	436	458	488	548
ARROZ	US\$/TM	144	434	483	293	277	252	216	211	210	231	254	268	307	350
TRIGO	US\$/TM	63	191	196	167	170	165	173	161	138	153	169	178	195	226
MAIZ	US\$/TM	58	125	131	109	136	136	112	88	72	86	105	121	137	159
SORGO GRANIFERO	US\$/TM	52	129	126	109	129	119	103	83	69	80	98	115	130	157
<b>GRASAS Y ACEITES</b>															
ACEITE DE PALMA	US\$/TM	260	584	571	445	501	729	501	257	280	337	393	453	650	688
ACEITE DE COCO	US\$/TM	397	674	570	464	730	1,155	590	297	350	400	455	518	722	788
ACEITE DE MANI	US\$/TM	379	859	1,043	585	711	1,017	905	569	560	600	645	701	866	838
ACEITE DE SOYA	US\$/TM	307	598	507	447	527	724	572	342	320	390	440	496	686	712
FRIJOL SOYA	US\$/TM	117	296	288	245	282	282	224	208	200	224	240	251	296	324
COPRA	US\$/TM	225	454	379	314	496	710	386	197	214	260	295	336	469	505
PALMITES	US\$/TM	168	345	317	265	365	528	291	142	134	187	212	242	352	379
MARINA DE MANI	US\$/TM	102	240	238	189	200	187	143	185	160	177	186	189	208	227
MARINA DE SOYA	US\$/TM	104	262	253	219	238	197	157	185	175	194	204	207	228	249
<b>PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS</b>															
ALGODON	CTV US\$/KG	63	205	185	160	185	179	132	106	132	141	148	166	237	267
YUTE	US\$/TM	274	308	276	286	302	531	583	272	260	340	375	400	450	510
CAUCHO	CTV US\$/KG	46	162	125	100	124	110	92	95	98	104	110	116	156	178
TABACO	US\$/TM	988	2,300	2,350	2,410	2,245	1,990	1,906	1,900	1,980	2,053	2,159	2,238	2,645	2,965
<b>MADERA</b>															
TRONCOS (LAUAN)	US\$/MC	37	193	156	156	145	167	136	148	160	168	170	180	207	253
TRONCOS (SAPELLI)	US\$/MC	43	252	213	176	161	176	174	222	235	240	245	250	280	332
MADERA ASERRADA	US\$/MC	93	365	314	302	304	307	276	267	280	284	283	286	337	406
<b>METALES Y MINERALES</b>															
COBRE	US\$/TM	1,413	2,182	1,742	1,480	1,592	1,377	1,417	1,374	1,400	1,477	1,565	1,675	2,296	2,722
ESTAÑO	CTV US\$/KG	359	1,644	1,406	1,295	1,303	1,246	1,154	616	625	625	750	860	1,063	1,250
NIQUEL	US\$/TM	2,846	6,319	5,953	4,838	4,673	4,752	4,899	3,881	3,894	4,006	4,104	4,187	4,725	5,276
ALUMINIO	US\$/TM	540	1,730	1,338	1,061	1,495	1,371	1,110	1,261	1,225	1,375	1,475	1,500	2,000	2,500
PLOMO	US\$/TM	304	906	727	546	425	443	391	406	435	430	440	460	590	650
ZINC	US\$/TM	295	761	846	745	764	922	783	754	750	780	830	860	1,140	1,286
MINERAL DE HIERRO	US\$/TM	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
BAUXITA	US\$/TM	12.0	41.2	40.0	36.0	34.7	33.0	30.0	28.0	26.0	26.0	26.0	30.0	37.0	44.0
<b>FERTILIZANTES</b>															
ROCA FOSFATICA	US\$/TM	11	47	50	42	37	38	34	34	34	38	39	41	50	60
UREA	US\$/TM	48	222	216	159	135	171	136	107	115	150	190	230	240	290
SUPERFOSFATO TRIPLE	US\$/TM	43	180	161	138	135	131	121	121	118	140	152	160	210	250
FOSFATO DIAMONICO	US\$/TM	54	222	195	183	184	189	169	154	160	190	220	242	300	350
CLORURO DE POTASIO $\Delta$	US\$/TM	32	116	112	82	75	84	84	69	67	75	85	94	120	150

n.d. = NO DISPONIBLE

 $\Delta$  CALCULADAS A PARTIR DE CIFRAS SIN REDONDEAR.  $\Delta$  CLORURO DE POTASIO: CONOCIDO TAMBIEN COMO MURIATO DE POTASA.

FUENTE: BANCO MUNDIAL, DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y PROYECCIONES ECONOMICAS, DIVISION DE ESTUDIOS Y PROYECCIONES SOBRE PRODUCTOS BASICOS.

17 de enero de 1987

INDICE PONDERADO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS ZA  
(DOLARES DE EE.UU. CONSTANTES)  
(1979-81 = 100)

(PONDERACIONES - PORCENTAJE) ZB	PETROLEO	33 PRODUCTOS (EXCLUIDA LA ENERGIA) (100)	PROMEDIOS ANUALES								MADERA (5,2)	METALES Y MINERALES (27,1)
			TOTAL (67,7)	AGRICULTURA					PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS (14,4)			
				TOTAL (53,2)	BEBIDAS (22,3)	CEREALES (9,4)	GRASAS Y ACEITES (9,3)	OTROS (12,3)				
1948	30	112	124	119	86	154	189	101	140	43	97	
1949	26	113	121	119	100	163	148	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	152	
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	137	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	109	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	133	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	83	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	

ZA CALCULADOS A PARTIR DE CIFRAS SIN REDONDEAR Y DEFLACTADOS POR EL INDICE DEL VALOR UNITARIO DE LAS MANUFACTURAS.

ZB PONDERACION SEGUN EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO DE 1979-81.

NOTA: A CONTINUACION SE INDICAN LOS PRODUCTOS COMPRENDIDOS EN CADA GRUPO. BEBIDAS: CAFE, CACAO, TE; CEREALES: MAIZ, ARROZ, TRIGO, SORGO GRANIFERO; GRASAS Y ACEITES: ACEITE DE PALMA, ACEITE DE COCO, ACEITE DE MANI, SOYA, COPRA, HARINA DE MANI, HARINA DE SOYA; OTROS PRODUCTOS ALIMENTARIOS: AZUCAR, CARNE DE VACUNO, BANANAS, NARANJAS; PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS: ALGODON, YUTE, CAUCHO, TABACO; MADERA: TRONCOS; METALES Y MINERALES: COBRE, ESTANO, NIQUEL, BAUXITA, ALUMINIO, MINERAL DE HIERRO, PLOMO, ZINC, ROCA FOSFATICA.

FUENTE: BANCO MUNDIAL, DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y PROYECCIONES ECONOMICAS,  
DIVISION DE ESTUDIOS Y PROYECCIONES SOBRE PRODUCTOS BASICOS.

17 de enero de 1987

INDICE PONDERADO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS  $\Delta$   
(DOLARES DE EE.UU. CORRIENTES)  
(1979-1981 = 100)

(PONDERACIONES - PETROLEO PORCENTAJE) $\Delta$	33 PRODUCTOS (EXCLUIDA LA ENERGIA) (100)	AGRICULTURA								MADERA (5.2)	METALES Y MINERALES (7.4)
		TOTAL (67.7)	PRODUCTOS ALIMENTARIOS					PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS (14.4)			
			TOTAL (53.2)	BEBIDAS (22.3)	CEREALES (9.4)	GRASAS Y ACEITES (9.3)	OTROS (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	33	13	28
1951	6	42	46	39	38	45	49	30	73	19	36
1952	6	39	39	36	36	44	41	28	30	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	39	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	105	99	123	109	113	108
1981	123	94	94	93	83	110	95	95	95	90	95
1982	112	84	83	83	87	80	77	81	84	90	83
1983	101	88	89	87	88	87	91	85	94	84	88
1984	99	90	92	93	101	85	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	65	80	81	82	93	65	66	86	78	97	75
1989	65	85	86	87	96	74	73	91	82	98	79
1990	65	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

$\Delta$  CALCULADOS A PARTIR DE DATOS SIN REDONDEAR.

$\Delta$  PONDERACIONES SEGUN EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN DESARROLLO DE 1979-81.

NOTA: A CONTINUACION SE INDICAN LOS PRODUCTOS COMPRENDIDOS EN CADA GRUPO. BEBIDAS: CAFE, CACAO, TE; CEREALES: MAIZ, ARROZ, TRIGO, SORGO GRANIFERO; GRASAS Y ACEITES: ACEITE DE PALMA, ACEITE DE COCO, ACEITE DE MANI, SOYA, COPRA, HARINA DE MANI, HARINA DE SOYA; OTROS PRODUCTOS ALIMENTARIOS: AZUCAR, CARNE DE VACUNO, BANANAS, NARANJAS; PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS: ALGODON, YUTE, CAUCHO, TABACO; MADERA: TRONCOS; METALES Y MINERALES: COBRE, ESTAÑO, NIQUEL, BAUXITA, ALUMINIO, MINERAL DE HIERRO, PLOMO, ZINC, ROCA FOSFATICA.

FUENTE: BANCO MUNDIAL, DEPARTAMENTO DE ANALISIS Y PROYECCIONES ECONOMICAS, DIVISION DE ESTUDIOS Y PROYECCIONES SOBRE PRODUCTOS BASICOS.

## DESCRIPCION DE LOS PRODUCTOS BASICOS

ENERGIA

Petróleo, precio medio de la OPEP (ventas de los gobiernos de los países de la Organización ponderadas por las exportaciones de ésta).

Carbón térmico (12.000 BTU/lb, 1% azufre, 12% ceniza), FOB muelles, Hampton Roads, Norfolk.

PRODUCTOS ALIMENTARIOS

Café (OIC), precio indicador, otros cafés Arábica suave, promedio mercados Nueva York y Bremen/Hamburgo, ex muelle para embarque rápido.

Cacao (ICCO), precio medio diario, Nueva York y Londres, tres meses de contrato más próximos.

Té (subasta Londres), precio medio recibido por todos los té.

Azúcar (mundial), precio diario del CIA, FOB y estibado en puertos mayores del Caribe.

Carne de vacuno (EE.UU.) importada congelada deshuesada, carne de vaca magra en un 85%, FOB puerto de entrada.

Bananos (América Central y del Sur), calidad envase tropical de primera clase, FOB puertos de EE.UU.

Naranjas (exportadores del Mediterráneo), precio de importación indicativo de la CEE, CIF París.

CEREALES

Arroz (tailandés), blanco, elaborado, quebrado 5%, norma nacional, precio de exportación, FOB Bangkok.

Trigo (canadiense), 13,5% Western Red Spring (WRS) No. 1, almacenado en Thunder Bay, consumo interno; a partir de abril de 1985, San Lorenzo, exportación.

Maíz (EE.UU.), No. 2, amarillo, FOB puertos del Golfo.

Sorgo granífero (EE.UU.), No. 2, Milo amarillento, FOB puertos del Golfo.

GRASAS Y ACEITES

Aceite de palma (malayo), 5% a granel, CIF, Europa noroccidental.

Aceite de coco (filipino/indonesio), a granel, CIF Rotterdam.

Aceite de maní (nigeriano/africano occidental), a granel CIF Reino Unido, hasta enero de 1977; ulteriormente (cualquier origen), CIF Rotterdam.

Aceite de soja (holandés), bruto, FOB ex fábrica.

Soya (EE.UU.), CIF Rotterdam.

Copra (filipina/indonesia), a granel, CIF, Europa noroccidental.

Palmistes (nigerianos), CIF Reino Unido.

Harina de maní (india), 48%, CIF Rotterdam; desde 1982, argentina, 48/50%.

Harina de soja (EE.UU.), extracción 44%, CIF Rotterdam.

PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS

Algodón (Índice Outlook "A"), Middling (1-3/32), CIF Europa.

Yute (Bangladesh), blanco 0, FOB Chittagong/China.

Caucho (caucho en hojas ahumadas (RSS) No. 1), en fardos, al contado en Nueva York.

Tabaco (indio), curado en atmósfera artificial, valor unitario de exportación medio.

MADERA

Troncos (filipinos), Lauan, para madera contrachapada y chapas, largo más de 6 m., diámetro más de 60 cm, precio medio al por mayor en Japón.

Troncos (África Occidental), Sapelli, alta calidad, loyal y marchand, FOB Camerún.

Madera Aserrada (malasia), Meranti rojo oscuro, clase selecta y mejor calidad, densidad estándar, CIF puertos franceses.

METALES Y MINERALES

Cobre (Bolsa de Metales de Londres), al contado, lingotes para alambre hasta noviembre de 1981; de diciembre de 1981 a junio de 1986.

cátodos de alta calidad, precio de liquidación; posteriormente, calidad A.

Estaño (malayo), calidad Straits, ex fundición, Penang, precio de liquidación oficial.

Níquel (canadiense), cátodos electrolíticos, 99,9%. Ni punto de embarque: a partir de 1980 cátodos (Bolsa de Metales de Londres), pureza mínima

99,8%, precio medio de licitación/solicitado semanal de la sesión oficial de la mañana.

Aluminio (precio representativo del mercado libre), lingotes, pureza 99,7%, precio de las transacciones, pagado el derecho de la CEE.

Plomo (Bolsa de Metales de Londres), precio de liquidación, plomo refinado, pureza 99,97%.

Zinc (Bolsa de Metales de Londres), precio de liquidación, marca corriente buena, desde septiembre de 1984, marca de alta calidad.

Mineral de hierro (brasileño), 65%, CIF puertos del Mar del Norte.

Bauxita, precio de importación de referencia de EE.UU. basado en las importaciones provenientes de Jamaica.

FERTILIZANTES

Roca fosfática (marroquí), 72% fosfato bicálcico, FAS Casablanca, a partir de 1981, 70% fosfato tricálcico, contrato.

Urea (cualquier origen), ensacada, FOB Europa noroccidental.

Superfosfato triple, a granel, FOB Golfo de EE.UU.

Fosfato diamónico, a granel, FOB Golfo de EE.UU.

Cloruro de potasio (muriato de potasa), a granel, FOB Vancouver.

17 de enero de 1987.

## CONDICIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES PARA EL COMERCIO AGRICOLA HACIA LA ESTABILIDAD Y LA COOPERACION

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Presentación

Con respecto a las predicciones de precios de los bienes agropecuarios, cabe subrayar que la metodología empleada se basa en una técnica bastante imprecisa, razón por la cual es menester una revisión constante de tales pronósticos. Esto es especialmente válido en las perspectivas a corto plazo, pues los pronósticos a largo plazo cambian más regularmente.

El énfasis de esta presentación se enfocó más bien en la perspectiva en el largo plazo y comportamiento de los precios de los productos básicos, aunque se admitió que el problema más candente es el de corto plazo.

Uno de los primeros elementos que se enfatizó, se refiere a la tendencia hacia el deterioro de los precios de los productos básicos en el largo plazo; aspecto que fue ilustrado tomando como referencia la fluctuación del precio del trigo en los Estados Unidos de América en el período de 1960 a 1985.

Respecto del comportamiento del precio de los productos básicos de exportación de América Latina en el largo plazo, se observó que se asiste al cierre de un ciclo de precios, siempre en una perspectiva de deterioro, y si bien en el futuro cercano no habrá cambios significativos, es probable que se frene el proceso descendente.

Al revisar las predicciones esperadas para el decenio de los 60, se llegó a concluir con claridad que la agricultura había tenido una gran capacidad de respuesta en esos tiempos cambiantes. Esta expansión de la oferta, unida a la recesión más grave que haya enfrentado el mundo, a partir de 1981, generó enormes excedentes, muchos de los cuales se volcaron al mercado internacional y deprimieron los precios.

Las previsiones del Banco Mundial para los próximos 15 años se basan en los siguientes supuestos macroeconómicos: 1) un pronóstico respecto del crecimiento del producto nacional bruto, tanto para países en desarrollo como para los desarrollados, optimista y a la vez moderado sitúa el mismo entre 3,3 y 2,3% como promedio anual; 2) una tasa de inflación en los próximos años de un 4,6%, hasta 1990, y de un 4% para el cambio de siglo; 3) continuación de la tasa de desvalorización del dólar pero a un ritmo menor; y 4) crecimiento de la población mundial a razón de un 1,6% promedio anual.

Con tal marco general de referencia, se espera para el índice ponderado de precios de los productos básicos agrícolas, una ligera recuperación en lo que resta del decenio, aunque los mismos no alcancen en términos reales los niveles de 1985.

Con referencia a productos específicos, se presentaron diferentes situaciones que parecen tener relación con el comportamiento de los patrones de consumo, según las políticas que adopten los países industrializados respecto del sector agrícola y de su grado de protección. Para el corto plazo, los precios de los productos estarán muy influidos por los niveles de acumulación de existencias, como es el caso del maíz y de la carne; por lo cual es muy probable que tales productos mantengan sus precios deprimidos en los próximos años. En otros casos, como el de las oleaginosas, la variación de sus precios será relativamente débil debido al acelerado crecimiento que viene experimentando la producción de aceite de palma africana en comparación con los granos diferentes del maíz.

Para el período 1960-1980, el comportamiento del comercio mundial de productos agropecuarios evidencia una reducción de los volúmenes exportables de América Latina, excepción de las oleaginosas, en tanto que las importaciones efectuadas por la región incrementó, aunque levemente, el monto de las mismas.

Una consideración retrospectiva, revela que algunos aspectos no fueron debidamente ponderados al momento de formular las predicciones de precios; tal es el caso de los siguientes aspectos: 1) Las variantes ocurridas en la demanda de granos y oleaginosas de la Unión Soviética. Situación que se explica tanto por problemas climáticos como por los cambios habidos en los ingresos de los consumidores. 2) La crisis energética y el crecimiento espectacular de los precios del petróleo. Esto último incidió, a su vez, el valor de algunos insumos, como por ejemplo, los fertilizantes que afectaron, por supuesto, la rentabilidad de la producción. Por otra parte, el surgimiento de la OPEP y el reciclaje de los "petrodólares" alteraron la redistribución de ingreso entre países desarrollados y países en desarrollo 1/. 3) Tampoco se previó la recesión de comienzos del decenio de los 80, que se tradujo en una drástica reducción mundial de la demanda lo cual produjo un incremento significativo en los niveles de oferta de los productos agropecuarios, creando por cierto un escenario muy favorable para reforzar la tendencia a la baja de los precios de los productos básicos.

---

1/ A esto responde, en buena medida, lo ocurrido con los niveles de endeudamiento externo de los países en desarrollo.

Dentro de estos alcances, las actuales predicciones de precio se ven afectadas por aspectos tales como: 1) subestimación de los incrementos en el producto nacional y, por ende, del ingreso, tanto en los países desarrollados como en desarrollo ; 2) no valora adecuadamente la previsión de que hacia finales de este decenio y comienzos del próximo, podría presentarse otra crisis de los productos energéticos y generarse una nueva alza del precio del petróleo, lo cual podría alterar, significativamente, el equilibrio en el comercio internacional de productos agropecuarios; 3) tampoco existe, por el lado de la oferta, una relación con los progresos en materia de ciencia y tecnología. Parece que la "revolución verde" ha llegado a su máximo. El nuevo impacto en la producción se fundamenta en los avances que se obtengan de la biotecnología, como en el pasado el cambio se asentó en las consideraciones de la revolución verde.

### Comentarios

Es necesario reconocer que los pronósticos de los precios de productos básicos parte de una base incierta que difícilmente puede medirse. Conviene recordar en ese sentido como en el pasado variaron en forma significativa una serie de aspectos que no se previeron oportunamente: el caso de la crisis energética, la recesión mundial y los movimientos financieros...

En vista de que la comercialización de productos básicos está integrada mundialmente, existen por lo tanto una serie de factores mucho más complejos que las simples variables que determinan la oferta y la demanda; factores que actúan en el mercado y cuya presencia en el corto plazo sirve de orientación a los productores, quienes no responden en función de la tendencia de largo plazo.

Actualmente, es mucho mayor el nivel de especulación existente en torno a las perspectivas de precio de los productos agropecuarios. Por ejemplo, se mencionan una serie de factores, que no son estrictamente de oferta y demanda, que afectan los precios de los productos básicos, por ejemplo: 1) variación de las monedas; 2) las estructuras de las políticas agrícolas de protección de los países grandes ; 3) la estructura misma del costo de oportunidad de los recursos financieros para muchos de los productores de bienes básicos exportables.

Dentro de un clima de especulación e incertidumbre, cabe preguntarse qué ocurrirá, por ejemplo, ante una reducción de las tasas de interés. De ocurrir alterará el costo de oportunidad respecto de la acumulación de inventarios y su relación con el costo de oportunidad del flujo de capital de los sistemas tradicionales de la banca privada. Tampoco existe certeza respecto del futuro de la política de subsidios de los países de la OECD, los cuales, dada su enorme cuantía, no son intrascendentes "vis á vis" la capacidad económica de esos países.

Por otra parte, y debido a limitantes de producción por el agotamiento de los efectos de la "revolución verde", particularmente la obtenida de sectores agropecuarios de los países en desarrollo. El mercado parece presentar un mayor dinamismo. Su crecimiento requiere del respaldo de los mecanismos financieros para poder comercializar los excedentes que poseen los países de la OECD, y que son requeridos por las naciones en desarrollo para equilibrar el déficit de su producción.

Si bien la presente exposición se centró en el análisis de las tendencias de largo plazo para los precios de los productos de exportación de origen agropecuario, se manifestó que los problemas más graves que enfrentan los países en vías de desarrollo se refieren a la crisis de corto plazo. Su análisis es por ende obligado.

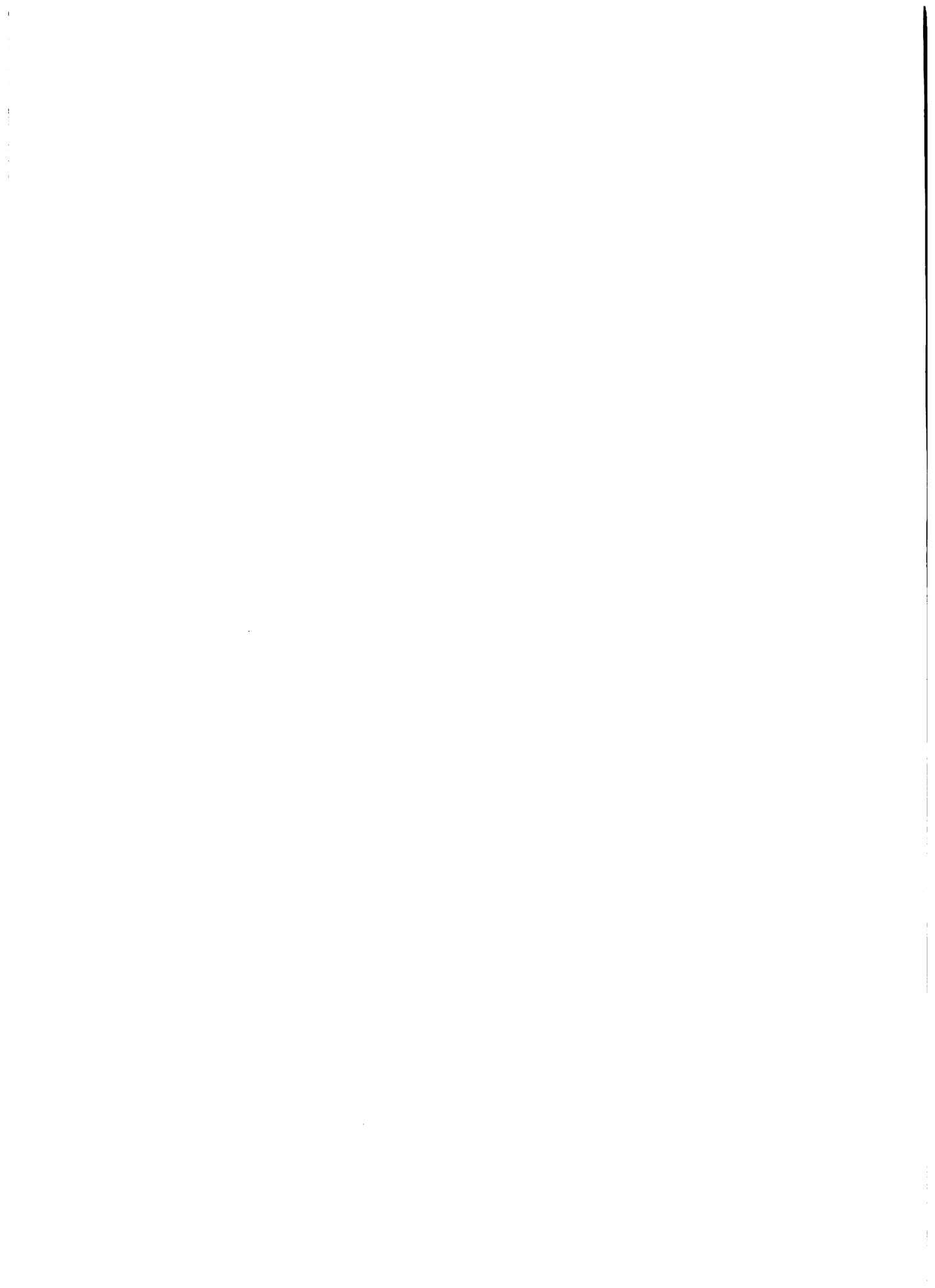
Dado que en el largo plazo los precios internacionales de los productos agropecuarios presentan una tendencia a la reducción, si se realiza este análisis a precios constantes, se puntualizan al respecto algunas reflexiones de interés: 1) No debe perder de vista y analizar las repercusiones que tienen las políticas de autosuficiencia, especialmente en los países desarrollados, en contra de lo que sugieren los mercados internacionales. En este sentido, por ejemplo, las decisiones tomadas en los años setenta dieron como resultado políticas que hoy generan elevados costos y, desde luego, afectan muy adversamente a quienes están en condiciones de exportar tales bienes. 2) Subrayar la importancia de la competitividad en el futuro, sobretodo, porque a las ventajas naturales se les agrega el cambio tecnológico. 3) Si las orientaciones del mercado internacional, en función de precios, comienzan a desempeñar un rol más protagónico, es importante no perder de vista todos los elementos vinculados a los subsidios o alteraciones del comercio que, de alguna manera, vienen creando dificultades para definir un mercado y un precio acorde con los productos. En este sentido, no son comparables los precios originarios de países en desarrollo los cuales no incorporan subsidios. En adición, los países en desarrollo no pueden competir con los desarrollados, por los generosos esquemas de financiamiento que ofrecen.

Con respecto a la situación de corto plazo, es pertinente destacar que América Latina enfrenta una crisis cuyos orígenes son en buena parte exógenos y se relacionan, más bien, con las políticas de desarrollo de los países industriales. Frente a esta situación, es necesario retomar con energía el tema del desarrollo, pues un mayor crecimiento es lo único que puede ayudar a la recuperación en los patrones mundiales de demanda.

El otro elemento determinante en la situación de corto plazo ha sido el exceso de oferta en el mercado mundial de algunos productos, asociado este hecho con las políticas proteccionistas de los países desarrollados.

Ante este panorama, se requieren esfuerzos amplios y sostenidos para encontrar solución a la crisis, tanto en el campo de los acuerdos políticos como en los foros de negociación, como el GATT y los Acuerdos de Productos Básicos; al mismo tiempo, es fundamental incrementar los niveles de cooperación entre los países la región, en aspectos tales como la información y la cooperación científico-tecnológica.

Se subrayó, finalmente, que es necesario estar conscientes de que los márgenes de maniobras de los países en desarrollo son estrechos, y que debiera brindársele mucha más profundidad a la forma en que los compromisos, pudieran afectar negativamente las políticas de reactivación y de ajuste estructural de los países latinoamericanos, para hacer frente a los requerimientos de la deuda externa.



## B. DOCUMENTO DE DISCUSION

### La Agricultura en las Negociaciones del GATT: Repercusiones para los Países en Desarrollo 1/

En general, los países en desarrollo (PED) tienen economías abiertas en las que la agricultura reviste una importancia sustancial. Para casi todos las condiciones presentes en los mercados mundiales determinan en gran medida las opciones que pueden escoger para formular sus propias estrategias de desarrollo. Las características que prevalecen en los mercados internacionales de productos básicos y en los financieros y cambiarios, junto con la asistencia externa, delinear el ambiente externo que será un determinante principal de las perspectivas económicas de estas naciones en los diez próximos años. Para muchas de ellas, el comercio agropecuario es el motor del crecimiento: dependen mucho de las exportaciones agropecuarias, en lo relativo a su balanza de pagos e ingresos. Además, para muchos PED que utilizan las importaciones de alimentos para complementar la producción interna, el comercio internacional es parte integral de la seguridad alimentaria.

#### Comparación entre proteccionismo y liberalización

En los países desarrollados (PD), el grado de proteccionismo para la agricultura es mucho mayor que el dado a las manufacturas. Empero, en casi todos los PED, se imponen gravámenes a la agricultura y se protegen las manufacturas contra la competencia de las importaciones.

En lo relativo al comercio de productos de clima templado y algunos tropicales, como el azúcar, el grado de protección que se les asigne en los mercados mundiales ejerce una gran influencia. Los países industrializados se constituyen en los elementos dominantes del comercio agropecuario.

Los efectos directos de la política agrícola de los países industriales tienen dos dimensiones: reducen los precios mundiales y los hacen más inestables. Indirectamente, la amenaza de la protección actúa como un importante elemento de disuasión para que los PED abran sus economías. Los niveles actuales de protección y el acceso unilateral e impredecible a los mercados de los países industriales, hacen que los encargados de las políticas de los PED no estén dispuestos a asumir los riesgos conexos de una estrategia más orientada hacia el comercio exterior. Con frecuencia, el resultado es una política comercial más orientada hacia el interior, a costa del empleo y del crecimiento económico.

1/ El documento original fue elaborado en idioma inglés por el Econ. Alberto Valdés (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Este no necesariamente refleja las opiniones ni las políticas oficiales del Banco Mundial o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Las restricciones comerciales que han establecido los PD comprenden barreras arancelarias y no arancelarias, las cuales varían considerablemente, según el origen y naturaleza de los productos. Tienden a bajar los precios mundiales al reducir artificialmente el consumo y aumentar la producción en el ámbito interno de los PD. En consecuencia, se reduce el volumen de exportaciones, tanto de los PED como de los PD. Los efectos de la acción de precio y de volumen juntos se convierten en una pérdida de divisas y conjunto de bienestar para los PED. Por otra parte, dado que varios países latinoamericanos son importadores netos de cereales, leche en polvo y otros productos, se han beneficiado con los bajos precios mundiales de los alimentos básicos (en gran medida, como resultado de la protección para estos productos en los PD).

### Efectos de la protección

En algunos estudios se han evaluado los efectos de la protección agrícola en los PD sobre los precios en los mercados mundiales, los ingresos de exportación y los costos de importación, y las consiguientes ventajas en materia de bienestar y pérdidas, tanto de los PD como de los PED. Si bien es imposible efectuar mediciones exactas, las estimaciones disponibles permiten obtener una aproximación del grado de protección y sus repercusiones para la balanza comercial de los PED exportadores e importadores.

Los países de América Latina no constituyen un bloque homogéneo de exportadores agropecuarios que envían materias primas tropicales al mundo industrial. Hay muchos países, muchos importadores y exportadores de bienes propios de climas tropicales y templados, que enfrentan distintos grados de limitaciones en lo referente al acceso a los mercados. Sobre todo, hay consumidores y productores con distintos niveles de ingreso. Uno de los objetivos de los estudios del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Política Alimentaria (IIPA) sobre este tema ha sido de develar las complejas formas en que incide la protección agropecuaria de los países de la OCDE sobre los PED.

### Ingresos de exportaciones e importaciones de los países en desarrollo

Los resultados de una reducción hipotética del 50% en los aranceles y otras barreras comerciales, correspondientes a 99 productos básicos en 17 PD que pertenecen a la OCDE, indican que los ingresos anuales de exportación de los PED hubieran aumentado en US\$6.000 millones (a precios de 1985) (Cuadro 1). Este aumento de los ingresos de exportación representa un alza del 11% para los PED en conjunto, y de 8,5% para los de bajos ingresos, considerados por separado. Estas cifras se calcularon de acuerdo con los niveles de protección y las corrientes comerciales de 1977-79. Desde esas fechas, los flujos comerciales y la protección en la OCDE han aumentado, de modo que en 1985 los beneficios de la liberalización serían mucho mayores.

**Cuadro 1 - Variación en los ingresos de exportación, costo de importación y eficiencia para productos básicos seleccionados de los países en desarrollo, producida por una disminución del 50% en los aranceles de la OCDE, 1975-77**

	Aumento absoluto		
	Todos los países en desarrollo	Países de bajos ingresos	Países de ingresos medianos y altos
(millones de dólares de 1985)			
<b>Variación en los ingresos de exportación</b>			
Azúcar	2.108	394	1.714
Bebidas y tabaco	686	191	495
Carne	655	33	620
Café	540	123	417
Aceites vegetales	400	60	339
Cacao	287	21	265
Frutas y verduras de zonas Templadas	197	60	137
Almandras y semillas oleaginosas	109	19	90
Otros productos básicos	883	96	788
<b>Total de aumento de todas las exportaciones</b>	<b>5.866</b>	<b>998</b>	<b>4.867</b>
<b>Variación en los costos de importación</b>			
Cereales	-876	-530	-345
Otros productos básicos	-497	-152	-345
<b>Total</b>	<b>-1.373</b>	<b>-683</b>	<b>-690</b>

**Fuente:** VALDES, A.; ZIETZ, J. Agricultural Protection to the OECD: Its Cost to Developing Countries. 1980. IIPA. (Informe No. 21). Cálculos según las corrientes comerciales de 1975-77. Puede solicitarse la actualización del estudio usando los niveles de protección y corrientes comerciales de 1979-81.

En una actualización reciente del estudio, con los niveles de protección y las corrientes comerciales de 1979-81, limitado al azúcar, carne de res, trigo y maíz, se llegó a la conclusión de que los ingresos de exportación para los PED en conjunto aumentarían en aproximadamente US\$10.000 por año, si se elimina la protección para estos cuatro productos en las naciones de la OCDE.

En lo tocante a las importaciones, la liberalización del comercio en los países de la OCDE aumentaría mucho los costos de las importaciones de cereales para América Latina. Para todos los PED, el aumento como mínimo sería de US\$1.300 millones por año.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): La Ronda Uruguay

Esta Ronda constituye una oportunidad excepcional para lograr una mayor integración de los PED en el sistema de comercio, con reglas más claras y justas para el agrícola. El desafío consiste en identificar los puntos de mayor interés en relación con la agricultura, en el marco del GATT y en el contexto de la próxima Ronda Uruguay. Se consideran aquí tres clases de problemas:

El primero son las medidas directas para facilitar el acceso de los PED a los mercados. Idealmente, la liberalización del comercio agrícola, en virtud del GATT, debe hacer hincapié en las barreras no arancelarias e ir más allá de las reglamentaciones fronterizas. Si se considera la importancia de las barreras no arancelarias, las negociaciones deben concentrarse menos en la reciprocidad de las corrientes comerciales y más en la reducción de los precios internos en los países de la OCDE. La causa principal del problema es la gran diferencia de precios entre los internos y los de frontera en varios países de la OCDE. Al reducirse la protección, disminuiría la necesidad de tener reglas específicas sobre muchas barreras comerciales actuales y futuras.

El segundo se refiere al fortalecimiento de las reglas y disciplina en el GATT. La consolidación de los procedimientos de supervisión y de arreglo de diferencias es esencial para los PED. Las disposiciones selectivas, que permiten escoger a ciertos países como beneficiarios de las medidas de protección, son muy peligrosas, y los PED no son lo suficientemente fuertes en negociaciones bilaterales.

El último problema se refiere a la reciprocidad. Puesto que los PED tienen una influencia política limitada en el mercado mundial, les debería interesar convertirse en participantes activos de un sistema internacional que pueda proporcionar un marco de normas, reglas y procedimientos. Entonces, deben ofrecer algunos "incentivos" a las potencias comerciales para gozar de una mayor consideración e influencia.

Los incentivos pueden provenir de dos frentes: primero, los PED deben estar preparados para corresponder en las concesiones comerciales, lo cual podría hacerse liberalizando ellos mismos el comercio de productos industriales. Las pruebas empíricas han demostrado que una gran protección industrial ayuda a este sector, pero a expensas de la agricultura y otros renglones de exportación. La liberalización podría ser un medio útil de negociación para los PED y mientras tanto, podría ayudar a fomentar su agricultura, lo cual significa también que no debe negociarse lo relativo a la agricultura separadamente de los demás sectores.

Segundo, en lugar de hacer hincapié en los problemas Norte-Sur en sí mismos, podría buscarse un nuevo enfoque que se concentre en la negociación de cuestiones específicas de gran prioridad para los PED y los PD. El Grupo Cairns, creado en 1986, es una opción prometedora en este aspecto. Al mismo tiempo, los PED deben estar preparados para diferenciar entre los derechos y obligaciones de los PED más pequeños y con ingresos más bajos y los de ingresos medianos y dejar las preferencias comerciales exclusivamente para los más pobres. América Latina tiene la oportunidad de asumir un liderazgo esclarecido en la Ronda Uruguay, por representar a un grupo de países con ingresos medianos.



## X. OPCIONES DE POLITICAS NACIONALES DE AJUSTE

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Presentación

Para entender la naturaleza del proceso de ajuste, es necesario diferenciar sus políticas de las de estabilización. Para el proceso de estabilización, se requiere, que simultáneamente se dé la desaceleración del ritmo de crecimiento de las principales variables de la economía (variables financieras). Sin embargo, este proceso no implica y no exige, cambios en la estructura real, ni plantea problemas de costos redistributivos, o de carácter social. Una política de ajuste, en cambio, requiere modificaciones de la estructura real de la producción, que en esencia significa incrementar la participación en el producto total de los sectores productores de bienes transables internacionalmente.

Los procesos de ajuste y de estabilización, además de tener una naturaleza diferente, son también distintos en cuanto al tipo de políticas o de instrumentos por utilizar, y diversos respecto de la velocidad con que pueden ser corregidos. La aplicación de las políticas de ajuste, debe ser gradual y tomar en consideración el costo económico y social en que han incurrido los países de América Latina; el cual, no sólo es elevado, sino además de una larga proyección en el tiempo.

Las razones que se arguyen para explicar este elevado costo económico y social son, básicamente, las siguientes: 1) la debilidad estructural de las economías de América Latina a comienzos de los años 80, la cual se agudizó por una deuda externa, que alcanzó proporciones de 150% mayor que las exportaciones, donde además dos tercios de la deuda estaban contratadas a tasas de interés flotante, y donde las exportaciones eran una fracción muy pequeña del Producto Interno Bruto Regional, con una estructura donde los productos básicos representaban las tres cuartas partes de ese total de exportación; 2) las condiciones externas extremadamente desfavorables en las que el proceso de ajuste debió llevarse a cabo, tanto en el escenario comercial como en el financiero.

América Latina enfrentó una contracción violentísima del ingreso neto de capitales, donde los flujos netos cayeron de un promedio de US\$37 mil millones, en 1981, a US\$3 mil millones, en 1983; y se recuperaron ligeramente a US\$6 mil millones entre 1984 y 1986. Hasta el año de 1981, América Latina recibió un flujo de ingresos neto de capitales que excedían los pagos al exterior por concepto de intereses y utilidades. Desde 1982, esa situación se invierte en forma radical y, en 5 años, se tradujo en una transferencia neta de recursos al exterior del orden de US\$130 mil millones, lo cual ha tenido un impacto en la balanza de pagos mayor que el deterioro de los términos de intercambio en la balanza comercial.

La transferencia de recursos netos al exterior por parte de América Latina significa en la práctica una filtración de ahorro interno al exterior, lo cual reduce las posibilidades de financiar la inversión interna y esto, automáticamente, reduce el ritmo de crecimiento el cual a su vez afecta la capacidad para importar e incide en el crecimiento de estas economías.

El desafío, para los países de América Latina es llegar a un proceso de ajuste compatible con el crecimiento económico o, en otros términos, un ajuste expansivo, donde se pueda alcanzar un crecimiento con equilibrio externo. Para hacer viable este propósito, se requiere como mínimo: 1) invertir las prioridades para asegurarse un ritmo mínimo de crecimiento económico y, en forma residual, garantizar el servicio de la deuda; 2) reducir las transferencias de recursos al exterior, ya sea a través de una reducción en el pago de intereses (disminución en las tasas básicas de interés); ya sea por la fijación de un tope a los pagos de intereses en función del precio de algún producto de exportación o del producto interno. También se puede actuar incentivando el retorno de capitales nacionales procurando un mayor flujo neto de préstamos e inversiones del exterior, posibilidad circunscrita en esencia a los bancos internacionales públicos 1/, 3) finalmente, cabe la alternativa de la condonación de una parte de la deuda externa de América Latina.

La posibilidad de un ajuste expansivo para los países de América Latina depende de una reorientación en el proceso de desarrollo que, en gran medida, es una responsabilidad de naturaleza interna. La característica central de tal reordenamiento tiene relación con políticas cuyo objetivo central es elevar la tasa de crecimiento económico mediante el aumento participativo de los sectores productores de bienes transables en el conjunto de la economía.

Las políticas de ajuste expansivo deben incluir combinaciones variables de por lo menos tres tipos: 1) las de control de la demanda agregada; 2) las orientadas a cambiar los precios relativos entre bienes transables y no transables; 3) y las de inversión y transformación de la producción, de modo que se produzca a largo plazo una reestructuración de la producción que incremente la participación relativa de los sectores exportadores o de los que sustituyen importaciones.

---

1/ Es una posibilidad bastante teórica en el corto plazo, principalmente para los países con ingresos medios en cuyo nivel se sitúa la mayoría de los países de América Latina.

En cuanto a los instrumentos específicos de una política de ajuste expansivo, se pueden mencionar, en primer lugar, las medidas cambiarias, que a través de un tipo de cambio real efectivo, hace más rentable la exportación y la sustitución de importaciones. Este es un instrumento de fácil manejo que no genera resistencia en el exterior y no es discriminatorio. En segundo lugar, esta la política comercial, más compleja desde un punto de vista administrativo, y que plantea problemas fiscales y de resistencia externa; sin embargo, permite una mayor selección de las políticas de promoción.

Referente a las medidas comerciales, la experiencia ha demostrado que éstas deben ser selectivas y con estímulos temporales; esto supone que la actividad va a madurar y, en el futuro, va a ser competitiva internacionalmente. (Se pueden establecer excepciones como son las acciones en procura de la seguridad alimentaria).

En el largo plazo, las políticas de transformación de la producción son un elemento clave en la opción de ajuste expansivo; ahora bien, las posibilidades de llevar a cabo una expansión importante y sostenida de las exportaciones estarán condicionadas por la necesaria reorientación de las políticas de inversión pública en apoyo del sector agrícola, en especial, como respaldo de bienes transables.

En síntesis, las políticas de ajuste expansivo dependen del contexto externo, del esfuerzo y de acciones internas. Sin embargo, en el análisis que se realice, es necesario diferenciar las situaciones temporales de las estructurales, como asimismo la situación que enfrentan los diferentes países, y el comportamiento económico de sus productos.

Si bien las perspectivas para los productos tradicionales no parecen muy auspiciosas, aun en este caso es válido y necesario un análisis producto por producto, inclusive evaluando diferentes opciones según el mercado de destino. Además, en los últimos años, se han dado varios casos de relativo éxito en la exportación de productos no tradicionales; no se debe olvidar que las políticas de ajuste, en muchos países, pueden descansar en el desarrollo y exportación de bienes de naturaleza industrial, los cuales reforzarán la exportación de los productos agropecuarios, para los cuales existe un requisito básico: "Crear que se puede hacer".

### Comentario

Establecidas las diferencias entre ajuste y estabilización, quedan pendiente las repercusiones sociales muy serias que pueden tener esas políticas por su impacto en el ingreso y en el consumo el costo de esas medidas está relacionado con la velocidad y profundidad adoptadas en su aplicación también con la secuencia y simultaneidad de los procesos de ajuste y estabilización.

En cuanto a la velocidad y costo de las acciones de estabilización y ajuste, se reconoció que en situaciones de inflación exagerada había dado buenos resultados un tratamiento de cambio brusco ("shock treatment"), como en el caso de Bolivia, para lograr la estabilidad. Pero en situaciones de desequilibrio externo significativo, era recomendable un ajuste con un cambio gradual, ya que así se podría proteger a los grupos más vulnerables del impacto.

Sobre la secuencia de estos procesos se vieron experiencias que llevaron a concluir que, en casos de desequilibrios muy grandes, aquélla era recomendable, aunque su orden progresivo variaba según la circunstancia de cada país. Se vio como en situaciones de "hiperinflación" (caso de Perú) era conveniente privilegiar un programa de estabilización expansiva como primera fase, para luego entrar en el ajuste expansivo. En cuanto a la simultaneidad de los procesos de estabilización y ajuste, se reconoció que en casos de desequilibrios leves podría ser posible. Sin embargo, dada la complejidad implícita de esta temática, las especificidades propias de cada país en su entorno económico, social y político, son las que en último término definen el área de factibilidad de la política económica en materia de crecimiento, estabilización y ajuste.

Es relativamente cierto que, tarde o temprano, todos los países requieran plantearse políticas de ajuste, no como una política de ajuste "per se", sino de ajuste con crecimiento, lo cual necesita un proceso gradual, pues se trata de un fenómeno de carácter estructural y no coyuntural, situación aún más válida para el sector agrícola por su función productiva.

La ejecución de políticas de ajuste en los países de América Latina enfrenta serias restricciones en materia de tecnología y de disponibilidad de capital, por lo cual cobra plena vigencia alterar las prioridades en favor del desarrollo y el pago de la deuda externa, y no a la inversa.

Situados en un contexto donde los factores externos son en muchos casos dominantes, América Latina requiere, dar una respuesta enérgica, de acuerdo con un desarrollo endógeno que haga viable una inserción más equilibrada en el comercio internacional. Se trata, en suma, de concebir estrategias de desarrollo que postulen una clara política exterior, que amplíe los espacios de negociación y se complemente, internamente, con el fortalecimiento de la planta productiva nacional para satisfacer los requerimientos de consumo, empleo e integración productiva. Además, es imprescindible que tal readecuación contemple la generación de excedentes para la exportación.

En función del desarrollo endógeno, se destacó el potencial implícito en el incremento del comercio intra-regional. Asimismo, se señaló que la autosuficiencia alimentaria era un imperativo que no implicaba necesariamente un aislamiento productivo con el exterior. También debe tenerse presente que existen numerosas restricciones en el comercio intra, tanto de carácter arancelario como para-arancelario. De todas formas, sigue siendo pertinente, como directriz, la búsqueda de un incremento en el comercio intralatinoamericano de productos agropecuarios.

Es necesario un profundo cambio en las estrategias actuales de los sectores agropecuarios de muchos países de la región, en el sentido de darles una visión internacional y macroeconómica, que supere en el análisis de sus problemas y en la búsqueda de soluciones los estrechos marcos tradicionales, localistas y sectoriales. A tal finalidad, se adelantaron algunas políticas:

- a. 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, y programar los potenciales de oferta exportable.
- b. En lo monetario y fiscal, reemplazar la ortodoxia, que ha demostrado ser recesiva, por una flexibilidad y capacidad creativa; sustituir, por ejemplo, los cortes drásticos por una programación y selectividad del gasto público; un sistema bancario especulativo por una intermediación financiera para el desarrollo; la eliminación de subsidios a las empresas paraestatales y su reemplazo por políticas de racionalización, para preservar las estrategias de desarrollo.
- c. En la asignación sectorial de recursos, evitar el predominio de criterios financieros en la determinación de la magnitud y distribución del gasto público y enfatizar los conceptos de desarrollo y cambio estructural.

Se destacó que para lograr el ajuste con crecimiento en la agricultura, se debe reconocer que por la naturaleza de esta actividad existía una cierta inflexibilidad en las explotaciones agrícolas, razón por la cual éstas requerían una cuidadosa consideración del factor tiempo, tipos de agricultores y de un nuevo papel del Estado en este proceso. Se argumentó que los márgenes de flexibilidad se ampliarían considerablemente, si se consideraba la agricultura como una etapa de un complejo agroindustrial.

En las experiencias de las políticas de ajuste, el crecimiento de la productividad ha desempeñado un papel muy positivo, tanto en industrias que se desarrollaron al amparo de la sustitución de importaciones, como en procesos de industrialización agrícola para la exportación. Sin embargo, en determinadas ocasiones, podría ocurrir que un proceso de crecimiento de la productividad se constituya en un obstáculo para el proceso de estabilización de la economía. Una de las condicionantes de estas políticas es su ejecución con tasas de interés real excesivamente elevadas. Este hecho tiende a distorsionar cualquier asignación de recursos, y se traduce en el interior de los países en transferencias de ingreso, que pueden tornarse políticamente irrealizables y que no favorecen al sector agrícola de productos transables; esta situación se podría caracterizar como una fatiga de las políticas de ajuste.

Por otra parte, debe quedar claro que las políticas de ajuste deben vincularse funcionalmente a las de renegociación de la deuda; existe, además, una condicionante externa: el ajuste con crecimiento no será viable con el mantenimiento de las actuales políticas de los países desarrollados.

Una tarea muy compleja, que en muchos casos no resulta, es cómo reemplazar los mecanismos de subsidios al crédito agrícola; en otras palabras: como transferir recursos del sector no agrícola al agrícola, sobre todo, en presencia de tasas reales de interés tan elevadas, que se explican en parte por la transferencia de recursos de América Latina al exterior, por cuanto, al reducirse los fondos prestables, inevitablemente se traduce en alzas de las tasas de interés. Con esto, una vez más, se está llamando la atención sobre el vínculo entre las políticas de ajuste y las de renegociación de la deuda.

Dentro del contexto internacional, se subrayó el crecimiento casi autónomo de la variable financiera con independencia de la real, situación válida para los propios países desarrollados. Esta situación constituye un gran desafío, pero debe tenerse presente que resta autonomía de decisión. Así mismo no se debía exagerar el énfasis puesto en los requerimientos de exportación. Se trata de expandir el crecimiento, para lo cual el aspecto crucial es el económico; éste involucra un incremento de las importaciones y, por lo tanto, es necesario exportar para financiar en forma más sana tales requerimientos de importación.

El desafío de los países de América Latina en los años futuros es muy serio, sobre todo, en cuanto a la selección de inversiones y de fomento. Se debe enfrentar un mundo financiero que funciona con gran autonomía, con un comercio mundial cambiante y dotado de una tecnología en constante renovación, donde no parece conveniente concentrarse exclusivamente en productos con tecnología simple, orientados a los recursos naturales latinoamericanos: flores, frutas, mariscos... Tampoco parece fácil ejecutar estrategias con gran flexibilidad en el sector agrícola, aunque se pueda obtener algún éxito orientándolas hacia el desarrollo agroindustrial y los servicios incorporados en los transables agropecuarios.

## B. DOCUMENTOS DE DISCUSION

### Las Políticas Agrícolas en los Países en Desarrollo Aspectos Nacionales e Internacionales 1/

#### Introducción y objetivos

La agricultura representa una gran proporción del ingreso, empleo y divisas que obtienen los países en desarrollo, especialmente los más pobres. Si bien el peso de la agricultura en el ingreso nacional ha disminuido considerablemente desde los años sesenta, las políticas relativas a tal sector continuarán siendo de importancia capital 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, quienes viven principalmente en zonas rurales. Por esta razón, los temas relacionados con las políticas agrícolas son fundamentales para el 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, las cuales comenzaron con las malas cosechas de Paquistán Oriental e India en los años sesenta. La "crisis mundial de alimentos" del período 1972-74 fue aún más dramática. Aunque se produjo por una desafortunada coincidencia de diversos acontecimientos, muchos consideraron este episodio como el comienzo de una escasez mundial de alimentos con una tendencia a largo plazo. Las crisis alimentarias y las hambrunas que se produjeron posteriormente en varias partes del mundo en desarrollo, reforzaron el pesimismo maltusiano, prevaeciente durante los años setenta. Por ejemplo, en el informe del Club de Roma se plantea seriamente la posibilidad del día del juicio final maltusiano al comienzo del próximo siglo.

Globalmente, esta preocupación es infundada. 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 producción de alimentos se redujo. No existe ninguna razón para suponer que tal tendencia se haya interrumpido, especialmente por el rápido progreso tecnológico que se ha arraigado en muchos

---

1/ Documento presentado por Dr. Anandarup Ray, Economista del Banco Mundial. Una versión original del mismo fue presentada en la Conferencia Internacional Nomisma. (Boloña, Italia, Set. 1986.) El autor agradece los comentarios de los señores Ajay Chhibber, Guy Pfefferman y Ernest Stern, aunque el documento se basa esencialmente en temas contenidos en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, del Banco Mundial, el autor asume la responsabilidad total y exclusiva por su contenido.

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 queda todavía mucho por hacer, especialmente en Africa por lo menos, no hay ninguna duda respecto de 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 necesariamente ayudan a los grupos más necesitados. Por consiguiente, la seguridad alimentaria ha pasado a constituir el tema sobresaliente de los últimos años: 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 en favor de 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 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 interrogantes más importantes relacionadas con la agricultura mundial actual; por ejemplo: Cuáles son las políticas agrícolas típicas de los países en desarrollo? Son eficientes? Hasta qué punto están orientadas al cumplimiento del crecimiento económico, la eliminación del hambre y el alivio de la pobreza? En qué forma influyen unas sobre las otras, las políticas agrícolas de estos países y las de los industriales? Aún cuando el clima externo sea difícil, hacen los países en desarrollo lo más que puedan o están agravando la situación con los 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 la economía mundial, en general y los países en desarrollo, en particular 1/.

En este trabajo se propone realizar una reseña amplia e indicativa de las tendencias de la política agrícola en los países en desarrollo y explicar por qué estos puntos son importantes y merecen que se les preste atención, en forma más sistemática que hasta el presente.

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

Se dan algunos bienes públicos muy importantes, que sólo los gobiernos pueden proveer 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.

1/ Al desarrollar esta perspectiva, influyeron en mí las opiniones de Johnson. 1973.

El hecho que el gasto público en este tipo de servicios pueda ser muy beneficioso, ha quedado ampliamente demostrado en muchos casos. El aumento en extensión 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 donde la producción de alimentos per capita ha excedido con creces el 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 esos bienes públicos.

Sin embargo, el suministro de servicios públicos esenciales para promover la agricultura es sólo uno de los muchos elementos de la política económica que determina el crecimiento de ese sector. Sin un clima de política favorable, es posible que se desperdicie gran parte de los recursos invertidos en esos servicios. Por ejemplo, si bien en países como México e India se ha creado una gran capacidad de riego, hay una proporción extremadamente grande de ésta que está subutilizada, mal mantenida o abandonada, hasta el punto de que la rehabilitación de las obras existentes, más bien que la construcción de otras, ha pasado a tener cada vez mayor prioridad 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 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 escasez de diversos tipos. Por ejemplo, en Egipto, los proyectos de recuperación de tierras reciben mucha prioridad, aunque frecuentemente son antieconómicos. Los subsidios que se dan al sector ganadero, que agravan la escasez de tierra, son una razón importante por la que esos proyectos parecen interesantes a primera vista.

Los principales elementos del clima de política que se deben examinar son los siguientes: a) estrategias generales de desarrollo y políticas macroeconómicas; b) tributación de los productos agrícolas y programas de subvención de los insumos agrícolas; c) intervenciones especiales del gobierno en la comercialización.

Lógicamente, estos elementos no son separables, pues 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 función 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 ignorar las variables "no relacionadas con los precios".

### Estrategias económicas y políticas macroeconómicas

Las repetidas crisis de la deuda, los episodios de inflación elevada 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 puesto en primer

plano el tema de readaptación a estos factores las economías y la forma en que las políticas internas de diversos tipos inhiben o faciliten 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 decisivo, incluso en el corto plazo.

Esta experiencia ha exigido una renovada flexibilidad y adaptabilidad en la formulación de las políticas y ha enfatizado 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 afecten 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. Una de ellas define el tipo de cambio real de un país como el precio en su propia moneda, y deflatado por su propio índice general de precios internos ( $P_d$ ), de una cesta internacional de bienes, deflatada por el índice de inflación internacional ( $P^*$ ). Si el tipo de cambio nominal es  $E$ , el tipo de cambio real se define como 1/:

$$RER = E \cdot P^* / P_d$$

Esta es la manera 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 es que el ajuste se efectúe mediante modificaciones del tipo nominal que afecten, de igual modo, los precios de todos los bienes comercializables. En un régimen de tipos de cambio fijos, con los precios de los bienes comercializables determinados por 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 implica cambios en los productos-salario 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 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 2/:

---

1/ Véase Harberger, 1986

2/ Véase también Valdés, 1985 y Cavallo, 1985.

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

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 en la 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 al desarrollo a través de la industrialización protegida que adoptan numerosos países en desarrollo. La sobrevaloración del tipo de cambio real perjudica la agricultura, pues 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 deja sentir solamente en los precios relativos de los productos. La producción ineficiente de insumos agrícolas en un régimen de obstáculos arancelarios también perjudica la agricultura, a menos que no 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 doblemente: en relación con la industria y con los productos no comercializables.

Varios estudios han mostrado la forma en que las políticas proteccionistas de la industria afectan 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 gran protección a los bienes de consumo industriales significó que los precios de los productos agrícolas de exportación fueran entre un 44 y 71% inferiores, a los precios de los alimentos comercializados protegidos; y entre un 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 importados reducía el precio de los bienes agrícolas comercializados en un 10%, en relación con los precios de esos productos importados, y, entre un 5,6 a 6,6%, en relación con los precios 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 el tipo de cambio real únicamente a través de la política comercial; también son importantes las modificaciones de la política 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 tiende a apreciarse. Asimismo, si un gobierno financia déficit fiscales de manera inflacionaria, pero no deprecia

el tipo de cambio nominal concomitantemente el tipo de cambio real se apreciará. Lo mismo sucede si un gobierno financia sus déficit mediante el endeudamiento externo 1/.

En la práctica, muchas veces, todos estos factores actúan conjuntamente. Por ejemplo, cuando la política expansionista monetaria y fiscal han llevado a una inflación más alta en un 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 básicamente favorecen la industria nacional. Las importaciones de alimentos quedan generalmente 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, suelen elevar los impuestos a la exportación de los productos agrícolas y refuerzan de esta manera el sesgo contra la agricultura.

Otro ejemplo es el de la administración macroeconómica desacertada, la cual puede causar graves problemas cuando hay grandes entradas de capital del extranjero o acentuados aumentos de los precios mundiales de algunos productos clave de exportación. Evidentemente, de permanecer iguales todos los demás factores con una variación favorable de los términos de intercambio externos debería apreciarse el tipo de cambio real. En sí, ese fenómeno, base del problema llamado el "síndrome holandés", no es un problema que se relacione con la asignación de los recursos económicos, a menos de que la transición, a corto plazo, del sector de los bienes comercializados al de los bienes no comercializados no 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 la apreciación del tipo de cambio. Esto sucedió en Iraq en los últimos años de la década de 1960 y en los primeros años de la de 1970 2/. 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 e 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 del 80, muchos países dejaron que su tipo de cambio real se apreciara. En lo que respecta a las regiones,

1/ Véase Cavallo, 1985.

2/ Véase Harberger, 1986.

la apreciación fue más pronunciada en los países de Africa, al sur del Sahara, región con 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 sobre la base del período de 1969-1971.

Cuando los tipos de cambio reales se aprecian en forma tan abrupta, sus efectos pueden anular los de políticas más específicas del sector, que, con frecuencia, 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 aumente, debido a la emigración de trabajadores agrícolas, los efectos adversos de las políticas macroeconómicas habrían sido mayores que lo indicado por las tendencias de los precios de los productos, consideradas aisladamente.

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
Costa de Marfil	81	56	74
Etiopía	93	64	67
Ghana	89	23	8
Kenia	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 de Sahara	84	62	69

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986.

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

Las tendencias del 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 aparente mejoramiento 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 1969-1971 y el de 1981-1983; es decir, los precios internos aumentaron considerablemente más que los precios en frontera.

Pero cuando éstos 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 cultivos de exportación en determinados países africanos (1972-1983)

(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
Costa de Marfil	140	98	119	87	92	66	99	71
Etiopía	73	55	73	49	88	71	101	66
Kenia	115	94	115	98	101	83	98	84
Malawi	85	79	106	100	102	94	106	97
Malí	128	79	177	122	101	83	98	70
Níger	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

Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986.

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.

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 del comercio y de 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 oficiales de cambio; las fluctuaciones de los tipos de cambio reales pueden agravar considerablemente la variabilidad del ingreso agrícola real.

En el Cuadro 3, se presenta variación del tipo de cambio real en diversos países seleccionados, usando como índice la razón tipo máximo-tipo mínimo que prevaleció durante el período 1/. Como resultando de estas variaciones, los incentivos efectivamente recibidos por los agricultores fueron muy 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; ya 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 ilustró 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 2/. No obstante, para que sea convincente, es necesario simular las principales interacciones entre las políticas macroeconómicas y sectoriales, tomando nota explícitamente de estas últimas, lo cual 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 fue construido básicamente para algunos países africanos, se puede generalizar y aplicar a otros países en desarrollo, con la clara excepción de los pocos que han crecido en forma muy rápida desde los años sesenta, como Corea y Taiwán, y ahora imitan las políticas de los países industriales.

---

1/ Véase Harberger, 1986.

2/ Véase Balassa, 1986.

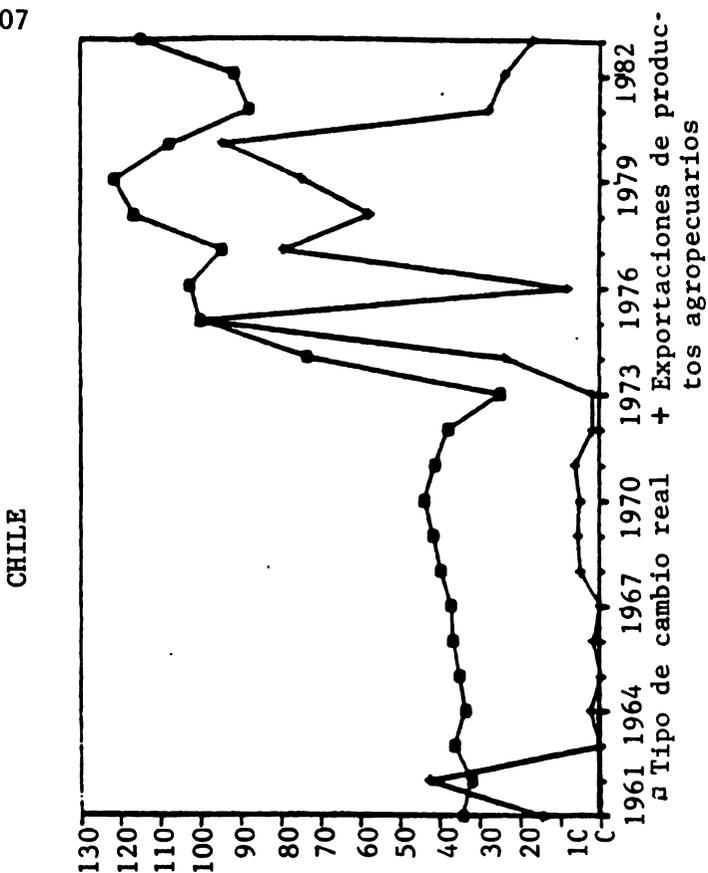
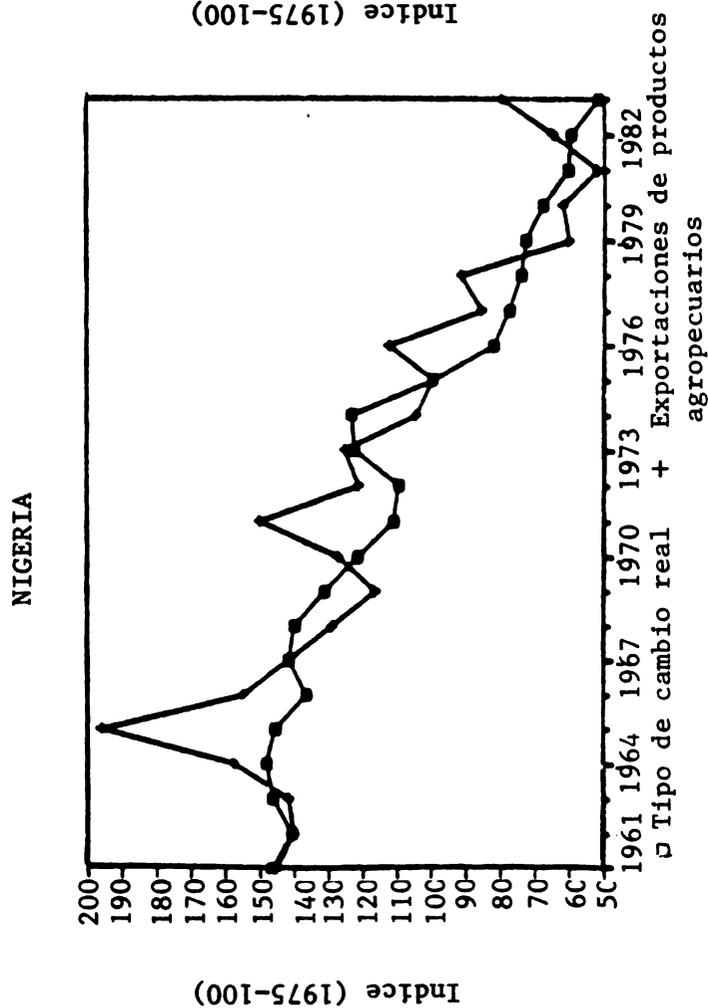
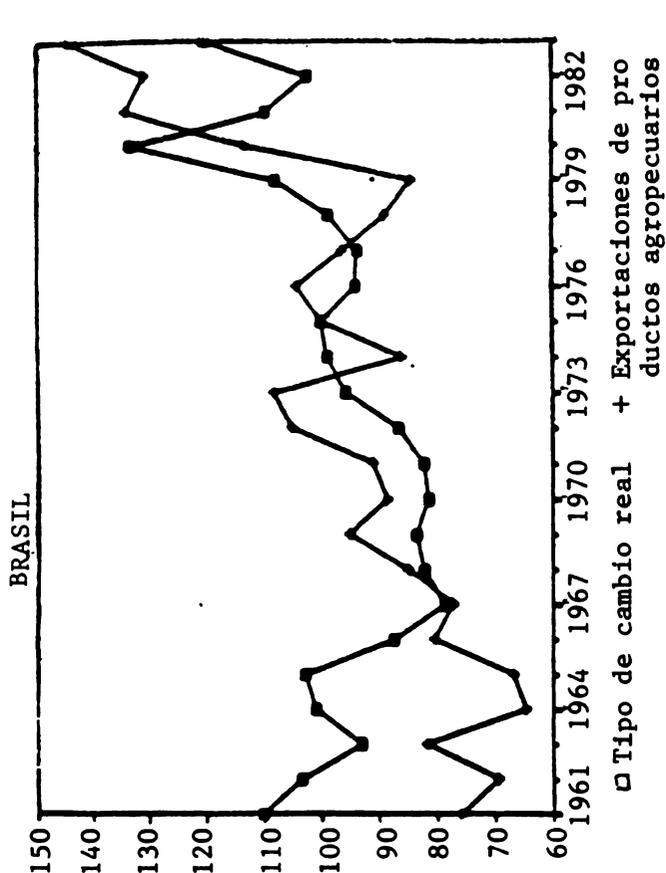
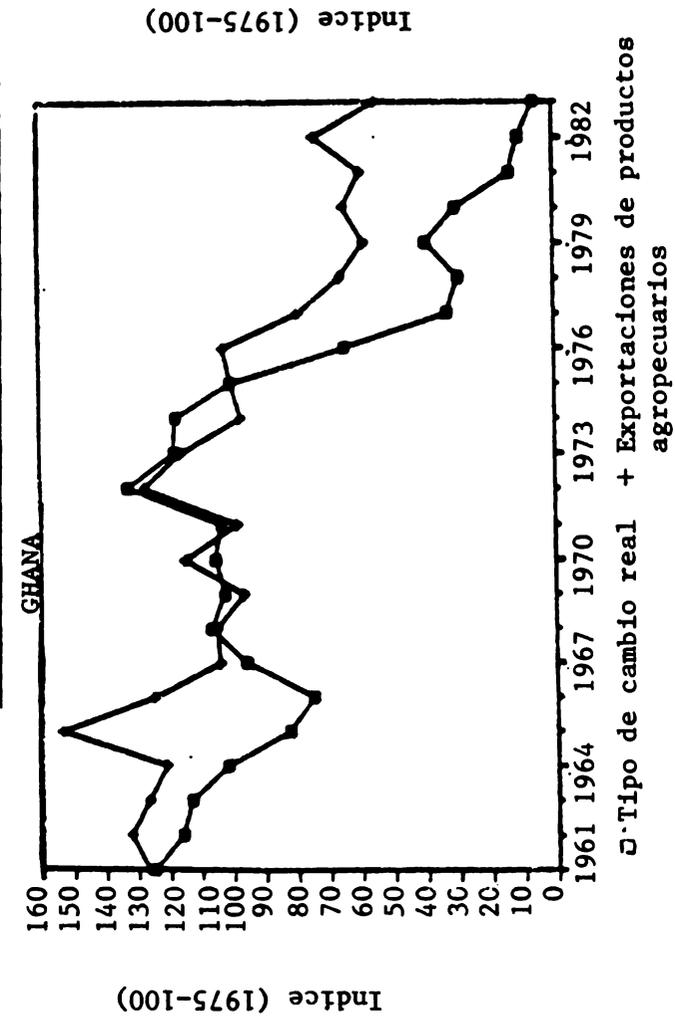
**Cuadro 3. Gama de variación de los tipos reales de cambio**  
(Tipo máximo del período dividido por tipo mínimo)

	<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 suele establecer un amplio programa de subsidios a los alimentos en las zonas urbanas. Los precios al productor, por lo general se mantienen bajos en relación con los precios en frontera, aun al tipo de cambio nominal. Los productores reciben subsidios a la producción, en forma especial, por medio de crédito a un tipo de interés bajo; pero tales subsidios benefician principalmente a los agricultores modernos con una 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 tiempo, y Peter Bauer, más recientemente. Las empresas paraestatales de comercialización, 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.

Existe una gran incertidumbre respecto de la cantidad precisa con la cual se agravan los bienes agrícolas, pero indudablemente 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 usada de tributación y de subsidio varía enormemente. Aparte de los derechos de importación y los impuestos a la exportación, hay cuotas comerciales. Frecuentemente, la cantidad por comercializar, así como los precios en la finca y los urbanos, son decididos por organismos del gobierno con facultades comerciales monopolistas. Sus acciones pueden producir 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, etc., contribuyen a la divergencia entre los precios internos en la finca y los precios en frontera.



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 mismo año y de un año a otro. No obstante, Binswanger y Scandizzo (1983), por ejemplo, han realizado investigaciones 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 períodos.

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 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 refuerzan el sesgo contra la agricultura, implícito en las políticas que se aplican a toda la economía.

Los cultivos de exportación son típicamente gravados, lo cual ha pasado a ser algo esperado 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. Sin embargo, lo sorprendente es que los impuestos a la exportación frecuentemente son muy altos, del 50 al 75%. Esta situación se da en parte en el caso de los productos agrícolas que sustituyen importaciones. Algunos países en desarrollo, especialmente los de ingreso mediano, han tratado de dar tratamiento preferencial a la producción nacional con respecto a las importaciones 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, el 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 la adquisición de cereales de producción nacional a precios inferiores a los precios en frontera. Los poderes comerciales monopolistas, ejercidos en los mercados internos y externos, hacen que esto sea posible. Este tipo de política ha sido particularmente notable en Africa, 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 poderes monopolistas en los cultivos alimentarios. Los mercados paralelos y el comercio ilegal a través de la frontera florecen en Africa, a pesar de los diversos esfuerzos por vigilar la situación. Sin embargo, el aumento de los mercados paralelos sólo indica que algunos agricultores pueden evadir a los elevadísimos impuestos que de otra manera tendrían que pagar.

No escapan totalmente al impuesto, aunque es difícil saber cuál sea la tasa impositiva a la cual les habría sido indiferente vender oficialmente o vender en mercados paralelos. También es cierto que al forzar a los agricultores a vender en otra parte, los gobiernos frustran su propio objetivo: la adquisición de 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 este caso 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 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 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 previenen la escasez y puede suceder que los precios a los cuales la oferta y la demanda se equilibran, sean efectivamente superiores en el mercado que los precios en frontera. Es especialmente así, si se toma en cuenta la calidad, frecuentemente mala, de los servicios de comercialización que proveen los organismos públicos.

Esto sucede también en el caso del crédito rural que en muchos países, especialmente sudamericanos, se ha 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.

Queda poco espacio para ser optimista en que los programas públicos de abastecimiento de insumos, en los cuales frecuentemente se gastan grandes cantidades de recursos, compensen a los agricultores por la discriminación que sufren en lo tocante a productos. En realidad, el efecto a largo plazo de los programas de abastecimiento de insumos subvencionados, muchas veces es lo opuesto de lo que se desea. 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 este país. Inevitablemente, este tipo de política conduce a la reducción de los programas de crédito en períodos de estabilización económica.

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

#### Aspectos relativos a la tributación y subsidios

Esta reseña muestra que en los países en desarrollo ha habido una gran discriminación en contra del desarrollo agrícola. En las deliberaciones sobre la agricultura, habidas en los principales foros internacionales que han conducido a iniciativas valiosas (como la relativa a la investigación agropecuaria y a los sistemas de alerta temprana en el caso de las hambrunas) y que, con toda razón, nos han hecho fijar la mira en la pobreza generalizada y aguda, pero no se ha enfatizado la importancia que en esto han tenido las políticas discriminatorias que frecuente y sistemáticamente los países en desarrollo han perseguido. El mundo en que se desenvuelven esos países, y en realidad sus propias políticas agravan el problema. Esta es la paradoja básica que no debemos perder de vista.

Como se vio, la estrategia global de desarrollo que persiga un país en desarrollo es sumamente importante. Las estrategias orientadas hacia el interior, que promueven una eficiente industrialización, no sólo no permiten establecer una base industrial competitiva, como lo han demostrado ampliamente las investigaciones realizadas por Balassa, Baghwati, 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 o libre de sesgo respecto del comercio. No debe haber ningún sesgo contra las exportaciones: el tipo de cambio efectivo de las exportaciones de un país debe ser igual al tipo de cambio efectivo de sus importaciones 1/. El sesgo en contra de las exportaciones es una causa primordial del sesgo contra la agricultura. Incluso dentro de las importaciones, los sustitutos de importaciones no agropecuarias tienden a ser favorecidas en relación con los de las importaciones agropecuarias, lo cual intensifica este problema.

En lo concerniente 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 sería demasiado alto, mientras los derechos de importación también lo sean. 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, 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 la industria, no sólo aumentaría la eficiencia del sector industrial sino también se promoverían la eficiencia y el crecimiento de los demás sectores, incluso de la agricultura.

---

1/ Véase, por ejemplo, Baghwati, 1986)

No obstante, se aduce que se necesita la tributación de la agricultura, sea implícitamente a través de políticas macroeconómicas o, explícitamente a través de impuestos que se apliquen a sectores específicos, por diversas razones. Entre éstas 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 monopolistas. En tercer lugar, se aduce que la agricultura es en sí poco rentable a largo plazo y que se debe gravar, 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 bajos salarios urbanos. Finalmente, muchas veces se opina que se necesita la tributación de los productores agrícolas para combatir la pobreza, pues provee alimentos baratos para los pobres de las zonas urbanas y rurales.

Este tipo de argumentos generalmente se basan 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 sea baja, no significa que los impuestos sobre el producto tengan poco efecto en cuanto a eficiencia. El ingreso nacional real a que se renuncia como resultado de un impuesto, tiende a aumentar la tasa del impuesto en forma más que proporcional. 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 captadas típicamente en los estudios sobre la reacción de la oferta. Esto se observa con 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 que sea menor que la reacción de la oferta de un determinado cultivo, debido a los efectos de los precios cruzados.

Un estudio en Argentina demostró que, entre 1950 y 1972, si los precios agropecuarios hubieran sido un 10% mayores de lo que en realidad fueron (cuando el gobierno gravaba fuertemente los productos agrícolas), la producción agrícola total habría aumentado gradualmente hasta situarse en un nivel aproximado de 9% anual, superior al que registró efectivamente durante el período. El aumento de la producción se hubiera 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 tal que ocasionaron una fuerte 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 mayor un 20% anual, superior que el que se hubiera dado sin dicho aumento. 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 1/

Si lo que se ha observado respecto de la Argentina y Chile no se puede no generalizarse y aplicarse a otros países, los resultados son intuitivamente muy plausibles y concuerdan con la experiencia general de otros países. En los países en donde la discriminación contra la agricultura ha sido moderada, (como en numerosos países asiáticos), tal sector ha mostrado buenos resultados y la producción de alimentos ha excedido ampliamente el aumento de la población. En China, por ejemplo, el extraordinario cambio de rumbo de la agricultura, observado desde que comenzaron las reformas, no se puede explicar en función del gasto público en infraestructura y de los programas de suministro de insumos. Sólo puede explicarse en función de los mayores incentivos ofrecidos a los agricultores, por los mejores precios y el considerable avance hacia la propiedad y la comercialización privadas 2/. En cambio, en los países de Africa al sur del Sahara, en donde 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 pueda ser intensa en la agricultura señala la necesidad de proceder con gran cautela al derivar conclusiones de política basado en el análisis convencional de tendencias a largo plazo. Si bien es cierto que la contribución de la agricultura al 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 asegura que la disminución de la contribución relativa se produzca un ritmo adecuado, a través del progreso técnico natural.

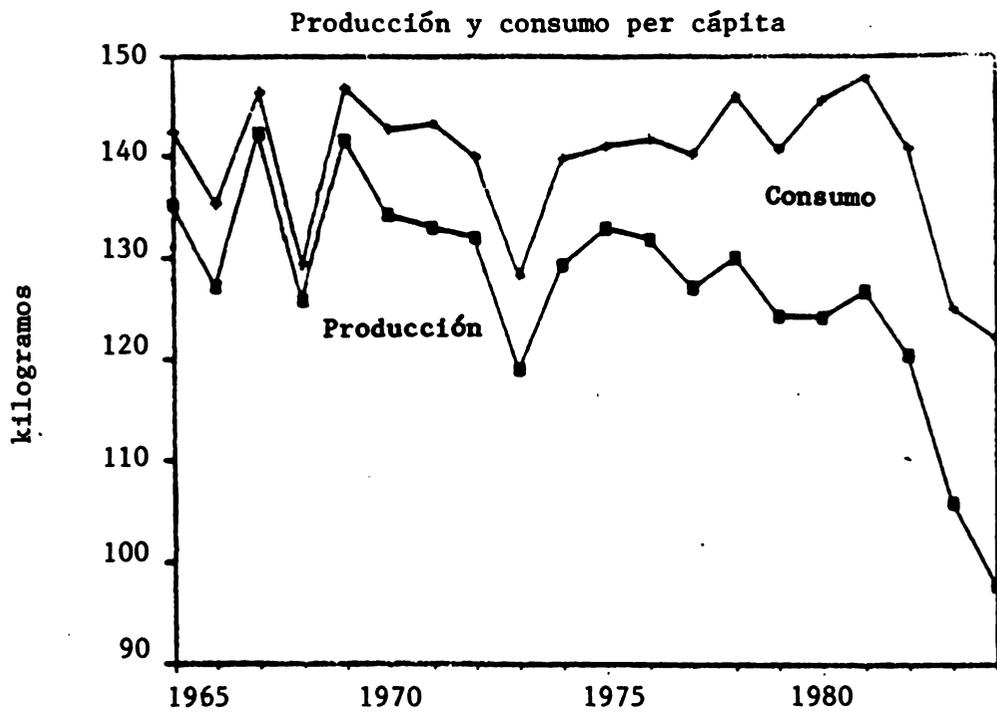
La tesis de Prebisch-Singer, relativa al deterioro de los términos de intercambio de trueque, es otro concepto que ha persistido en la mente del público y ha influido en los rectores de las políticas, a pesar del estudio minucioso a que la sometieron Spraos y otros. Acertado o equivocado, su problema básico consistió en 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.

---

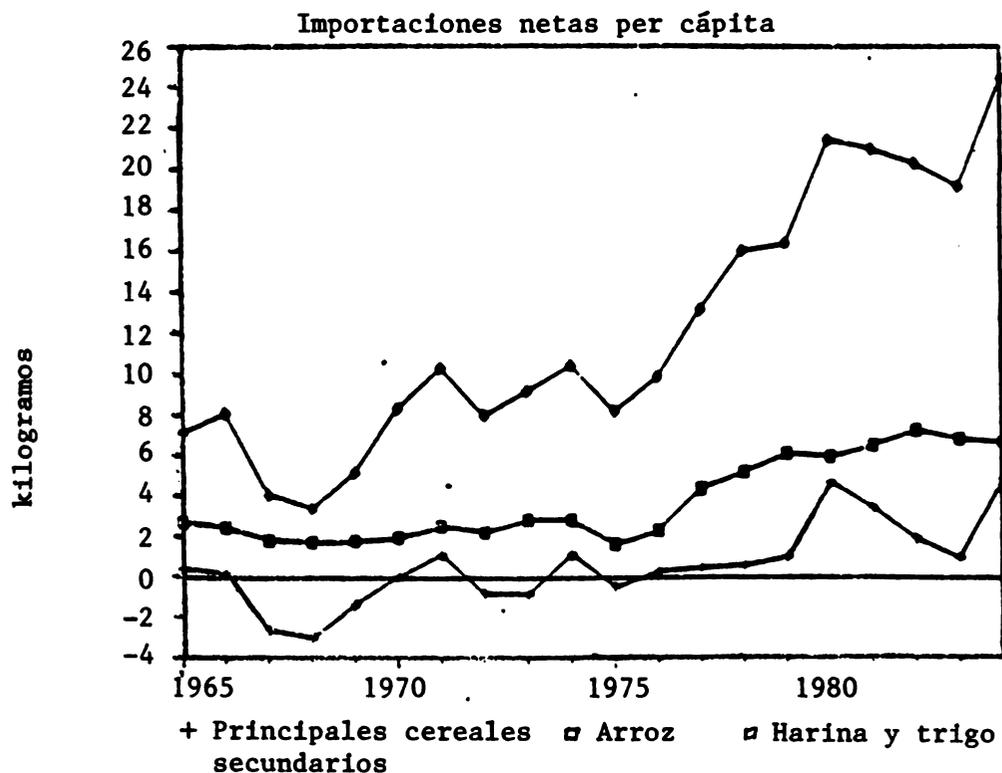
1/ Cavallo y Mundlak, 1982; véase también Mundlak, 1979.

2/ Lardy, 1985.

**Figura 2. Producción, consumo e importaciones de cereales en Africa, al sur del Sahara, 1965-1984**



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



Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986.

La evolución de la participación de las exportaciones en los mercados mundiales es un indicador particularmente pertinente en este contexto. También sugiere que el poder de monopolio, en tales mercados, puede fácilmente sobreestimarse.

Los países que han descuidado los sectores primarios y han implantado fuertes impuestos, quizás para captar rentas de monopolistas en los mercados mundiales, han sufrido una enorme y rápida disminución de su participación 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 de arroz; Egipto en el del algodón; y Sri Lanka en el del té. No se trata de que uno no deba preocuparse por las tendencias declinantes de los precios mundiales; se trata de que se pueda hacer frente a esas tendencias mucho mejor de lo que lo han hecho esos países.

A un nivel más profundo, subsiste el problema de las soluciones de compromiso: por ejemplo entre sacrificar parte del ingreso nacional vía tributación para financiar gastos públicos productivos y el aumento de 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 una solución de compromiso factores "precios" y aquellos "no relacionados con los precios". No obstante, esta solución de compromiso está mal formulada.

Aparte de la artificialidad de separar los factores relacionados con los precios de los no relacionados con éstos la discusión se plantea en términos del producto agrícola total y no en términos del PIB o de alguna otra medida del bienestar, aun así, rara vez se especifican las limitaciones del análisis de la soluciones de compromiso.

Quizás la manera más sencilla de tratar el tema de política sería plantear que los impuestos sobre la agricultura se necesitan para financiar gastos públicos, en particular en las zonas rurales. Luego, se puede demostrar que la economía puede beneficiarse si los productos agrícolas se gravan en 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 de la agricultura. Los impuestos de exportación sobre los cultivos de plantaciones, incluso se pueden configurar de manera que sean 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 reducir al mínimo el costo de recaudación de ingresos. De acuerdo con este razonamiento, se puede crear una gran taxonomía de casos.

No obstante, estos conceptos teóricos no pueden justificar elevadas tasas marginales de impuestos sobre la producción, que excedan en la práctica y que excedan tasas que maximicen 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 suelen sobrepasarse 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 de tipo convencional, y también para reducir los impuestos que gravan a productos agrícolas.

En cuanto las soluciones de compromiso entre la equidad y la eficiencia, evidentemente ambos aspectos 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 de la distribución. Una vez que se haya definido una función de valoración social, es posible encontrar un conjunto de precios óptimos que se puedan usar para medir las distorsiones. Sin embargo, no hay consenso respecto de lo que debe 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 gran interés político que suele surgir entre diversos grupos de beneficiarios.

Por lo tanto, no debe causar gran sorpresa el 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 seleccionados de agricultores, especialmente a los de posición económica relativamente holgada. Los subsidios no discriminatorios a la población urbana y su financiamiento mediante impuestos a la agricultura es otro fenómeno muy común que a menudo 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 han estudiado una gran diversidad de intervenciones que pueden remediar la malnutrición y las hambrunas 1/. 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 fijos a los alimentos en términos nominales, puede hacer estragos en el presupuesto y en el costo de las importaciones.

---

1/ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1986b; Pinststrup-Andersen, 1985; y Sen, 1986.

Casi no hay duda que programas específicos de subsidios de alimentos a grupos específicos 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.

Aunque 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, concuerda fácilmente en cuáles son realmente las metas sociales en términos prácticos y operativos, sigue siendo imposible formular programas de orientación social totalmente sobre la base de prioridades bien delimitadas. Tampoco es posible responder a las siguientes preguntas básicas sobre qué 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 existen sociedades rurales en donde los pobres son compradores netos de alimentos y que serán los que sufrirán las consecuencias del alza de los precios. Esto es así, pero se debe agregar que este argumento no significa que, sea cual fuere el nivel de los precios de los alimentos en las zonas rurales hoy, 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 China.

Si como experimento mental se adopta el conocido marco utilitario, la tasa de descuento social entre una generación y otra puede considerarse como primera aproximación, como el aumento esperado del crecimiento del ingreso per cápita <sup>1/</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 cápita 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 las 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.

El concepto de seguridad alimentaria incluye las hambrunas. En los últimos años, se han efectuado numerosas investigaciones sobre la hambruna <sup>2/</sup>.

---

1/ Véase Ray, 1984.

2/ Véase Sen, 1981, 1986.

Sin restar importancia a la influencia de 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 del 40, debido a que los precios urbanos de los alimentos se mantuvieron bajos, 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 inflacionario que recayó sobre los campesinos, sin tierras y otros grupos vulnerables. Adam Smith aconsejó, respecto de otra hambruna que asoló a Bengala hace mucho tiempo (y Sen amplió su conclusión recientemente), lo que se debe hacer frente a las hambrunas: no consiste en tomar simplemente medidas curativas, rápidas, ni tampoco como un solo asunto de disponibilidad global de alimentos. Las políticas económicas desafortunadas y en particular una tributación alta y sostenida sobre la producción agrícola aumentan la vulnerabilidad de un país a las hambrunas.

Significa todo esto que los países en desarrollo deben subvencionar su agricultura en vez de gravarla. Deben introducir sistemas de precios de sostén para los productos agrícolas del tipo empleado por diversos países desarrollados y por Corea y Taiwán. Aunque existan pocos casos en que países en desarrollo sistemáticamente mantienen precios internos a niveles superiores a los precios en frontera, esta temática adquiere cada vez mayor relevancia. 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 tienen cierta lógica en la medida en que tienen por objeto contrarrestar el sesgo contra la agricultura inherente a las estrategias orientadas hacia el interior. 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 que afectan sólo algunos cultivos. Es 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 pueda incrementar la seguridad alimentaria mediante el procedimiento de desperdiciar recursos escasos.

Debo señalar que en todo el mundo en desarrollo, se están reconsiderando seriamente los temas planteados 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 las reformas (relativamente recientes) de su economía en general y de sus políticas agrícolas en particular. Pero no hay que subestimar la importancia de las reformas más pequeñas, como la modificación de las políticas de precios del algodón en 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, la política de los países industriales con economía de mercado es la opuesta a la política 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, aunque 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 los precios mundiales, ha aumentado muy rápidamente desde los primeros años de la década de 1960, particularmente en la Comunidad Económica Europea y en Japón. Este ha sido también el caso de 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 Económica 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 usado de intervención para lograr un alto nivel de precios internos varía de un país a otro y de un producto a otro. Los productores de artículos importados, como el azúcar, están protegidos por medio de aranceles, cuotas o impuestos variables. Si la producción interna crea un exceso de oferta, éste 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, el subsidio de los insumos y el crédito se usan ampliamente para ayudar a los agricultores.

El costo de la política de apoyo a la agricultura es enorme. Las estimaciones 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 cuesta, aproximadamente, US\$100.000 millones anuales. Según las estimaciones, esto es lo que se ganaría como resultado de los precios más bajos al consumidor y de gastos públicos menores, si esos países industrializados dejaran de intervenir en los mercados agrícolas.

De tomarse esa medida los agricultores perderían; pero no 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 el 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 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.

No se trata aquí de cuestionar el alto costo de los programas de apoyo en términos absolutos; estos países son suficientemente ricos como para poder permitirse su alto costo; más bien, la interrogante es qué objetivos se persiguen o cumplen mediante tales políticas dispendiosas. El objetivo más comúnmente citado quizás sea la seguridad alimentaria "estratégica": 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 maltusianos, cabe dudar seriamente si vale la pena mantener permanentemente un sistema ineficiente para cubrir la eventualidad de un año malo. Y en caso de éste, 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 industrializados. Paradójicamente, el país que parece estar menos preocupado por la seguridad alimentaria estratégica, en este sentido, es la URSS, que para satisfacer la creciente demanda de sus consumidores a precios subvencionados, se ha transformado en un importante país importador.

Prescindiendo del costo interno, las consecuencias internacionales de las políticas de esos países son también inquietantes. Por las tendencias de la política de los países desarrollados y de los en desarrollo antes descritas, es evidente que el mundo en conjunto no maximiza el ingreso real a través de las políticas agrícolas. En los países industriales la producción es marginalmente antieconómica. La producción y las exportaciones de esos países son demasiado elevadas y sus importaciones demasiado pequeñas; esto continuará aun cuando los países en desarrollo eliminen las políticas discriminatorias contra su propia agricultura. Se espera que si hubiera libre comercio y mejores políticas internas, numerosos países en desarrollo se beneficien 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 beneficien numerosos países africanos. La balanza comercial de alimentos, que se ha tornado pronunciadamente desfavorable a los países en desarrollo en los últimos años, se tornaría más favorable. Al mismo tiempo, los países industriales evitarían las grandes pérdidas de ingresos reales en que incurren actualmente, para beneficiar 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 de libre comercio como puntos de partida, para evaluar otras iniciativas internacionales en materia de política. 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 el "Informe sobre el Desarrollo Mundial" 1/. Además, otros autores, entre los cuales se destacan Valdés y Zietz, han realizado estudios de menor alcance 2/.

Los marcos cuantitativos hipotéticos de comercio exterior están sujetos a numerosas limitaciones, como se explica extensamente en el citado Informe. Ilustran lo que podría suceder, pero no constituyen pronósticos efectivos. No obstante, basándose solamente en productos de 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. Según las estimaciones lo que ganarían 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 es lo que ocurriría en las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos agrícolas. La variabilidad que se observa en estos mercados se debe sólo parcialmente a factores climáticos y a la relativamente menor elasticidad 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 "traspasar" las fluctuaciones de precios a los demás. Esto es, obviamente, lo que sucede en el caso del azúcar, el producto básico más inestable y 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. Las fluctuaciones de 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 modelos de simulación del comercio exterior, las políticas agrícolas de los países de la OCDE realmente han distorsionado los patrones de la agricultura mundial. En verdad, la crisis actual de la agricultura mundial tiene mucho que ver con el aumento del proteccionismo, observado en algunos de los países de la OCDE, más o menos durante los últimos diez años.

---

1/ Tyers y Anderson, 1986.

2/ Valdés y Ziets, 1980.

Es fácil darse cuenta que el nivel extremadamente bajo de los precios actuales de 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; 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 la tasa de crecimiento que se observó en los años sesenta; pero de ninguna manera desaparecerá a menos de que se modifiquen las políticas de incentivos, especialmente en Europa, Japon y Estados Unidos de América.

Aunque fuese algo distinto, las políticas de la OCDE no son las única causante de los problemas de la agricultura mundial, pues la política de los países en desarrollo tienen mucho que ver con ello. Uno de los resultados 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, incluso en el caso de los cereales. Si bien son pocos los países en desarrollo que individualmente pueden influir en los niveles y variabilidad de los precios de cereales en el mundo, colectivamente lo hacen en medida muy considerable. Y como lo indica también el mencionado Informe, los países en desarrollo, como grupo, se beneficiarán considerablemente con el libre comercio, solamente si reforman su política agrícola interna de la manera indicada en las secciones anteriores.

Qué estrategias deben adoptar los países en desarrollo para tener poder de negociación en materia de reformas 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?

Dado 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 beneficiarán en igual medida y algunos quizás podrán perjudicarse, si hubiera un movimiento considerable hacia el libre comercio. Pero nuestro análisis demostró que, cuando hay perjuicios, éstos son pequeños e insignificantes en comparación con los efectos distributivos de los diversos tipos de "conmociones externas" como las variaciones de los precios del petróleo que se produjeron en el pasado. Para que no haya perdedor, lo que se requeriría es efectuar 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 imaginable en la política.

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.

Considerado aisladamente, a ningún país en desarrollo le conviene imponer derechos de importación y subvenciones a la exportación solamente como medidas "anti-dumping". Sus mejores oportunidades están definidas por sus propios 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 de los países de la OCDE hacia otros países. A este respecto, debe advertirse y posiblemente sea importante, 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 este aislamiento, los excedentes seguirán produciéndose, independientemente de las políticas que apliquen los países en desarrollo.

Bibliografía

- BALASSA, B. 1985. Economics Incentives and Agricultural Exports in Developing Countries. Mimeografiado.
- BATES, R.H. 1981. Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Politics, Berkeley, Universidad de California.
- BAGHWATI, J.N. 1986. Export Promoting Trade Strategy: Issues and Evidence. Washington, D.C., Banco Mundial. Informe no. VPERS 7.
- BINSWANGER, H.; SCANDIZZO, P.L. 1983. Patterns of Agricultural Protection. Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Agricultura y Desarrollo Social, Servicio de Políticas de Operaciones. Informe ARU 15.
- CAVALLO, d.f. 1985. Exchange Rate Overvaluation and Agriculture: The case of Argentina. Mimeografiado.
- \_\_\_\_\_.; MUNDLAK, y. 1982. Agriculture and Economics Growth in Open Economy: The Case of Argentina. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. Informe de Investigación 36.
- HARBERGER, A.C. 1986. The Real Exchange Rate. Mimeografiado.
- JOHNSON, D.G. 1973. World Agriculture in Disarray. Londres, Macmillan.
- LARDY, N. 1985. Agricultural Reform in China. Mimeografiado.
- MUNDLAK, Y. 1979. Intersectoral Factor Mobility and Agricultural Growth. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. Informe de investigación 6.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. 1985. Food Prices and the Poor in Developing Countries. European Review of Agricultural Economics. v. 12-1/2.
- RAY, A. 1984. Cost-Benefit Analysis: Issues and Methodologies. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press.
- SEN, A. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford, Clarendon.
- \_\_\_\_\_. 1986. Food, Economics and Entitlement. Helsinki: World Institute for Development Economics Research. Universidad de las Naciones Unidas.
- SPRAOS, J. 1980. The Statical Debate on the Net Barter Terms of Trade Between Primary Commodities and Manufactures. Economic Journal.

TYERS, R.; ANDERSON, K. s.f. Distortions in World Food Markets:  
A Quantitative Assessment. Mimeografiado.

VALDES, A. 1985. Exchange Rates and Trade Policy: Help or Hindrance  
to Agricultural Growth? Washington, D.C., International Research  
Institute. Mimeografiado.

\_\_\_\_\_.; ZIETZ, W.J. 1980. Agricultural Protection in OECD Countries:  
Its Cost to Less Developed Countries. Washington, D.C., International  
Food Policy Research Institute. Informe de investigación 21.

BANCO MUNDIAL, 1986. Informe sobre el Desarrollo Mundial.  
Oxford University Press.

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

## El Proceso de Ajuste en América Latina 1981-86 1/

### 1. El proceso de ajuste

#### a. Los orígenes de la crisis y la necesidad de ajuste

La crisis de la deuda en América Latina estalló en agosto de 1982 cuando, como resultado de la moratoria de la deuda de México, los bancos redujeron abruptamente sus préstamos y obligaron así a la región a eliminar prácticamente todo su déficit en cuenta corriente de US\$40.000 millones (equivalente a alrededor del 35% de sus exportaciones de bienes y servicios y del 6% de su PIB) en sólo dos años.

Sin embargo, por lo menos en los países importadores de petróleo de la región, la necesidad del ajuste ya se había originado anteriormente. Se inició con la escalada de los precios del petróleo de 1979 y la consiguiente reacción que produjo en los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La aplicación simultánea de políticas antiinflacionarias en los países industrializados, junto con la decisión de concentrar la atención en el crecimiento monetario y no en las tasas de interés en la mayoría de las economías de la OCDE, dio lugar a una prolongada recesión en el hemisferio norte, con tasas reales de interés inusitadamente elevadas.

Los países en desarrollo importadores de petróleo experimentaron entonces aumentos enormes y simultáneos de sus cuentas de importación de petróleo y sus pagos de intereses, al mismo tiempo que la contracción del comercio internacional hacía disminuir los precios y la demanda de sus productos primarios de exportación. Debido a que consideraron que la crisis era cíclica y, por lo tanto, pasajera, casi todos estos países se endeudaron considerablemente para financiar sus crecientes déficit en cuenta corriente, la mayoría, en gran medida, para mantener el consumo. Sólo unos pocos, en particular, Brasil, hicieron inversiones para aumentar la capacidad de exportación y, especialmente, para sustituir las importaciones de energía. Otros, sobre todo en el Cono Sur, también obtuvieron préstamos con objeto de utilizar las importaciones para ayudar a rebajar la inflación, lo cual llevó a tipos de cambio aún más sobrevalorados.

Por su parte, los exportadores de petróleo, apoyados en los pronósticos de analistas independientes según los cuales los precios de la energía seguirían elevándose en el futuro, también se endeudaron considerablemente, tanto para aumentar la producción de energía como para incrementar el consumo público y privado a niveles más de acuerdo con el nuevo volumen, mucho más alto de ingresos que esperaban percibir sobre una base permanente.

---

1/ El documento original fue elaborado en idioma inglés por los Economistas Andrés Bianchi, Robert Devlin y Joseph Ramos. Su contenido no refleja necesariamente las opiniones ni las políticas oficiales de las instituciones para las cuales laboran, ni tampoco del Banco Mundial o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Como los bancos contaban otra vez con una enorme liquidez, intentaron recircular los "petrodólares" casi con tanta rapidez y facilidad como lo habían hecho después de 1973. En sólo dos años, 1980 y 1981, la deuda externa de la región aumentó en unos US\$100.000 millones, hasta llegar a casi US\$290.000 millones, en su mayor parte financiados por bancos comerciales. Estas instituciones aumentaron considerablemente sus préstamos, al parecer sin preocuparse por el hecho de que, para 1979, la relación deuda-exportaciones (2,1) era mucho más elevada que en 1973 (1,4). Más aún, los bancos simultáneamente otorgaron préstamos excesivos a prestatarios, quienes tenían interpretaciones conflictivas de la naturaleza de las conmociones (los perdedores las consideraban transitorias, y los ganadores, permanentes), y por consiguiente, con razones diferentes e incompatibles para obtener empréstitos. Es así como la crisis de la deuda fue el resultado de imprudencia, tanto en el otorgamiento de préstamos como en la realización de gastos.

Por supuesto, en 1979, era difícil anticipar la magnitud y la duración de la recesión en los países de la OCDE, el aumento excepcional de las tasas de interés internacionales, o la duración y profundidad de la depresión de los precios de los productos básicos (excepto el petróleo), y ciertamente habría sido aún más difícil predecir la coincidencia de estos tres acontecimientos. Efectivamente, si las tasas reales de interés hubieran permanecido en sus niveles históricos (2%), o hubieran vuelto pronto a esos niveles, y si los precios unitarios de los productos básicos de exportación de la región (excluido el petróleo) hubieran mantenido en términos reales los valores que tuvieron durante mucho tiempo (1950-70), la crisis externa habría sido relativamente leve y la región habría registrado un superávit en cuenta corriente (es decir, en teoría habría sido capaz de reducir su deuda) a partir de 1983 (véase el Cuadro 1). Desafortunadamente, la crisis resultó ser tan grave, que su naturaleza prolongada hizo que fuera permanente el daño ocasionado, incluso por los factores que parecían ser cíclicos.

Este estimulante pero inestable estado de cosas llegó a su fin en 1982 con la prolongación de la recesión en la OCDE y la moratoria de la deuda de México, ya que los bancos, preocupados por sus riesgos en América Latina, redujeron marcadamente sus préstamos. Debido a esta brusca disminución de la afluencia neta de capital, América Latina ya no pudo seguir financiando déficit en cuenta corriente de la enorme magnitud de los que había tenido en 1981-82, y ni siquiera de los más modestos que se registraron en 1977-79. El ajuste entonces resultó inevitable en casi todos los países.

#### b. Las fases del proceso de ajuste

Desde el principio el proceso de ajuste tuvo que llevarse a cabo en condiciones externas muy desfavorables. Las tasas internacionales de interés alcanzaron su nivel máximo en 1981, y en términos reales hasta 1985 permanecieron en el nivel más alto registrado en medio siglo. La profunda y prolongada recesión de los países miembros de la OCDE contribuyó a la desaceleración del comercio internacional y a la disminución pronunciada y generalizada de los precios de los productos primarios se inició un deterioro continuo y marcado de la relación de intercambio de América Latina.

Más aún, a partir del segundo semestre de 1982, se interrumpieron completamente los préstamos voluntarios de los bancos comerciales internacionales, y así se trastrocó bruscamente la marcada tendencia ascendente registrada entre 1970 y 1981. Debido a este cambio, y a pesar de los esfuerzos que dirigió el Fondo Monetario Internacional (FMI) por organizar planes de rescate, para ayudar a los países más endeudados a cumplir con sus compromisos externos, la afluencia neta de capital a América Latina cayó abruptamente de un máximo de US\$37.500 millones en 1981 a sólo US\$3.200 millones en 1983, y fluctuó en alrededor de US\$6.500 millones durante los tres años siguientes.

Una caída tan radical del financiamiento externo habría planteado dificultades en cualquier circunstancia. Pero, en este caso, sus efectos negativos se vieron agravados por el aumento simultáneo y considerable de los pagos a factores y, en algunos países, por una importante fuga de capitales. En efecto, después de aumentar en un 40% hasta un nivel "récord" de casi US\$39.000 millones en 1982, los pagos netos por concepto de intereses y utilidades oscilaron en alrededor de US\$35.000 millones a partir de entonces y representaron el doble de su nivel medio de los cuatro años anteriores a la crisis.

El aumento de los pagos a factores y la interrupción casi total de la afluencia neta de capital, a su vez ocasionaron una reversión impresionante y repentina de la transferencia de recursos al exterior. En efecto, luego de recibir recursos netos del extranjero, equivalentes a un promedio anual de US\$13.000 millones, en 1978-81, América Latina se vio obligada a transferir al resto del mundo más de US\$26.000 millones al año, durante el período de 1982-86. Por lo tanto, mientras en 1978-81 las corrientes de capital no solamente cubrían la amortización y todos los pagos de intereses sino que también agregaban a la capacidad de importación de la región el equivalente del 18% del valor de las exportaciones, en el período de 1982-86, la transferencia neta de recursos fue muy negativa y le restó a la capacidad de importación un monto equivalente a aproximadamente el 25% del total de las exportaciones de la región. Por consiguiente, este cambio equivalió al efecto de una disminución de un 36% de la relación de intercambio y duplicó así el deterioro sufrido por esta última. Así pues, desde 1982, el carácter procíclico de la afluencia de capital privado, en lugar de servir como medio para superar el desequilibrio externo, agravó la crisis y constituyó un factor más al cual la región tuvo que ajustarse.

#### Fase I: Ajuste recesivo (1982-83)

Debido a este entorno externo desfavorable, los países de América Latina se vieron obligados a realizar el proceso de ajuste con una velocidad asombrosa. Por lo tanto, a pesar del nivel más elevado se redujo, pasando de más de US\$40.000 millones en 1981-82 a menos de US\$200 millones en 1984. Esta virtual eliminación del desequilibrio en cuenta corriente se debió a un cambio impresionante en la balanza comercial, que, luego de experimentar un "déficit" de casi US\$2.000 millones en 1981, registró un "superávit" de más de US\$39.000 millones en 1984 (véase el Cuadro 2).

Sin embargo, debido a la manera en que se logró, la eliminación del "déficit" en cuenta corriente acarrió grandes costos en términos de producción, inversiones, empleo y niveles de vida. Como los ingresos de exportación de América Latina dependen todavía, en gran medida, de los productos primarios, y por la drástica caída de los precios internacionales de la mayoría de los productos, el valor de las exportaciones de mercancías de la región, luego de disminuir en 1982 y 1983, apenas logró recuperar en 1984 su nivel anterior a la crisis, a pesar de que el volumen de dichas exportaciones aumentara en un 20%, entre 1981 y 1984. Por esa razón, todo el peso de la corrección de este enorme desequilibrio externo inicial recayó sobre las importaciones, que disminuyeron bruscamente, de US\$98.000 millones en 1981 a US\$56.000 millones en 1983 y se estabilizaron en menos de US\$60.000 millones en 1984-86.

Por supuesto, esta drástica reducción del valor de las importaciones reflejó en parte el nivel excesivo que éstas habían alcanzado en 1981, durante el apogeo del financiamiento externo fácil y superabundante. No obstante, la contracción del volumen de las importaciones fue tan enorme (35% en 1982-83) que fue mucho más allá de los elementos superfluos de la cuenta de importaciones anterior a la crisis (artículos suntuarios de consumo, equipo militar y bienes de capital menos urgentes) y resultó también en drásticos cortes de las importaciones de insumos intermedios indispensables.

Por consiguiente, y a pesar del rápido ritmo de la sustitución de importaciones - que se manifestó, parcialmente, en la pronunciada caída del coeficiente de importación hasta su nivel más bajo en 40 años -, la reducción de la disponibilidad de importaciones tuvo fuertes efectos recesivos. En 1982 y en 1983, el PIB de la región disminuyó, por primera vez, en todo el período de posguerra, mientras las inversiones, en capital fijo, se contrajeron en un 30% y no llegaron a satisfacer ni siquiera las necesidades de reemplazo en varios países. Para 1983, el producto per cápita era inferior en un 10% al registrado en 1980 y había disminuido hasta el nivel ya logrado en 1976. Además, debido al deterioro de la relación de intercambio y al aumento de los pagos por factores, la reducción de ingreso nacional per cápita - un indicador mucho mejor del bienestar económico que el PIB per cápita - fue aún mayor (-14%).

#### Fase II: Ajuste con recuperación parcial (1984-85)

Sin embargo, la naturaleza recesiva del proceso de ajuste pareció cambiar en 1984, cuando se interrumpió la tendencia descendente de la actividad económica. En efecto, favorecidas por la aceleración del comercio mundial y, en particular, por el enorme aumento de las importaciones de los Estados Unidos de América, y con el estímulo de tipos de cambio reales efectivos más elevados, las exportaciones aumentaron casi en un 12%. Este aumento, constituyó junto con una recuperación parcial de las corrientes netas de capital, de este modo el primer incremento del PIB per cápita desde 1980. Al mismo tiempo, el déficit en cuenta corriente de la región casi desapareció,

debido principalmente a la impresionante mejoría de las cuentas externas de Brasil (el cual eliminó completamente el enorme déficit en cuenta corriente de US\$16.000 millones que había registrado en 1982), de México (donde un superávit en cuenta corriente de más de US\$4.000 millones reemplazó el déficit de US\$14.000 millones, registrado en 1981) y de Venezuela (que, luego de incurrir en un déficit de US\$4.200 millones en 1982, logró un superávit de US\$5.400 millones en 1984), así como a las marcadas reducciones de los desequilibrios externos en Argentina, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, países, que para 1984 habían reducido en por lo menos un 50% los déficit en cuenta corriente que tenían en 1981-82.

El hecho de que en 1984 México y Brasil, los dos países más endeudados de la región, y Venezuela, que figura en cuarto lugar entre los deudores, cubrieran todos sus pagos de intereses con sus respectivos superávit comerciales; y de que Argentina, Ecuador y Perú generaran superávit comerciales que financiaron casi el 60% de los pagos de intereses, junto con las mejoras en los mecanismos de renegociación de la deuda, hizo que en algunos círculos se formularan evaluaciones optimistas de las perspectivas del proceso de ajuste. De acuerdo con estas evaluaciones, el que el enorme desequilibrio externo se hubiera eliminado por completo, en el sorprendente breve lapso de dos años, parecía abrir el camino en varios países para la continuación del crecimiento económico con equilibrio externo y, en algunos casos, para la reanudación del acceso a los préstamos voluntarios de los bancos comerciales.

### Fase III: Frustración del ajuste expansivo (1986-19\_\_?)

Sin embargo, estas expectativas no habrían de durar mucho: para mediados de 1985, México - el "modelo del proceso de ajuste" - enfrentaba serias dificultades de balanza de pagos, principalmente por haber permitido una nueva y peligrosa sobrevaloración de su moneda, con la consiguiente necesidad de devaluarla considerablemente. Al mismo tiempo, la relación de intercambio de América Latina disminuyó, una vez más, continuando así la tendencia descendente, que sólo se había interrumpido brevemente en 1984. Más aún, en diciembre, los precios del petróleo comenzaron su caída vertiginosa.

Debido a esta intensa conmoción externa, y a pesar del alivio derivado de la disminución de las tasas internacionales de interés, la situación de la balanza de pagos de los países exportadores de petróleo se deterioró considerablemente. Para fines de 1986, el superávit conjunto en cuenta corriente de estos países, que ascendía a US\$8.600 millones en 1984, se vio reemplazado por un déficit de alrededor de US\$7.500 millones; sus superávit comerciales financiaban solamente una cuarta parte de sus pagos de intereses, en vez de la totalidad, como había ocurrido en 1983-85 (véase el Cuadro 3).

La tendencia hacia una situación externa más sólida también sufrió una reversión en 1986, en Argentina - resultado de un marcado descenso de la relación de intercambio y un gran aumento de las importaciones - y, sorprendentemente, en Brasil. En este último país, que en los dos años anteriores había logrado combinar un rápido crecimiento económico con un equilibrio casi total de su cuenta corriente, gracias a la vigorosa expansión y diversificación de sus exportaciones y a la impresionante sustitución de importaciones, el superávit comercial virtualmente desapareció en el último trimestre de 1986, como resultado del extraordinario aumento de la demanda interna que provocó el "Plan Cruzado". Es así como, a pesar de haberse visto favorecidas por importantes conmociones externas positivas, consistentes en niveles más bajos de los precios del petróleo y las tasas de interés, tanto la cuenta corriente como la balanza de pagos global cerraron con déficit en 1986.

Por consiguiente, entre los países muy endeudados de la región, solamente Chile, por el rápido aumento de las exportaciones distintas del cobre y la considerable sustitución de importaciones en la agricultura y las manufacturas; el Uruguay, gracias a la fuerte recuperación de las exportaciones, que se beneficiaron mucho con el enorme aumento de las importaciones del Brasil; y Colombia, cuyas exportaciones aumentaron espectacularmente como consecuencia de una combinación inusitada de precios elevados del café, un rápido crecimiento de las exportaciones de carbón y petróleo (como resultado de la puesta en marcha de grandes inversiones realizadas en años anteriores) y un aumento significativo de las exportaciones de manufacturas (con el estímulo de un elevado tipo de cambio real efectivo); pudieron lograr en 1986 adelantos en el camino del ajuste con crecimiento económico que parecía abrirse en 1984.

No obstante, debido al empeoramiento de la situación externa, en 1986 los indicadores de la deuda se deterioraron considerablemente en la mayoría de los países. Las relaciones deuda-exportaciones se elevaron en 177 y se ampliaron en promedio hasta llegar a un máximo nunca antes alcanzado de 4 a 1 en toda la región aun en los países importadores de petróleo. De modo que, luego de cinco años de ajuste, las relaciones deuda-exportaciones eran un 60% más elevadas que en 1981, cuando ya habían sobrepasado los umbrales críticos y las relaciones pagos de intereses-exportaciones eran un 20% más elevadas, a pesar de que la LIBOR disminuyera considerablemente en más del 50% entre estos años.

### c. Las políticas internas

El ajuste requiere reducción y cambios en los gastos y políticas de transformación estructural. Al no contar ya con financiamiento disponible para apoyar la transformación, el ajuste necesariamente recayó en la reducción de los gastos, normalmente bajo la égida de acuerdos con el FMI. En términos generales, se restringió la demanda por medio de la reducción de los gastos fiscales y de los salarios reales, se elevaron las tasas de interés para desalentar el consumo y promover el ahorro, y se incrementaron los tipos

de cambio para fomentar las exportaciones y desalentar las importaciones, al mismo tiempo que la política comercial (aranceles e incentivos a las exportaciones) tendía a modificarse en esa misma dirección. El proceso se ajustó, pues, fue impresionante por la variedad de instrumentos que se utilizaron y la medida en que éstos se modificaron.

Como puede observarse en el Gráfico 1, los tipos reales de cambio efectivos se elevaron marcadamente en casi toda la región, llegando los aumentos a más del 50% con respecto al punto más bajo que habían alcanzado durante la crisis en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay, aunque estas tasas más altas no se mantuvieron sobre una base constante (particularmente, en el caso de México). De hecho, la crisis fue tan grave que a menudo originó tipos múltiples de cambio: uno para las exportaciones tradicionales y las importaciones preferenciales, otro (a veces libre) para otras corrientes comerciales e, incluso, un tercero para los pagos por servicio de la deuda, además de un tipo de mercado libre o paralelo. Este fenómeno ocurrió hasta en los países que se habían caracterizado en el pasado por tener un tipo de cambio único y a menudo fijo (como Ecuador, México y Venezuela) y, en realidad, durante algún tiempo se dio asimismo en países con una tendencia neoconservadora (por ejemplo, Argentina y Chile en 1981 y 1982, respectivamente).

Las políticas comerciales se utilizaron también ampliamente para desalentar las importaciones y estimular las exportaciones, sobre todo en el período de 1982-84. En Brasil, Costa Rica y Perú, entre otros, se elevaron significativamente los aranceles aduaneros y los sobrecargos a las importaciones, o se redujeron las divisas para los viajes, mientras que en la mayoría de los países de la región se establecieron cuotas más estrictas (o prohibiciones) a las importaciones, por lo menos durante un tiempo. Aun en Chile, los aranceles se elevaron del 10% al 35%, antes de que se los dejara finalmente en el 20%; además, se impusieron sobrecargos a las importaciones de algunas manufacturas y se establecieron altos aranceles implícitos a las importaciones de trigo, remolacha azucarera y semillas oleaginosas por medio de la política de precios de apoyo para los productos agrícolas. Sin embargo, en la medida en que el tipo de cambio se incrementó marcadamente, la presión en favor del aumento de los aranceles se atenuó en la mayoría de los países. Es así que, desde 1985, se han moderado muchas de las medidas de restricción de las importaciones que se habían establecido después de 1982.

Se han aplicado incentivos a las exportaciones, especialmente de productos no tradicionales, sea en forma de reducciones tributarias, créditos impositivos, tasas de interés subvencionadas, para financiar exportaciones o zonas francas en Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay, entre otros. Pero, con excepción del Brasil, estos incentivos no han constituido un factor tan importante en la política comercial como las restricciones mayores a las importaciones. De todos modos, a diferencia de estas últimas, la mayoría de los incentivos a las exportaciones que se establecieron durante la crisis siguen aún vigentes.

Con respecto a las políticas encaminadas a restringir la demanda, los gastos fiscales tendieron a disminuir, en términos reales, en toda la región, especialmente entre 1982 y 1984. Los gastos reales se redujeron en un 20% o más en Argentina (1982-85), Ecuador (1982-83), México (1983-84), Uruguay (1982-84) y Venezuela (1982-83); en Brasil, Chile y Perú también se registraron cortes más pequeños pero considerables. Sólo en Colombia, que realmente no experimentaba una crisis de endeudamiento y que había acumulado grandes reservas internacionales durante el auge del café de mediados de los años setenta, continuaron aumentando los gastos fiscales reales hasta 1984.

Como cabía esperar, las mayores reducciones se hicieron en los gastos de capital, seguidas de cerca por disminuciones en los salarios del sector público. Resultó difícil reducir otros gastos corrientes; de hecho, los pagos de intereses aumentaron durante todo el período. Aunque se hizo incapié en la reducción de las inversiones en maquinaria (para ahorrar las escasas divisas), la inversión pública en la construcción también experimentó un pronunciado descenso y afectó así, negativamente, la producción interna (en este caso, con un componente de importación bajo y directo). En realidad, la construcción es la actividad cuyo volumen se ha visto afectado en mayor medida (disminuyó en casi 20% entre 1981 y 1984). Más aún, cabe señalar que los tres países (Argentina, Uruguay y Venezuela) donde la construcción ha estado más deprimida (operando en 1986 a un 50%-60% de los niveles de 1980), el PIB total en 1986 era aún bastante inferior a los niveles de 1980, mientras en el resto de la región había ya sobrepasado ese nivel en 1985-86.

Los esfuerzos por reducir los gastos fiscales no estuvieron acompañados de reducciones similares en los déficit fiscales. La razón es que los ingresos fiscales son muy sensibles al ciclo económico y, como ya se mencionó, hasta 1983 el ajuste tendió a tener un carácter recesivo. Por ejemplo, en Perú, el déficit aumentó del 4% al 5% del PIB entre 1982 y 1984, a pesar de una reducción del 9% de los gastos reales, porque los ingresos descendieron en un 14%, mientras el producto total disminuyó en 7%. Algo semejante sucedió en Argentina y Chile en 1982, y en Uruguay en 1984. En tales circunstancias, los mayores déficit no reflejaban un aumento de la demanda excesiva, como se supone normalmente, sino una recesión derivada de una demanda deficiente.

A la inversa, el logro de reducciones de los déficit fiscales durante el proceso de ajuste estuvo relacionado no sólo con cortes en los gastos sino también con la capacidad de mantener, y aun aumentar, los ingresos fiscales. Las reducciones más drásticas del peso del déficit público en el PIB se lograron en Argentina (8,5 puntos, en 1985), Bolivia (10 puntos, en 1986), Ecuador (6 puntos, en 1982-85) y México (9 puntos, en 1983), países que, en esos períodos, pudieron aumentar los ingresos gubernamentales en grado significativo. En particular, los ingresos fiscales aumentaron mucho en los países que redujeron la inflación considerablemente (Argentina y Bolivia), pues al disminuir la inflación, se redujo la pérdida de ingresos reales

provocada por el desfase en la recaudación de impuestos. En otros países, los ingresos subieron, gracias a los esfuerzos realizados para aumentar las tasas impositivas en general (por ejemplo, México incrementó el impuesto al valor agregado en 1983, del 10% al 15% para todos los productos, excepto los de primera necesidad); para reducir la evasión tributaria y ajustar los precios del sector público. Con respecto a esto último, el aumento de las tarifas de los servicios públicos y de los precios de los bienes producidos por las empresas estatales en México, en 1983, y en Argentina, poco antes del inicio del Plan Austral, contribuyó en forma importante a la reducción del déficit público. Aún más destacable fue el caso de los precios de la energía en Bolivia: como parte del programa de estabilización de 1985-86, se implantaron impuestos especiales a los energéticos, de modo que los ingresos provenientes de ellos llegaron a constituir más de la mitad de los ingresos fiscales totales y más del 5% del PIB.

En la mayoría de los países de la región, la política salarial también fue un componente importante del conjunto de medidas de ajuste destinadas a reducir los gastos. Con excepción de las medidas vigentes en Argentina en 1983-84 para aumentar los salarios reales (que finalmente cedieron el paso a una inflación galopante en 1985; de la política del Brasil de aumentar los salarios reales en 1985-86; y Colombia, cuyos salarios siguieron aumentando hasta 1984), en el resto de los países muy endeudados de la región, los salarios reales disminuyeron considerablemente durante la crisis (véase el Cuadro 4). Lo que es peor, hasta 1985 esta disminución era mucho mayor que la reducción del ingreso y el producto nacional per cápita en Ecuador, México, Perú y Uruguay, lo cual indica que hasta ese año el ajuste en tales países era innecesariamente regresivo y costoso.

Por último, durante el proceso de ajuste tendió a restringirse el crédito, y las tasas de interés aumentaron marcadamente. Por esa razón, mientras gran parte de la región se caracterizaba por tasas de reales negativas de interés, antes de la crisis esas tasas eran positivas, a veces en grado excesivo. Por ejemplo, en Argentina, Bolivia y Brasil se han registrado tasas reales de más del 5% mensual durante considerables períodos de tiempo.

Todas estas políticas tenían por objeto desplazar la producción hacia los bienes comercializables, los gastos hacia los no comercializables y también contener la fuga de capitales. Como se mencionó, mientras que con estas políticas se lograba eliminar virtualmente el déficit en cuenta corriente de la región para 1984, ese resultado no se debió tanto al desplazamiento de la producción sino que los gastos disminuyeron, dando lugar a la contracción de importaciones e impidiendo el crecimiento.

El problema no estriba en que tales políticas de desplazamiento no hayan logrado aumentar las exportaciones. En realidad, los volúmenes de exportación aumentaron un 27% en la región desde 1980 (34% en los países no exportadores de petróleo), a pesar de la recesión mundial y de lo difícil que les resultaba aumentar las exportaciones a los países que dependen tan

considerablemente de los productos básicos. Pero la disminución del valor unitario de las exportaciones en ese período (20% en los países no exportadores de petróleo 45% en los países exportadores de petróleo) anuló los efectos del aumento del volumen de las exportaciones en este período, totalmente en el caso de los exportadores de petróleo y, casi por completo, en el del resto de los países (véase Figura 2).

En este sentido, cabe señalar que la velocidad con que las políticas de desplazamiento reasignan en realidad los recursos hacia los bienes comercializables depende no sólo de que las señales de los precios sean correctas sino también del volumen de la inversión. Así, mientras que probablemente aumentara la proporción de la inversión asignada a los bienes comercializables, es posible que el monto de la inversión, en este tipo de bienes, no haya crecido mucho, pues la inversión total disminuyó casi un tercio en 1983-85 en comparación con los niveles de 1980. Se debe señalar también que esta marcada disminución de la inversión tuvo lugar, a pesar de que el ahorro interno se mantuviera, y en realidad aumentó como porcentaje del ingreso interno bruto, hecho notable, en vista de la caída drástica y simultánea del ingreso per cápita. Más bien, no se logró que el mayor ahorro se tradujera en una mayor inversión, debido al aumento de los pagos de intereses y a la pronunciada reversión de la transferencia neta de recursos. Por consiguiente, mientras aumentaba la proporción del ahorro en el ingreso interno bruto del 22% en 1980 al 23% en 1985; en el mismo período, el coeficiente de inversión disminuía del 24% al 16% (véase el gráfico 3).

No es sorprendente, pues, que la transformación estructural significativa de la producción se haya limitado mayormente a dos países: Brasil y Colombia. Este logró mantener y aun aumentar el coeficiente de inversión hasta 1983 y, por consiguiente, para 1985-86, obtenía importantes aumentos en las divisas, provenientes de las inversiones anteriores en proyectos de petróleo, carbón y níquel. Por su parte, Brasil hizo importantes inversiones en proyectos de petróleo, sustitución de energéticos (alcohol de caña), productos químicos, metales pesados y fertilizantes en la segunda mitad del decenio de 1970, mientras contaba con financiamiento, lo cual le permitió sustituir importaciones de energía y aumentar marcadamente las exportaciones después de 1981. Así pues, en este caso, la transformación estructural comenzó a tener lugar con el programa de inversiones, concebido luego de la crisis del petróleo de 1973.

Sin embargo, es comprensible que una vez que se agotó el financiamiento externo y aumentaron los pagos de intereses, en la mayoría de los países se haya recurrido a las inversiones para soportar la mayor parte del peso del ajuste, demorando así la transformación estructural. No obstante, es digno de mención que los países no hayan rehuído la contención del consumo, para tratar de aumentar los ahorros. En realidad, el consumo per cápita fue de casi el 10% en promedio durante la crisis y a menudo repercutió en los gastos de importancia crítica, como los de salud, educación y nutrición.

En suma, a pesar de los esfuerzos realizados por ampliar las exportaciones (y no simplemente por rebajar las importaciones), para frenar el consumo y aumentar el ahorro (y no simplemente para reducir la inversión) y recortar los gastos (pero no la producción), el ajuste se logró en gran medida a expensas del crecimiento. Esto no se debió a la ausencia de políticas de desplazamiento, sino que, debido a la magnitud del cambio de posición necesario en la balanza comercial, al breve tiempo disponible para realizarlo y a la evolución desfavorable de la economía mundial, los efectos de las políticas de desplazamiento (contractivos) en el ingreso abrumaron sus efectos de sustitución (expansivos) y acentuaron, de este modo, el impacto recesivo de las políticas de reducción de gastos en lugar de mitigarlo.

Por consiguiente, el ajuste - que necesariamente conlleva una disminución del nivel o de la tasa de crecimiento de la absorción interna - también redujo innecesariamente el crecimiento económico, con el resultado de que, en 1986, el producto per cápita de toda la región se situó todavía en un 8% por debajo de los niveles de 1980, probablemente haciendo que ésta haya sido una década perdida para la mayoría de los países. Lo que es peor, dado el deterioro de la situación externa de la región en 1986, y su pesada carga de endeudamiento, el proceso de ajuste no sólo ha sido costoso e ineficaz, sino también está lejos de terminarse y el resultado final es incierto.

## 2. Por qué ha sido el ajuste tan costoso y prolongado?

En general, los costos del ajuste dependen de la estructura de la economía y su capacidad de reacción, de la efectividad de las políticas y del contexto internacional en el cual se aplican. Estos tres factores, junto con la magnitud excepcional del desequilibrio externo inicial, contribuyeron a la gravedad y la duración del proceso de ajuste.

### a. Situación inicial débil

Quando se inició la crisis, la mayoría de las economías de la región tenían cuatro características, las cuales intensificaron su impacto y limitaron la capacidad de reacción y su velocidad (véase el Cuadro 5).

La primera de esas características era un elevado nivel de endeudamiento. En realidad, la estrategia de crecimiento, impulsada por el endeudamiento que siguió la región entre 1970 y 1981, hizo aumentar la relación deuda-exportaciones de 1,4 en 1973 a 2,5 en 1981, (frente a 1,0 en la República de Corea); más aún, los pagos de intereses, en ese año, representaron el 28% de las exportaciones, porcentaje tres veces mayor que el registrado en 1973. Por lo tanto, en 1981, la región se encontraba en una situación mucho más vulnerable a las escaladas de las tasas de interés que otros países o que ella misma al comienzo del decenio de 1970. Además,

precisamente debido a que el endeudamiento estaba alcanzando niveles precarios, los países no iban a poder recurrir por mucho tiempo a corrientes externas de capital para compensar el deterioro de los flujos comerciales, como lo habían hecho después de la crisis del petróleo de 1973.

La segunda era la elevada proporción de la deuda con tasas de interés flotantes. En el período de 1970-81, los bancos comerciales otorgaron grandes cantidades de préstamos a América Latina, razón por la cual, para 1981, el endeudamiento de la región no sólo estaba en un nivel peligrosamente elevado, sino que además dos tercios de éste se habían contraído a tasas flotantes de interés. Una vez más, esta situación representó un contraste con la del Asia, en general (12%), y la de la República de Corea, en particular (33%), y también con la de la propia región en 1970 (menos del 25%).

Una tercera característica de la mayoría de los países la constituyeron los bajos niveles de exportación relativos al PIB. A pesar del impulso bastante fuerte de las exportaciones en la década de los setenta, cuando su valor aumentó a razón del 20% anual y el volumen de las exportaciones de manufacturas creció en un 15% anual en 1979, las exportaciones representaban en promedio el 13% del PIB, y en pocos países superaban el 20% (en contraposición con el 38% en la República de Corea y el 52% en Taiwán). Esto, ciertamente, no fue reflejo de un hecho natural, sino de la opción de política de seguir una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y orientada mayormente hacia el interior, durante la mayor parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial. También por ese motivo, las exportaciones constituyeron una proporción relativamente baja de los bienes comercializables en América Latina y representaron solamente una cuarta parte del total. Por consiguiente, a comienzos de la década de 1980, la región en realidad poseía una base de exportaciones muy baja (y también de importaciones) para poder ajustar los flujos comerciales (ya sea con una mayor sustitución de importaciones, o con el aumento de las exportaciones) a las conmociones externas.

Una cuarta característica, crucial, era la dependencia muy elevada de la exportación de productos primarios. Más del 75% de las exportaciones de América Latina estaba compuesto de relativamente pocos productos con alto contenido de recursos naturales. Por un lado, esto daba lugar a marcadas fluctuaciones en la relación de intercambio; por el otro, debido a que tanto la oferta como la demanda de esos productos son relativamente inelásticas, había un margen muy limitado para el ajuste a través de la expansión de las exportaciones. Esta situación contrasta con la de la República de Corea y Taiwán, donde el 80%-90% de las exportaciones consistía en manufacturas mucho más elásticas en precios e ingresos.

Los primeros tres problemas se debieron, en gran medida, a las políticas económicas, mientras el último también reflejaba la riqueza de recursos naturales de América Latina. Pero cualquiera que sea la causa, estos cuatro factores condicionaron considerablemente el proceso de ajuste de la región. Por consiguiente, a diferencia de lo sucedido, luego de la crisis de 1973, cuando la región pudo compensar su estructura de exportación que era igualmente rígida y limitada, recurriendo en gran escala a flujos de capital hasta que se acabó la recesión en los países de la OCDE y aumentaron el volumen y el valor de las exportaciones, a comienzos de la década de 1980 esta vía hubiera sido muy limitada, debido al considerable endeudamiento que la región ya tenía y a los compromisos netos del sistema bancario. En realidad, con la escalada de las tasas de interés y la interrupción del financiamiento bancario, la afluencia de capital dejó pronto de ser una variable que podía facilitar el ajuste comercial y se convirtió en otra variable a la que la región debía ajustarse.

Tampoco pudo la región lograr un ajuste expansivo sobre la base de sus exportaciones, como lo hizo la República de Corea. Como el aumento de las exportaciones tiene que provenir, en gran medida, de las manufacturas, y como éstas constituían solamente una cuarta parte del total de las exportaciones y menos del 5% del PIB (frente al 85% de las exportaciones y al 45% del PIB en la República de Corea y Taiwán), un crecimiento razonable a corto plazo de las exportaciones no tradicionales no podía corregir el desequilibrio externo que la región debía eliminar. Así pues, en el breve tiempo disponible el ajuste no podía ser expansivo, sino que debía basarse en gran medida en una contracción que conduce a la recesión de las importaciones.

#### b. Deficiencias de las políticas

A pesar de las limitaciones existentes en cuanto a la adopción de políticas para hacer frente a la situación, una vez iniciada la crisis, había, sin embargo, cierto margen de maniobra. Por consiguiente, es obvio que algunas de las variaciones en los costos de la crisis se pueden atribuir a las diferentes políticas adoptadas para hacerle frente. Mientras que en general la orientación de las políticas internas era correcta, en muchos casos adolecieron de lentitud, falta de visión, incoherencia y discontinuidad.

El error más grave en las políticas de la mayoría de los países importadores de petróleo de la región (con la destacable excepción de Brasil) fue la decisión de utilizar las grandes corrientes de capital del período de 1979-81 para posponer el ajuste en lugar de propiciarlo. En vez de usar esas corrientes para incrementar las inversiones, la mayor parte se destinó a mantener e incluso a aumentar el consumo y, en algunos países, a facilitar la fuga de capitales; desafortunadamente, muchas de las inversiones realizadas fueron desacertadas, al menos en parte, debido a que los precios relativos estaban distorsionados como consecuencia de políticas cambiarias destinadas a combatir la inflación, en lugar de mantener el equilibrio externo.

Igualmente, la persistencia de Chile de mantener su tipo de cambio fijo hasta bien entrado 1982, con la esperanza de lograr una devaluación real por medio de la reducción del nivel absoluto de los precios y salarios, es un importante ejemplo de la lentitud de las políticas, o de la obstinación ante los hechos. Esta política, aplicada también por el Uruguay, sin lugar a dudas ayuda a explicar la gravedad de la recesión que se registró después en estos dos países en 1982 (-13% y -10%, respectivamente). Lo mismo puede decirse, aunque en menor medida, de la mayoría de los exportadores de petróleo que no fijó los precios internos de la energía a los niveles internacionales. Venezuela fue el país que más estuvo a la zaga en este sentido, pues la gasolina se seguía vendiendo a menos de cinco centavos el litro, incluso a fines de 1985 cuando el precio internacional era cinco veces mayor. No sólo se fomentó un exceso de consumo interno con esa política, sino que también se redujeron los ingresos fiscales.

La inestabilidad de las políticas ha sido, asimismo, un problema serio que tendió a prolongar la crisis, cuando no a acentuarla. Las monedas nacionales se han devaluado para elevar los tipos de cambio reales efectivos en la mayoría de los países de la región. A pesar de lo cual, los movimientos con frecuencia han sido extremadamente irregulares, con ciclos de aumentos y disminuciones excesivos, lo cual ha causado que a los posibles exportadores les resulte muy difícil determinar si en realidad hay alguna ventaja que no sea momentánea en la exportación, desalentándose de incurrir en los costos de desarrollo y penetración en los mercados. La política cambiaría de México probablemente sea el ejemplo más notable de tal discontinuidad de las políticas: el tipo de cambio real efectivo se duplicó entre fines de 1981 y fines de 1982; luego se permitió que disminuyera constantemente hasta mediados de 1985, casi alcanzando otra vez el punto mínimo registrado en 1981, antes de volverlo a subir en un 30%. Una política cambiaría tan irregular no puede ser una señal útil para los exportadores. En Venezuela, mientras el tipo de cambio no experimentó fluctuaciones tan extremas, lamentablemente se permitió que el tipo de cambio real efectivo continuara disminuyendo, en vista del colapso de los precios de la energía en 1986 (véase el gráfico 4).

La frecuencia con que se modificaron los regímenes cambiarios en Chile en 1982 constituyó otra variante de la inestabilidad de las políticas. Este año comenzó con un tipo de cambio fijo; el ajuste debía tener lugar por medio de disminuciones de los precios. Sin embargo, a mediados de año, se cambió esta política: el tipo de cambio se aumentó en 18% y se anunció, anticipadamente, una devaluación mensual del 0,8%. Dos meses después, se estableció un tercer régimen cambiario, uno de flotación libre (para ahorrar reservas). En el lapso de un mes, este régimen se convirtió en uno de flotación controlada (una vez más, se utilizaron las escasas reservas para controlar el tipo de cambio), al tiempo que se establecía un tipo preferencial para el servicio de la deuda externa. Un mes más tarde, se volvió a establecer un sistema de vínculo móvil para el tipo de cambio controlado oficialmente (luego de otra devaluación). Es así que, en menos de seis meses, se aplicaron cinco regímenes cambiarios.

Los salarios y las tasas de interés se vieron sujetos a fluctuaciones casi tan intensas. Por ejemplo, en Argentina, los salarios reales bajaron en un 20% entre 1980 y 1982 aumentaron en un 59% en los dos años siguientes y luego disminuyeron, otra vez, en un 15% en 1985. En vista de lo cual los empleadores simplemente se inclinaron a contratar de acuerdo con los costos laborales previstos e hicieron que el empleo fuera inelástico, excepto con respecto a las variaciones más marcadas de los salarios vigentes. Estos entonces dejan de desempeñar su función de asignación en la economía, lo cual simplemente confirma la aguda mentalidad de conflicto de suma cero prevaleciente en muchos países, y hace que las consideraciones de eficiencia sean marginales en relación con las cuestiones distributivas. En lo tocante a las tasas de interés, mientras las tasas reales negativas propician la asignación desacertada de los fondos de inversión, las tasas excesivamente elevadas (que en Argentina y Bolivia han alcanzado al 5% mensual en términos reales) simplemente obstaculizan las inversiones.

Las políticas de ajuste no sólo han adolecido de lentitud, falta de visión e inestabilidad, sino que a veces también han sido incoherentes. Un ejemplo fue la política aplicada por Brasil durante 1986. Aunque el "Plan Cruzado" estuviera conceptualmente bien concebido en lo tocante a su insistencia en la factibilidad de librar la economía del componente inercial de la inflación sin caer en la recesión, estaba equivocado en dos aspectos: 1) como hecho empírico, el déficit operativo no era de cero (como aparentemente los autores del plan pensaban), razón por la cual en la inflación había un componente de desequilibrio el que se debía atacar al mismo tiempo que el inercial; y 2) el concepto de que para evitar el riesgo de recesión también se debía decretar un aumento del 8% de los salarios reales, al inicio del plan. El resultado es bien conocido: un extraordinario auge económico, con su secuela de escasez e inflación reprimida, en el frente interno, a expensas de desequilibrios externos, y el resurgimiento de la inflación al final del año. En realidad, el superávit comercial disminuyó de US\$1.000 millones mensuales en los primeros nueve meses de 1986 (cantidad suficiente para cubrir en su totalidad los pagos de intereses) a alrededor de US\$180 millones mensuales en el último trimestre, mientras los precios al consumidor aumentaron en más del 7% en diciembre, y se preveía que subirían a un ritmo más rápido en enero y febrero. Por consiguiente, en 1987 Brasil tendrá que proceder al ajuste, luchar contra la inflación acelerada y al mismo tiempo tratar la obtención de nuevos fondos de los bancos.

Algunas veces también han sido desacertados importantes componentes de las políticas de ajuste. El crecimiento de los salarios nominales se redujo mercadadamente en México entre 1982 y 1985, en un intento por disminuir la inflación, pero no se logró. En 1986, la inflación resurgió y llegó hasta un 100% (nunca estuvo por debajo del 60%), mientras de hecho los salarios reales se redujeron en 26%. Como este porcentaje es el doble de la caída del ingreso nacional per cápita, implica que el fallido intento de reducir la inflación llevó a un sacrificio innecesario de los salarios, por no

decir regresivo, que se vio compensado sólo parcialmente con el aumento aparente del empleo en el sector moderno.

Finalmente, no puede dejar de mencionarse la escalada inflacionista, consecuencia de la crisis. Es cierto que la región se ha caracterizado, desde hace mucho tiempo, por una inflación elevada. Pero con la crisis, el promedio de inflación se quintuplicó: del 55% anual en el período de 1979-81 al 275% en 1985 (antes de que los programas de estabilización lo redujeran, otra vez, al 70% en 1986). En el curso de la crisis, siete países experimentaron una inflación de tres cifras (y Bolivia más de 23.000% anual, en agosto de 1985). Más aún, esta fuerte escalada inflacionista acosó a varios países que hasta entonces se habían caracterizado por una inflación relativamente baja (por ejemplo, Costa Rica, donde la inflación superó el 100% a mediados de 1983; el Ecuador, donde excedió del 50% en 1983; México, donde llegó al 100% en 1982 y en 1986; Nicaragua, donde superó el 750% en 1986; y Perú, donde fue superior al 150% en 1985). Por supuesto, no es fácil controlar la inflación interna ante un aumento de los precios del petróleo, y la extraordinaria magnitud del ajuste requerido entrañó necesidades de recursos fiscales muy superiores a la capacidad de satisfacerlas a corto plazo (pues los déficit fiscales eran ya de la misma magnitud, sobre todo si el ajuste tenía que efectuarse en una situación de elevada y persistente inflación, en economías caracterizadas por una indización generalizada. Por lo tanto, es comprensible que se haya acelerado la inflación. Pero el que la magnitud de esa aceleración a menudo guardará poca relación con la magnitud de la conmoción externa (y fiscal) revela graves deficiencias en la concepción y ejecución de las políticas.

### c. Entorno externo desfavorable

Sin embargo, los elevados costos del ajuste no han sido tanto la consecuencia de políticas económicas internas mal concebidas, o mal aplicadas, sino, en la mayoría de los casos, del entorno externo, excepcionalmente adverso en el cual se debió llevar a cabo el proceso de ajuste. En realidad, durante la década de los ochenta, la región ha debido hacerle frente a una crisis externa singularmente grave en el comercio y en el financiamiento, la cual entrañó elementos no sólo cíclicos sino también estructurales. Más aún, las consecuencias negativas de la crisis se han visto agravadas por las tendencias económicas mundiales, sumamente inestables e impredecibles.

El manejo del ajuste, sin lugar a dudas, ha resultado ser más difícil, debido a tales características caprichosas de la economía mundial. En general, se creyó que el primer aumento de los precios del petróleo, establecido por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) era de carácter temporal, pero resultó ser más permanente de lo que se había pensado originalmente, mientras la segunda escalada de precios, que se

consideró en general algo permanente, resultó ser un alza temporal. De igual manera, en los últimos seis años, el dólar ha subido y bajado considerablemente. Asimismo, las tasas de interés nominales, a nivel internacional, luego de subir desmesuradamente a comienzos del decenio, comenzaron su curso descendente en 1982, pero no sin que se produjera un aumento inesperado y preocupante en 1984. Además, siguieron persistentemente elevadas, en términos reales, aun después de un largo período de estabilidad de los precios mundiales. Mientras tanto, la recuperación de la recesión mundial en 1981-82 ha sido lenta e incierta. Los pronósticos del inicio de una fuerte recuperación en los países de la OCDE en 1983-84, no se concretaron en realidad. Más aún, en los años siguientes, el desempeño anual de los países industrializados fue decepcionante e hizo que con frecuencia las proyecciones del crecimiento mundial tuvieran que ajustarse en sentido descendente. Y, por supuesto, sigue teniendo mucha importancia la velocidad del ajuste de los Estados Unidos de América, Alemania Federal y el Japón a sus respectivos déficit y superávit comerciales.

En todo caso, los efectos de las políticas de ajuste han sido limitados, y sus costos se han visto aumentados por la insuficiencia y las condiciones gravosas del financiamiento externo, así como por las condiciones comerciales adversas, que la mayoría de los países latinoamericanos ha tenido que enfrentar desde 1981.

#### **El retraimiento procíclico de los acreedores**

Como se mencionó, desde mediados de 1982 la afluencia neta de capital hacia América Latina disminuyó considerablemente, en gran parte como resultado del retraimiento de los bancos privados, los principales acreedores de la región. Debido a su magnitud y a la forma repentina en que tuvo lugar, este retraimiento procíclico de los bancos sólo fue neutralizado, muy parcialmente, por el aumento de los préstamos netos de los organismos internacionales y las entidades nacionales públicas de financiamiento. En realidad, durante el período de 1982-85, el financiamiento externo total distó mucho de estar a la altura siquiera de los componentes transitorios de los déficit en cuenta corriente. Es así que, lejos de actuar como un factor contracíclico, el cual facilitase una corrección gradual y eficaz de los desequilibrios externos, el financiamiento externo (o mejor el insuficiente financiamiento externo) obligó a América Latina a proceder a un "ajuste excesivo". Más aún, en algunos países - particularmente Argentina, México y Venezuela - el efecto del financiamiento que se conseguía se veía anulado a veces por la fuga de capital interno privado hacia los centros financieros nortefios.

El proceso de ajuste se veía obstaculizado, no sólo por la escasez de financiamiento externo, sino también por sus elevados costos. Cuando América Latina comenzó el proceso de ajuste, las tasas internacionales

de interés estaban en niveles sin precedentes e influían simultáneamente en la necesidad del proceso de ajuste y en el costo de ese proceso. La LIBOR alcanzó el nivel máximo del 16,5%, en 1981; tuvo un promedio del 10,7% en 1982-85; disminuyó hasta un promedio del 6,7% en 1986; y llegó a alrededor del 6% hacia fines de ese año, el nivel más bajo que había registrado desde 1977.

A pesar de esta tendencia descendente de las tasas nominales, las tasas reales permanecieron a niveles persistentemente elevados. Medida en función de la tasa de inflación de los países industrializados, la LIBOR real alcanzó un promedio del 5% en 1982-86, lo cual es desfavorable cuando se compara con una tasa real de cero en la década de 1970, y con una tasa histórica, a largo plazo, de alrededor del 2%. Como los tipos de interés, a nivel internacional, disminuyeron mucho más lentamente que la tasa de inflación en los países industrializados, en realidad, hubo una amortización "invisible" de la deuda a valores reales más altos. Esto, a su vez, contrapesó parte del alivio proporcionado por los acreedores, cuando reprogramaban los pagos "visibles" de amortización.

Pero esto es sólo parte de la historia. El peso de los pagos de intereses depende también del valor en dólares, de las exportaciones de los deudores. Debido a que las exportaciones de América Latina en general sufrieron precios descendentes durante el período de ajuste, la tasa media anual de interés real desde el punto de vista de estos países fue extraordinariamente elevada, del 17% en el período de 1982-86. En el período de 1971-80, durante el cual se contrajo la mayor parte de la deuda externa de la región, esa tasa había sido de -4% (véase el Cuadro 6).

En el Cuadro 7, se puede observar que el peso real de los pagos de intereses siguió siendo una carga durante todo el proceso de ajuste. A pesar de las tasas nominales de interés más bajas, a partir de 1983 no ha habido mucho cambio en el coeficiente de pagos de intereses-exportaciones en la región; ha permanecido en alrededor del 35% y es, por supuesto, más elevado en los países con más deudas.

Los bancos privados agravaron el problema del costo del crédito al aumentar sus márgenes y comisiones, y acortar los períodos de amortización para las deudas reprogramadas y para los nuevos créditos, durante la primera ronda de reprogramaciones. Se estima que el costo negociado del crédito (sobre la base de los márgenes, períodos de amortización y comisiones) aumentó en la mayoría de los países deudores entre un 100% y 250% 1/.

Es cierto que en las siguientes rondas de reprogramación de la deuda los acreedores privados redujeron el costo negociado del crédito, en respuesta a la posición de negociación más firme de los deudores y a las

críticas internas. Las concesiones han incluido reprogramaciones multianuales, márgenes más bajos, períodos de amortización más largos y la renuncia a las comisiones. Para la tercera ronda, en 1984-85, las condiciones negociadas eran sólo levemente superiores, o inferiores a las que los países habían aceptado antes de la crisis. Sin embargo, si bien las concesiones fueran bien recibidas y beneficiosas, llegaron en una fase tardía del proceso de ajuste y, en general, todavía están rezagadas con respecto a la realidad de la situación de muchos prestatarios. En otros términos, mientras los bancos realizaban concesiones importantes, mantuvieron las condiciones negociadas a niveles comerciales, a pesar de que varios de los prestatarios con problemas necesitasen condiciones de amortización no comerciales.

Debido a la brusca caída de los flujos netos de capital y el aumento simultáneo de los pagos de intereses, América Latina ha estado experimentando desde 1982 una prolongada transferencia de recursos a sus acreedores, que no es voluntaria; es prematura con respecto a su etapa de desarrollo y considerable desde todo punto de vista. En realidad, se estima que, en los últimos cinco años, esta transferencia equivale en promedio a aproximadamente el 4% del producto interno bruto de la región y al 25% de sus ingresos de exportación. Además, el monto acumulado de la transferencia hacia el exterior, en este período (US\$132.000 millones) representó casi el doble del monto acumulado de la transferencia hacia el interior, durante los seis años anteriores (véase el Cuadro 8).

Las transferencias de América Latina hacia el exterior también se comparan de manera desfavorable con los famosos casos de transferencias a través de la historia, como las reparaciones de guerra realizadas por Francia en la década de 1870, luego de la Primera Guerra Mundial. En realidad, el peso de las transferencias financieras de América Latina a sus acreedores, en términos del ingreso y las exportaciones de las naciones deudoras, es casi el doble que el de Alemania y aproximadamente igual al de Francia (véase el Cuadro 9). Más relevantes son los resultados, todavía más adversos, que surgen cuando se compara la carga real efectiva, representada por la transferencia de recursos que realiza actualmente América Latina, con la de las transferencias que Alemania y Francia realizaron en el pasado. Para tener una idea de esta carga, es necesario considerar hasta qué punto una transferencia se facilita con recursos financieros provenientes de otras fuentes. Por ejemplo, Alemania recibió un volumen de préstamos y otro tipo de capital externo superior al de sus reparaciones de guerra en el período de 1925-28; es decir, esas reparaciones fueron superiores a los flujos de capital solamente durante el período de 1929-32. Por consiguiente, para facilitar la transferencia Alemania no tuvo que generar un superávit comercial, desde el comienzo de la crisis en 1982. Sin embargo, el superávit comercial de América Latina ha sido aproximadamente el doble en magnitud al que se registró en Francia y Alemania, cuando se lo calcula como porcentaje del ingreso o de las exportaciones (véase el Cuadro 10).

Debido a su magnitud y a su naturaleza prolongada, la transferencia de recursos hacia el exterior ha limitado gravemente las posibilidades de lograr con éxito un proceso de ajuste estructural orientado al crecimiento económico. En primer término, con excepción de Colombia, Costa Rica y Perú, la transferencia ha absorbido proporciones muy grandes del ahorro interno, restándole de este modo recursos a la inversión necesaria para el estímulo del crecimiento y la transformación de la economía. Efectivamente, como ya se mencionó, el cambio de dirección de la transferencia de recursos es el factor principal que explica la creciente brecha que ha surgido en los últimos años en la mayoría de los países de la región entre un ahorro interno estable o creciente y un coeficiente de inversión descendente.

Una segunda y no menos importante consecuencia negativa de la transferencia de recursos hacia el exterior ha sido la restricción, impuesta a la capacidad de importar que disminuyó abruptamente en 1982 y desde entonces ha constituido la limitación más seria al crecimiento económico en prácticamente todos los países latinoamericanos.

Finalmente, en algunos países la transferencia de recursos ha contribuido a acelerar la inflación. Esto se debe a que la mayor parte de la deuda está ahora garantizada por el Estado, sea porque originalmente fuese contraída por organismos públicos, o sea porque en las sucesivas rondas de negociaciones los gobiernos recibieron fuertes presiones por parte de los bancos para que proporcionaran de una u otra manera garantías "ex-post" a las deudas del sector privado; los bancos originalmente no habían solicitado tales garantías y, por esa razón, habían cobrado primas apropiadamente más elevadas. Por consiguiente, la mayor parte de la transferencia tuvo que provenir, directa o indirectamente, de los presupuestos gubernamentales. Como lo demostró Helmut Reisen, esta "fase presupuestaria" del proceso de transferencia, en general no se resolvió durante el proceso de ajuste de 1982-85. Según él, como se trata de una enorme carga presupuestaria, a los gobiernos les resultó "imposible" aplicar plenamente las políticas crediticias y fiscales restrictivas que se necesitaban 1/. Los déficit resultantes de la transferencia y otros factores tuvieron entonces que ser financiados por medio de la obtención de empréstitos en el sistema bancario interno, con las consiguientes consecuencias inflacionarias.

#### Condiciones comerciales adversas

Los costos del proceso de ajuste también fueron elevados, debido a que tuvo que llevarse a cabo durante un período de crecimiento lento de las economías de los países industrializados y del comercio mundial. Excepto en 1984, el crecimiento económico en los países industrializados durante el período de 1982-86 fue bastante inferior a la tasa anual media del 3,5%, alcanzada en el período de 1968-77. Lo mismo se aplica al volumen del comercio mundial, cuyo crecimiento estuvo bastante por debajo del promedio

1/ REISEN, H. 1986. "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective". Latin American and the Caribbean and the OECD. OECD Development Centre. Paris, Págs. 151-152.

anual del 8%, registrado en el período de 1968-77. Además, el gran crecimiento del volumen del comercio mundial (8,6%) en 1984 se basó de manera desproporcionada en la expansión extremadamente grande de la economía de los Estados Unidos de América, la que, luego de haber decaído en 1982, fue la única de un país industrializado importante; ésta creció a un ritmo igual o mayor que el promedio registrado en el período 1966-78.

En estas circunstancias, una parte considerable de los beneficios que se podían esperar del aumento del volumen de las exportaciones latinoamericanas se vio anulada por la caída de los precios de las exportaciones. Las cifras de la primera columna del Cuadro 11 confirman que esto sucedió, en gran medida, en casi todos los países de la región, pues el aumento del valor de las exportaciones en el período de 1982-86 representó apenas una pequeña fracción del aumento del volumen de ellas. Como cabía esperar, los casos más graves sucedieron entre los países exportadores de petróleo; pero otros, como Argentina, Chile y Uruguay también vieron una gran parte de sus esfuerzos de exportación frustrados por la disminución de los precios mundiales de sus productos. Brasil, que depende en mucho menor medida de las exportaciones de los productos primarios, sufrió un poco menos. Sólo Costa Rica y Colombia pudieron eludir la situación de los precios descendentes, gracias principalmente a los precios muy elevados del café en 1986.

También se observa, en la segunda columna del Cuadro 11, que en la mayoría de los países no exportadores de petróleo las devaluaciones reales durante el período de 1982-86 estuvieron relacionadas con un movimiento más que proporcional del volumen de las exportaciones. Sin embargo, la relación correspondiente para el valor de las exportaciones fue positiva solamente en los casos de Colombia y Costa Rica.

Otra manera de examinar el efecto adverso que las condiciones comerciales tuvieron en los esfuerzos de ajuste, estriba en el estudio de la relación de intercambio de la región. Durante el período de 1982-85, la pérdida de ingresos como consecuencia del deterioro de la relación de intercambio fue en general grande. De hecho, esta pérdida equivalió a casi tres cuartos de la cuenta total de la región por concepto de pagos netos de intereses. En efecto, en Costa Rica y Chile la pérdida de ingresos, derivada de la caída de la relación de intercambio, fue igual en términos generales al valor de los pagos netos de intereses y en el Uruguay fue mucho más elevada.

Finalmente, se pueden determinar los efectos negativos de la evolución del comercio mundial durante este período analizando lo que habría sucedido si los precios de las exportaciones se hubieran mantenido mientras los países aumentaban el volumen de sus exportaciones para llevar a cabo un ajuste expansivo. Las cifras de las dos últimas columnas del Cuadro 11 son sugestivas. Al valorar las exportaciones de 1986 a precios de 1980, se da

una marcada disminución en el coeficiente de pagos netos de intereses-exportaciones, en comparación con su nivel efectivo de 1986. En efecto, si los precios de las exportaciones se hubieran mantenido estables, el coeficiente de la región habría sido del 24%, en vez del 35%. Todos los países, con excepción de Colombia y Costa Rica, experimentan disminuciones importantes en sus respectivos coeficientes. Más aún, algunos países como Ecuador, Perú y Uruguay hubieran registrado coeficientes que se podrían considerar aceptables, y Venezuela hubiera tenido un coeficiente notablemente bajo del 9%.

### 3. Ajuste con crecimiento: perspectivas y requisitos

Si bien toda la región se encuentra en una difícil situación, difiere significativamente de un país a otro: Colombia, en realidad, ya no tiene el problema de endeudamiento, y quizás nunca lo tuvo; su coeficiente de deuda a exportaciones (2,0) y de intereses a PIB (3,0) está por debajo de los promedios regionales para 1980, antes de que surgiera la crisis, y su superávit comercial le permite satisfacer casi el 80% de sus pagos de intereses (véase el Cuadro 12). Y mientras el déficit en cuenta corriente de Brasil aumentó mucho a finales de 1986, se debió a las políticas internas, excesivamente expansivas. Por consiguiente, para eliminar este desequilibrio, se necesita "sólo" corregir previos errores de política, lo cual obviamente no es tarea fácil.

Sin embargo, la situación de Costa Rica, Chile, Uruguay y Argentina es más compleja, pues en estos países la carga de la deuda - medida en función del coeficiente de pagos de intereses al PIB - figura entre las más elevadas de la región (9,1%, 8,4%, 6,5% y 6,5%, respectivamente). Aunque los tres primeros países redujeran considerablemente su desequilibrio externo, en 1986, su alto nivel de endeudamiento implica la necesidad de un ajuste mayor y de más larga duración, excepto en Uruguay. Y mientras que la carga de la deuda del Perú es más baja que el promedio de la región (sus pagos de intereses son algo inferiores al 4% del PIB), su superávit comercial desapareció en 1986, en parte debido al deterioro de los precios de sus exportaciones y en parte a su expansión, impulsada por el consumo. Finalmente, los principales exportadores de petróleo, México, Ecuador y Venezuela, enfrentan ahora las difíciles perspectivas de un ajuste encima de otro ajuste. Dado el elevado nivel de su deuda, pareciera que este proceso se podría manejar, solamente si los precios del petróleo se estabilizan a mediano plazo a niveles bastante por encima de los que han prevalecido en 1986.

No obstante estas diferencias, el problema básico es similar: en pocas palabras, los pagos de los intereses sobre la deuda alcanzan al 5,3% del PIB, a pesar de la caída de las tasas de interés en 1986, mientras el superávit comercial representa el 2,3% del PIB, a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años. Esto implica que, si no mejora la relación

de intercambio y si la región no logra atraer nuevos fondos para satisfacer los pagos de intereses, ésta deberá realizar un esfuerzo adicional por mejorar la balanza comercial, la cual deberá ser mayor que el ya realizado en los últimos cinco años en todos los países, excepto Brasil, Colombia y Uruguay (véase, otra vez, el Cuadro 12). Como estos esfuerzos han llevado al ingreso per cápita a niveles bastante inferiores a los de 1980, en casi todos los países, excepto Brasil, Colombia y Panamá, no es de extrañar que haya surgido una fatiga de ajuste.

Por consiguiente, ya no es factible el ajuste recesivo, ni política ni socialmente. En realidad, el ajuste es aceptable sólo si está sujeto a un crecimiento mínimo del producto y el consumo. Esto significa que, mientras que con el ajuste recesivo el servicio de la deuda era el principal receptor de divisas y el crecimiento un receptor residual, con el ajuste expansivo, la máxima prioridad de las escasas divisas es satisfacer las necesidades de importación para lograr un crecimiento mínimo aceptable, y el servicio de la deuda es el elemento residual. En otras palabras, mientras el ajuste recesivo hace que la mayor parte de la carga de los costos recaiga en los deudores, el ajuste expansivo desplaza parte de tales costos a los acreedores. El ajuste expansivo no sólo rectifica el carácter exclusivamente unilateral, que hasta ahora tenían los costos del ajuste entre acreedores y deudores, sino también rectifica la desigualdad en la absorción de tales costos en las naciones acreedoras, entre el sector financiero y el productivo; es decir, entre los exportadores y los banqueros de la OCDE, pues las ventas reducidas a la región de los primeros, en gran medida explican los superávits comerciales necesarios para cubrir los pagos de intereses a los segundos.

A primera vista, este reordenamiento de prioridades, tal vez no les parezca satisfactorio a los bancos ni a los países desarrollados; pero sólo un momento de reflexión habrá de ser suficiente para indicar que este enfoque más simétrico es la única vía exenta de enfrentamiento para resolver la crisis de la deuda y llevar a cabo el proceso de ajuste.

En último término, existen sólo dos formas de atender el servicio de la deuda de los países en desarrollo: sea por medio de menos exportaciones de los miembros de la OCDE, o por mayores exportaciones de los países en desarrollo. El primer enfoque es el que ha prevalecido hasta ahora: con él, sólo ganan los bancos; el crecimiento y las exportaciones de los países industriales sufren y el crecimiento de los países en desarrollo se paraliza. Más aún, el sistema financiero internacional se ve expuesto a riesgos, cuanto más tiempo los deudores están obligados a permanecer estancados y, por consiguiente, se sienten tentados a adoptar soluciones unilaterales. Solamente con el segundo enfoque (un crecimiento que les permita a los países en desarrollo superar el problema de la deuda) pueden ganar todos: llegar a una situación en que se reembolse a los bancos con fondos derivados del crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo, y no de una mayor contracción de sus importaciones, a expensas de las exportaciones de los países de la OCDE.

Este segundo enfoque requiere el concurso de los participantes clave: bancos privados, deudores, instituciones financieras internacionales, los gobiernos de los países en desarrollo y de los miembros de la OCDE, en reconocimiento de que el problema de la deuda es de carácter sistémico, y no sólo específicamente relacionado con determinados acreedores o deudores, o causado por ellos. Esto es lo que la región quiere significar al hablar de una solución "política" del problema de la deuda.

Ciertamente, la estrategia de promover un crecimiento que permita superar el problema de la deuda exige el ajuste estructural. Deben aplicarse políticas internas tendientes a movilizar recursos actualmente inactivos y, al mismo tiempo, a reestructurar la producción, pasando de los productos no comercializables a las exportaciones y los sustitutos de las importaciones. Pero el ajuste expansivo también requiere financiamiento adecuado, para poder contar con el tiempo necesario, a fin de que tal transformación se ponga en plena marcha. Por consiguiente, el ajuste estructural es la contrapartida del financiamiento adecuado.

#### a. Requisitos internos

A la larga, la estrategia de crecimiento para superar el problema de la deuda requiere la transformación estructural de la economía en por lo menos dos sentidos: dicha estrategia debe orientarse hacia el exterior y basarse, en gran parte, en esfuerzos internos para aumentar el ahorro y la productividad. Por lo tanto, las divisas, el proceso de ahorro e inversión y las innovaciones para aumentar la eficiencia, constituirán los obstáculos clave para el crecimiento, y deberán ser el centro de la atención de las políticas.

El crecimiento orientado hacia el exterior entraña un incremento considerable de las inversiones en la producción de artículos comercializables, tanto las que permitan ampliar y diversificar las exportaciones como las que permitan aumentar la capacidad de la región de sustituir importaciones eficazmente. Esto requiere, no sólo mantener y aumentar los incentivos para el ahorro o generar divisas adicionales (es decir, un tipo de cambio real efectivo elevado y estable), sino también igualar, en el margen y con el tiempo, los incentivos o los costos de ahorrar divisas adicionales por medio de la sustitución de importaciones o de generar dichas divisas a través de la expansión de las exportaciones. En vista de la fuerte predisposición de la estrategia pasada de sustitución de importaciones en favor de la producción para los mercados internos, se espera que tal equiparación de los incentivos resulte en un grado mucho mayor en el aumento y diversificación de exportaciones que en una sustitución más intensa de las importaciones.

Por lo tanto, es probable que el crecimiento no sólo esté orientado hacia el exterior, sino también esté más impulsado por las exportaciones y basado, especialmente, en la expansión de las de manufacturas y otros productos no tradicionales.

Dadas la carga de la deuda y la probabilidad de que sea insuficiente el flujo de capital voluntario en el futuro inmediato, este repunte de las inversiones en productos comercializables tendrá que basarse en gran parte cuando no exclusivamente, en el ahorro interno. Pero, en vista de la urgente necesidad de recuperar los niveles de consumo, no se puede esperar que el ahorro sea suficiente. Más bien, tendrán que aumentar mucho la productividad de las inversiones y la eficiencia general de la economía. Por suerte, los coeficientes de aumento desastrosamente elevados capital-producto de las inversiones de la década de los setenta sugieren que hay bastantes oportunidades para lograr mejoras en este aspecto.

Igualmente, la austeridad no implica que se sacrifiquen los objetivos distributivos, sino que los esfuerzos se centren particularmente en el 25% más bajo y necesitado de la población; porque los grupos de ésta no sólo viven en la pobreza absoluta, sino que, además, reciben apenas un 4% del PIB. De donde, aun un pequeño esfuerzo de redistribución (un 2% del PIB), que, dividido entre la mayor parte de la población (el 80% más bajo que recibe el 50% del PIB) significa muy poco; si se concentra en el 25% más bajo, podría eliminar la pobreza extrema y elevar los ingresos de este grupo en un 50%.

Finalmente, la experiencia de los últimos 15 años indica que es imprudente organizar estructuras económicas con la expectativa de una evolución fácil y estable de la economía internacional. Más bien, las grandes fluctuaciones en la relación de intercambio en las tasas reales de interés en el valor del dólar de los Estados Unidos de América y en los precios relativos de los productos básicos tal vez constituyan la regla y no la excepción. Esto no sólo destaca la importancia que se les deba prestar a las políticas macroeconómicas en lo concerniente a alcanzar y mantener el equilibrio básico interno, externo y distributivo, sino también supone una mayor necesidad de orientar la planificación de las políticas y las estructuras económicas en favor de la flexibilidad.

Es probable que haya un considerable grado de acuerdo entre los observadores acerca de la importancia de un crecimiento menos orientado hacia el interior y más impulsado por las exportaciones, de un mayor ahorro interno, de un esfuerzo distributivo con un enfoque más selectivo, de considerables mejoras de la productividad y eficiencia, y de la necesidad de contar con políticas macroeconómicas estables, más firmes y coherentes. Sin embargo, también es probable que surjan desacuerdos con respecto a los medios de lograr tales objetivos.

La mayoría estará de acuerdo, pues, en cuanto a la importancia crítica de un tipo de cambio real elevado y estable, para promover las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Pero, qué pasará con respecto a las políticas comerciales? Por supuesto, las "políticas" arancelarias de la región han sido más el resultado del principio de "otorgar a cada actividad la protección que necesita", es decir, protección a cualquier costo social que un intento por rectificar las divergencias entre los costos sociales y privados, relacionados, por ejemplo, con las industrias incipientes, las externalidades tecnológicas o las distorsiones en el mercado laboral. Esto implica, sin embargo, que más que eliminar los aranceles aduaneros, se los debe disminuir a niveles que respondan a las necesidades sociales y no privadas y que en los casos en que esté justificado, se los debe racionalizar entre los sectores para tender a igualar la protección efectiva.

Además, en la medida en que los argumentos por un sector sean socialmente válidos, justifican el otorgamiento de incentivos similares a la producción para todos los mercados, tanto externos como internos, sobre todo cuando hay economías de escala. En otras palabras a diferencia de lo efectuado en el pasado, cuando los incentivos se proporcionaban sólo a la producción para los mercados internos (a expensas de las exportaciones, particularmente de las no tradicionales), en el futuro los incentivos tendrán que extenderse también a la producción para los mercados internacionales.

Tampoco basta eliminar todos los aranceles aduaneros e incentivos a las exportaciones y reemplazarlos por un tipo de cambio más elevado. Sería correcto si todos los sectores merecieran igual cantidad de protección e incentivos a las exportaciones. Pero esto sólo sucedería en casos extremos. Es más probable que ocurran divergencias importantes entre los beneficios sociales y privados 1/ únicamente en algunos sectores, y que varíen en intensidad y con el tiempo. De modo que, simultáneamente, actividades nuevas pueden recibir protección arancelaria; actividades que antes sustituían importaciones y que están madurando pueden recibir en medida creciente incentivos sólo para las exportaciones, y las actividades que se encuentran ya en plena madurez pueden no recibir ningún incentivo.

Otro obstáculo crítico es el proceso de ahorro e inversión. La experiencia ha demostrado claramente las desventajas de las tasas de reales negativas de interés, si no para el volumen del ahorro, ciertamente en lo referente a la mala calidad de la inversión: instalaciones de tamaño desmesurado, tecnologías con uso excesivamente intensivo de capital, inversiones decididas en función del fácil acceso al capital y no de la tasa de rendimiento, etc.

---

1/ Se habla de divergencias importantes, porque sería una pesadilla administrativa tratar de compensar todas las divergencias teóricamente posibles, al igual que una simplificación excesiva descartar todas esas divergencias, como lo hacen los neoconservadores, responsables de las políticas, en aras de la sencillez administrativa, colocando las políticas "en automático", como si esas divergencias fueran triviales o no existieran.

Sin embargo, las tasas reales de interés, demasiado elevadas, han resultado igualmente desastrosas, tendientes más a lograr cuasirrentas efímeras a través de la especulación financiera (que conduce, en último término, a una crisis financiera) que a realizar inversiones en actividades productivas. Las primeras son normalmente el resultado de intervenciones, a largo plazo, en los mercados de capital, mientras las segundas son el resultado de la liberalización de mercados financieros que experimentan desequilibrios, a menudo como consecuencia de programas de ajuste o estabilización. Por lo tanto, puede haber justificación para avanzar hacia la liberalización por medio de tasas controladas transitoriamente, manteniéndolas en niveles positivos, pero no muy por encima de las tasas reales internacionales 1/.

Es cierto que la liberalización parece ser sólo un aspecto, y ciertamente no el más crítico, del mejoramiento de los mercados de capitales. Es más importante, en primer lugar, la necesidad de corregir la segmentación capital-mercado, tanto entre el tamaño de las firmas como entre los tipos de los créditos. El que las empresas grandes gocen de fácil acceso al capital, mientras las pequeñas y medianas tengan muy poco o ningún acceso, le imprime al crédito un sesgo "regresivo" hacia las firmas con garantías y un sesgo "progresivo" hacia las firmas con perspectivas de altas tasas de rendimiento. Y la segmentación entre los tipos de crédito favorece la concesión de financiamiento para equipo nuevo, para el que normalmente existen abundantes créditos de proveedores a tasas internacionales de interés relativamente bajas, y la desalienta en el caso del equipo de uso y el capital de trabajo en que el financiamiento, cuando está disponible, devenga elevadas tasas de interés. En segundo lugar, también es más importante compensar la ausencia de secciones críticas de los mercados de capital, la más obvia de las cuales es la casi total inexistencia de mercados fluidos de capital de largo plazo.

En cuanto al aumento del ahorro, este aspecto parece ser más sensible a las políticas fiscales apropiadas que a las tasas de interés más elevadas (aunque ciertamente positivas). Dada la restricción al consumo de los últimos cinco años, los esfuerzos se deben concentrar específicamente en canalizar hacia el ahorro proporciones mucho más altas de los nuevos ingresos generados en la fase de recuperación, ya sean los derivados de las mayores exportaciones, de la relación de intercambio más favorable o del nivel más bajo de las tasas internacionales de interés. Esto implica una política de "premio y castigo": marcados aumentos en las tasas impositivas marginales, particularmente las aplicables al incremento del consumo, e incentivos especiales al ahorro.

---

1/ Desde luego, se pueden necesitar, por ejemplo, durante algunos meses tasas reales elevadas de interés para ayudar a detener la fuga de capitales, en medio de un programa de ajuste o estabilización, mientras se ajusten las expectativas. Sin embargo, la necesidad de tasas reales muy elevadas de interés, durante muchos tiempo es señal de dudas en cuanto al tipo de cambio, en particular, y a las políticas macroeconómicas, en general. Sencillamente, no se pueden sustituir las políticas macroeconómicas verosímiles con tasas elevadas de interés.

Finalmente, la restauración y preservación del equilibrio macroeconómico básico implican la reducción, no sólo del déficit en cuenta corriente (equilibrio externo), sino también del desempleo y de los niveles generalizados de subutilización de la capacidad (equilibrio interno y equilibrio distributivo). Aunque el logro simultáneo de estos tres objetivos sea una tarea difícil, es la única vía abierta para mantener tal equilibrio a largo plazo. El logro de uno de ellos, a expensas de cualesquiera de los otros, es sólo algo transitorio y contraproducente en última instancia.

Como el ajuste de la región ha sido en gran medida recesivo existe un caso prima facie para que a corto plazo las políticas favorezcan el aprovechamiento de la capacidad productiva que actualmente está subutilizada, mientras se materialicen los efectos a más largo plazo de las políticas de inversión. Sin embargo, las políticas usuales, basadas en la demanda agregada no darán resultado, porque muy pronto tropezarán con la escasez de divisas para adquirir los insumos intermedios necesarios. Por consiguiente, para el ajuste expansivo es esencial que una parte considerable de la producción obtenida con este aumento de utilización de la capacidad se destine a la exportación; ciertamente no el 100%, pero una proporción suficiente para generar las divisas necesarias, a fin de aprovechar el resto de la capacidad no utilizada para propósitos internos, tanto en la sustitución de importaciones como en la producción de elementos necesarios, no comercializables desde el punto de vista social, por ejemplo, viviendas.

Para lograr esta meta, una regla empírica apropiada consiste en igualar el costo marginal a corto plazo de la generación o el ahorro de divisas por medio de políticas de desplazamiento o de reducción de los gastos. Como se puede anticipar de que las políticas de reducción de los gastos funcionarán mucho más rápidamente que las de desplazamiento a corto plazo, se necesitarán políticas enérgicas y selectivas de desplazamiento. Sin embargo, estos incentivos deben ser transitorios fijarse de acuerdo con la proporción de la capacidad actual no utilizada y limitarse a los productos con la elasticidad-precio más elevada a corto plazo, y con las mejores perspectivas de ser competitivos en el plano internacional a largo plazo 1/.

En suma, la experiencia de los últimos años indica que existen dos tipos de peligros latentes: los provenientes de una intervención generalizada y un descuido virtual del mercado, y los provenientes de una liberalización demasiado rápida y una dependencia excesiva del mercado.

1/ Una vez más, el uso temporal y selectivo de tales instrumentos permite que los incentivos se otorguen a las actividades de exportación y de sustitución de importaciones, que respondan más rápidamente a corto plazo. Los instrumentos selectivos tienen también la ventaja de ejercer un impacto menor en los costos y las expectativas y, por consiguiente, en la inflación, que una devaluación. Por último, precisamente debido a que estos instrumentos selectivos deben ser temporales, se puede establecer el tipo de cambio para un equilibrio a largo plazo, dando así una señal más clara y más estable a los productores con respecto al objetivo de las medidas. Obviamente, una vez que se haya logrado el efecto en la inversión de las políticas ordinarias de desplazamiento (devaluación), se deben ir eliminando estos incentivos transitorios especiales.

A riesgo de caer en una simplificación exagerada, nuestro análisis sugiere los méritos de la intervención a corto plazo (mientras que las relaciones macroeconómicas se encuentran en desequilibrio), una dependencia mayor del sistema de precios y unas cuantas reglas sencillas de intervención a largo plazo (una vez que la economía esté más cerca del equilibrio básico), intervención que en este último caso está limitada en gran medida a abordar los dos obstáculos críticos: las divisas y el proceso de ahorro-inversión, y lograr objetivos distributivos.

En términos más comunes, deseamos destacar la necesidad de contar con políticas sectoriales, no sólo globales, y con instrumentos selectivos, no sólo generales de política; sin embargo, también insistimos en la necesidad de una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, en la que la promoción de las exportaciones sea el complemento natural de la base industrial creada por la sustitución de importaciones. Por consiguiente, mientras la industrialización, basada en la sustitución de importaciones, había sido el centro de la política regional en el pasado, parecía que la reorientación hacia las exportaciones de dicha base industrial ya establecida era la dirección que debían seguir muchos países en el futuro. Esto sugiere las virtudes de combinar metas e instrumentos ortodoxos (orientación hacia las exportaciones y devaluación) con sus contrapartidas estructurales (industrialización e incentivos seleccionados cuidadosamente).

Para quienes consideren que el punto esencial de la política estribe en escoger entre más intervención o más mercados, tal "vil alianza" parece ser una contradicción. Para quienes estime que el desafío consista en determinar la manera de lograr una mejor intervención y mejores mercados, esta propuesta podría parecer valedera: la esencia del equilibrio y el sentido común.

#### b. Requisitos externos

Por satisfactorias que sean las políticas de ajuste interno, en su concepción y su puesta en vigencia, en estos momentos su eficacia está muy condicionada por los acontecimientos externos. Por un lado, el ajuste orientado al crecimiento se basa en grado crítico en el aumento y diversificación de las exportaciones. Mientras este aspecto depende indudablemente de las decisiones económicas internas, en particular de la política cambiaria y comercial, resultará más fácil o más difícil, según si la expansión del comercio internacional sea rápida o lenta o se produzca una recuperación en el nivel actualmente deprimido de los precios de los productos básicos, o si éstos continúen disminuyendo. No se puede hacer mucho para estimular una demanda deprimida, a causa de los cambios estructurales, o tecnológicos. Sin embargo, en gran medida, la baja demanda de las exportaciones de América Latina se debe al débil crecimiento de los países de la OCDE, a excedentes artificiales de productos agrícolas inducidos por las políticas y a un proteccionismo cada vez mayor.

Desde luego, existen intereses sectoriales que las autoridades de los miembros de la OCDE deben tener en cuenta al formular sus políticas. Sin embargo, también es evidente que estas políticas deben estar de acuerdo con el hecho contable básico de que los pagos de intereses de los países deudores requieren déficit comerciales equivalentes en los países acreedores, o flujos de capital correspondientes hacia los deudores. Si los acreedores quieren a la vez pagos de intereses y flujos bajos de capital deben poseer déficit comerciales elevados. (Es de esperar, por medio de mayores importaciones de los deudores y no de la reducción de las exportaciones hacia ellos). Por otra parte, si los acreedores quieren protección y superávit comerciales, deben fomentar los flujos de capital hacia los deudores, o asumir las consecuencias de una moratoria de la deuda. En suma, los países acreedores pueden tener superávit comerciales, o recibir el pago total de los intereses o no otorgar nuevos préstamos netos. Para ellos, lo imposible es tener estas tres cosas al mismo tiempo. De donde la mejora y la armonización de sus políticas macroeconómicas, sectoriales, comerciales y financieras no sean simplemente una cuestión de "hacer el bien" internacionalmente, sino una condición básica para el equilibrio económico en sus propias cuentas externas.

El ajuste expansionista también requiere tiempo y recursos, pues la velocidad con que se procede al aumento de las exportaciones y la eficaz sustitución de importaciones dependen no sólo de precios relativos correctos, sino también del monto de los recursos realmente disponibles para inversión. Mientras la región tenga que transferir el equivalente del 25% de su ahorro para estos fines, no podrá lograrse un volumen de inversión apropiado que permita la obtención de superávit comerciales significativos y una tasa de crecimiento económico rápido y sostenido. Por consiguiente, si se quiere un ajuste estructural expansionista debe reducirse marcadamente las transferencias netas de recursos de la Región hacia el exterior.

Esto se puede lograr por medio de tasas internacionales más bajas de interés y el retorno de los capitales fugados, o de un aumento de los préstamos netos o de la condonación de la deuda. Dadas la gravedad y la duración de la crisis, es probable que en muchos casos las soluciones entrañen casi todos estos elementos.

#### **Reducción de las tasas de interés**

En los últimos cuatro años, las remesas netas de intereses han absorbido alrededor del 35% del valor total de las exportaciones de la región, el doble del porcentaje que representaban antes de la crisis. Por lo tanto, si se redujeran estos pagos y todas las otras circunstancias permanecieran iguales, sería posible aumentar significativamente las importaciones sin producir ningún aumento del déficit en cuenta corriente. Además, si la disminución de los pagos de intereses fuera el resultado de una caída de las tasas internacionales de interés, se podría lograr la reducción de la transferencia de recursos con menos presión sobre las ganancias de los bancos y alcanzar la consiguiente reactivación de la economía, sin aumentar la deuda externa.

Esto tendría, por consiguiente, la ventaja adicional de no poner en peligro la futura capacidad de importación. En otras palabras, la reducción de las tasas internacionales básicas de interés constituye la solución menos conflictiva del problema de la deuda.

Así pues, es importante que se mantenga y se consolide la reciente disminución de las tasas internacionales de interés. Pero, aunque dicha disminución sea bienvenida, no se debe exagerar su importancia, pues la reducción pronunciada en el período de 1985-86 fue de las tasas nominales, mientras las reales descendieron mucho menos. Sin embargo, lo que se necesita es la disminución de las tasas reales; sólo si las tasas nominales descienden más que la inflación, bajarán los pagos totales de intereses en relación con la capacidad de pago de la región (que depende de las exportaciones, cuyo valor tiende a subir y bajar con la inflación mundial). Por el contrario, mientras las tasas reales de interés se mantengan persistentemente más elevadas que la tasa de crecimiento del producto, y las tasas nominales sigan más altas que la tasa de crecimiento de los ingresos de exportación, existirá el riesgo progresivo de que los países deudores se vuelvan insolventes.

Pero, en último término, la reducción de las tasas de interés no depende ni de los deudores ni de los acreedores, sino de las políticas de los principales países industrializados. Esto es un ejemplo, y posiblemente el ejemplo por excelencia, de por qué no se pueda encontrar una solución satisfactoria a la crisis de la deuda dentro de la limitada esfera de los deudores y acreedores, pero depende fuertemente de las políticas de los países industrializados. Por consiguiente, éstos deben abordar más enérgicamente sus propios problemas de ajuste interno, porque, de lo contrario, el proceso de ajuste mundial es asimétrico y coloca una carga innecesariamente pesada en los países en desarrollo, los deudores.

#### Retorno de los capitales fugados

Como se mencionó, en la región, y en particular en algunos países, ha habido una considerable fuga de capitales. Esto se refleja en que hacia finales de 1985 residentes de América Latina tenían depositada en el sistema bancario internacional la suma de US\$83.000 millones, superior en más de 2,5 veces al monto bruto de las reservas internacionales oficiales de la Región. Es evidente que la reducción de la transferencia de recursos hacia el exterior y un proceso de ajuste orientado al crecimiento se verían facilitados si la mayor parte de este capital comenzara a regresar a la región. Por supuesto, ésta sería otra manera no conflictiva de aliviar el problema de la deuda y propiciar el proceso de ajuste.

Tanto la salida de este capital como su retorno dependen considerablemente de la naturaleza de las medidas macroeconómicas y de las condiciones políticas en los países deudores. Para que regresen los capitales fugados, deben mantenerse buenas políticas macroeconómicas y elevarse las tasas de rendimiento de las inversiones productivas. También debe haber estabilidad política y garantías por la seguridad del capital privado.

El que algunos países, como México, Chile y Uruguay, lograran detener la salida de capitales e, incluso, obtener su retorno parcial en 1986 demuestra que es posible en la práctica, y no solamente una opción teórica. Sin embargo, es poco probable que en la mayoría de los países regresen cantidades de capital muy elevadas, al menos hasta que no se haya superado la encrucijada de la crisis de la deuda, dada la tendencia de que el capital sea lo primero en salir y lo último en regresar.

#### Aumento de los préstamos netos

Una opción y complemento de la disminución de las tasas de interés y el retorno de los capitales fugados es el incremento de los préstamos. Cuanto menos disminuyan las tasas de interés para los países deudores, más necesitarán nuevos préstamos de los acreedores para reducir la transferencia de recursos financieros hacia el exterior y respaldar un ajuste dinámico y eficaz desde el punto de vista social.

A comienzos de 1986 había un consenso sorprendente sobre la estimación conservadora de las necesidades financieras de América Latina para respaldar un proceso de ajuste orientado al crecimiento: aproximadamente, US\$20.000 millones al año para lograr tasas de crecimiento de 4%-5% al año 1/. La afluencia neta efectiva de capital fue de US\$2.000 millones y US\$9.000 millones en 1985 y 1986, respectivamente.

Como se mencionó, los bancos privados se han mostrado muy renuentes en los últimos años a otorgar préstamos a América Latina. Para muchos, es poco atractivo otorgar más préstamos concertados involuntarios a América Latina, pues quieren reducir más sus coeficientes de activos-capital en la región. Más aún, la resistencia de los bancos al otorgamiento de nuevos préstamos se ha visto fortalecida por la anulación de algunos préstamos y el aumento de las reservas por pérdidas por concepto de préstamos. Dicha resistencia puede llegar a ser particularmente fuerte en las instituciones europeas, que a menudo se ven obligadas a establecer nuevas reservas para cada dólar adicional que presten. Esta situación intensificará la presión sobre los prestamistas públicos, que hasta ahora no cuentan con recursos adecuados para cubrir la brecha en perspectiva.

---

1/ La cifra de US\$20.000 millones se citó a comienzos de 1986 en informes del Banco Mundial, la CEPAL e Inter-American Dialogue. El informe de la CEPAL, sin embargo, no tuvo en cuenta el efecto neto de la marcada caída en los precios del petróleo a comienzos de 1986. La fecha en que se publicaron los otros dos informes sugiere que tampoco pudieron haber tomado en consideración este efecto. Como América Latina es un exportador neto de petróleo, las necesidades de financiamiento anual en realidad pueden superar los US\$20.000 millones. Véase CEPAL. 1986. El problema de la deuda externa: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas. Santiago, Chile; Inter-América Dialogue. Rebuilding Cooperation in the Americas, 1986. Wash., D.C.; KNOX, D. 1986. Address at the Bankers Club. Tokio.

No obstante, en la medida en que el país deudor reúna las condiciones económicas necesarias para respaldar su deuda comercial, o merezca el beneficio de la duda, la interrupción abrupta de los nuevos préstamos por los bancos constituye un cierto tipo de miopía por parte de los mercados privados. Es aquí donde las políticas públicas de los miembros de la OCDE pueden emplear legítimamente una enérgica persuasión moral para "alentar" a los acreedores privados a seguir apoyando, con nuevos préstamos, el financiamiento de un proceso de ajuste dinámico. El financiamiento requerido puede proporcionarse directamente a través de la autorización de nuevos créditos o, indirectamente, mediante un tope semiautomático a las tasas de interés (que, por supuesto, deberían ser comerciales) y la reprogramación de la amortización. El monto del financiamiento que se necesite de los bancos variará de un caso a otro; pero los acreedores deberán comprometerse a una transferencia financiera anual, la cual esté subordinada a las necesidades de un programa de ajuste orientado al crecimiento económico, como los propios bancos de hecho han aceptado en el reciente plan para México, en el que el nuevo financiamiento se ajusta a la necesidad de apoyar una tasa de crecimiento económico del 3%-4%.

#### Condonación de la deuda

Mientras el otorgamiento de cualquier tipo de nuevos préstamos a los prestatarios tal vez sea mejor que nada, las reprogramaciones comerciales y los nuevos planes de préstamos no son técnicamente adecuados para todos los países. En algunos, la deuda pendiente es considerable, debido a la disposición de prestatarios y acreedores en el pasado de crear deudas mayores para fines con muy poca posibilidad de generar un rendimiento comercial, o a cambios adversos, posiblemente permanentes en la relación de intercambio de los deudores, o a ambos aspectos. En cualesquiera de los casos, la economía del país debe someterse a una reestructuración minuciosa y prolongada, antes de que las tasas internas de rendimiento sean lo suficientemente elevadas para poder sostener tasas de interés comerciales. Por consiguiente, en estos países parece que el ajuste vaya a ser especialmente prolongado, y las perspectivas de volver a obtener acceso autónomo a los mercados privados de crédito en un futuro cercano son remotas. Su situación es similar a la de un prestatario comercial insolvente, y es apropiado otorgarles algún tipo de alivio no comercial de la deuda con condonación explícita u oculta.

El mercado ya admite la existencia del problema, pues tan pronto como los valores latinoamericanos estén sujetos a una cotización competitiva, se materializa un descuento automático. Aunque el mercado comercial secundario sea débil y su cotización de los valores tal vez no sea totalmente digna de confianza, todo descuento por encima de un tercio del valor nominal sugiere un préstamo con problemas. En el caso de estos países, la insistencia en que préstamos sin valor comercial produzcan rendimientos comerciales, no hace más que aumentar la carga del proceso de ajuste y deja abierta la perspectiva de coeficientes permanentemente elevados y crecientes de deuda-exportaciones y de deuda-PIB, en el país deudor. También entrafía una contabilidad ilusoria en los bancos y socava la firmeza del sistema bancario nacional.

La forma que habrá de tomar la condonación de la deuda, ya sean tasas de interés no comerciales o anulación parcial del principal, habrá de variar de un país a otro, e idealmente debería ser lo menos penosa posible para los bancos. Sin embargo, en esta etapa es evidente que luego de cinco años de ajuste los países con problemas adicionales de ajuste muy serios y prolongados necesitarán algún tipo de condonación de la deuda.

Por supuesto, la condonación de la deuda representa un costo para los acreedores. Sin embargo, este costo financiero, organizado y predecible, se debe comparar con otros costos, como los derivados de la pérdida de mercados de exportación y de empleos en los países acreedores, y los costos financieros potenciales e impredecibles del riesgo de incumplimiento por los países deudores.

Desde luego, aunque los bancos hayan rebajado el valor de los préstamos (muchos lo han hecho hasta la fecha) o, incluso, los hayan anulado totalmente en los libros, no tienen incentivos para proceder a la condonación de la deuda; de aquí que persista la amenaza de la crisis de la deuda. El problema estriba ahora en cómo convertir los costos para los bancos de la anulación de las deudas en beneficios equivalentes para los deudores. Puesto que el problema de la deuda ya es de carácter sistémico, y como el objetivo de los gobiernos miembros de la OCDE debe ser por lo menos "minimizar" las perturbaciones que producirían en el sistema financiero internacional las moratorias espasmódicas de las naciones deudoras con problemas, los gobiernos acreedores deben actuar ahora para reducir al mínimo esta posibilidad y tratar de lograr condonaciones concertadas de la deuda. Ciertamente, existen precedentes en este sentido: la condonación de deudas por los bancos a menudo con la ayuda de sus gobiernos y la participación de éstos en los costos, se practica con frecuencia en los mercados internos de los acreedores. Recientemente, se han tomado varias medidas para la condonación de las deudas en el caso de préstamos agrícolas con problemas y se prevé la apropiada flexibilidad contable para los prestamistas. Por qué no aplicar internacionalmente los principios que se consideran apropiados para problemas sistémicos de la deuda interna.

### Conclusiones

En general, la mayoría de los países de la región reaccionaron ante la crisis registrada después de 1979 postergando inicialmente sus políticas de ajuste interno y realizando luego un ajuste excesivo. Lo primero fue ineficaz, y lo segundo, ineficiente. En el primer caso, la causa fue de que las políticas internas no se orientaron al ajuste cuando se disponía de financiamiento, con el resultado de que se consiguió un crecimiento a corto plazo a expensas del empeoramiento de los desequilibrios externos; en el segundo, la causa fue el colapso del financiamiento. Es así como, aunque se ajustara las políticas internas, el mejoramiento de las cuentas externas se obtuvo a costa del crecimiento económico.

Para lograr un proceso de ajuste eficaz, se necesitan mejores políticas internas, junto con un financiamiento adecuado. Las primeras aseguran la permanencia del ajuste, mientras el segundo permite ganar un tiempo valioso imprescindible para que se consoliden las transformaciones estructurales necesarias. El ajuste eficiente requiere no sólo la reducción de los gastos y la contracción de las importaciones, la cual puede ser tan acentuada como se desee, sino también una reasignación de los recursos reales de los productos no comercializables a las exportaciones y la sustitución de importaciones, lo cual necesariamente constituye un proceso más lento. En suma, no existe ningún tipo de programa de ajuste que pueda realizarse de golpe y que sea eficiente.

De todos modos, la dramática mejora de las cuentas externas que se había logrado para 1984 a expensas de costosas reducciones de la producción, del empleo y de los salarios, sufrió un duro revés en 1986, en gran parte debido a la caída de los precios del petróleo y de otros productos básicos. Por esa razón, los indicadores de la deuda se deterioraron marcadamente en la mayoría de los países de la región, lo que implica la necesidad de un ajuste más prolongado cuando no más intenso.

Además, por la duración y gravedad de la crisis, ya existe una fatiga de ajuste entre los deudores y una fatiga de deuda entre los acreedores. Los primeros no pueden posponer por más tiempo su crecimiento; los segundos quieren otorgar poco, o ningún dinero nuevo. En tal situación, no se puede descartar la posibilidad de que en último término se produzcan moratorias espasmódicas, lo cual pondría en peligro no solamente a determinados acreedores y deudores, sino también a todo el sistema financiero internacional y de libre comercio.

Para salir de este obstáculo y reconciliar el crecimiento con la solvencia, es esencial ahora la acción concertada de todos los interesados: los países deudores, que hasta el presente han soportado una parte desproporcionada de la carga del ajuste, deben persistir en sus esfuerzos por reestructurar sus economías. A su vez, y para que este proceso sea económicamente eficiente y políticamente viable, los acreedores privados, sus gobiernos y los prestamistas oficiales deben proporcionar un volumen de financiamiento muy superior a los niveles actuales, restableciendo así la simetría del proceso de ajuste.

En cierta medida, esta propuesta se parece al "Plan Baker", pero existen importantes diferencias: por un lado, el contenido de las políticas de ajuste que hemos esbozado es más selectivo en el uso de instrumentos de política, más pragmático con respecto a la intervención estatal y está orientado más directamente a los planteamientos sociales de equidad. Por el otro, subrayamos que, si bien las soluciones comerciales son aceptables para algunos prestatarios con problemas, para otros es inevitable algún grado de condonación de la deuda.



**CUADROS ESTADISTICOS**



Cuadro 1

EFECTO DEL DETERIORO DE LOS PRECIOS UNITARIOS DE LAS EXPORTACIONES  
DISTINTAS DEL PETROLEO Y DEL AUMENTO DE LAS TASAS DE INTERES  
INTERNACIONALES EN LA BALANZA EN CUENTA CORRIENTE  
DE AMERICA LATINA

(Miles de millones de US\$)

Déficit en cuenta corriente derivado de:				
Precios de las exportaciones (excluido el petróleo) por debajo del promedio de 1950-70 en términos reales	LIBOR por encima del nivel histórico en términos reales (2%)	Balanza en cuenta corriente efectiva	Balanza en cuenta corriente no efectiva, sin el deterioro de los precios de las exportaciones ni el aumento de las tasas de interés	
(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

**Fuente:** Calculado con base en la serie de balanza de pagos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 2

## AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<u>I. Indices (1980 = 100)</u>							
1. Producto interno bruto	100,0	100,5	99,0	96,6	99,8	102,4	105,9
2. Producto interno bruto per cápita	100,0	98,1	94,5	90,1	90,9	91,3	92,4
3. Ingreso nacional per cápita	100,0	96,5	89,8	85,6	86,7	86,7	-
4. Relación de intercambio	100,0	94,0	85,2	85,6	90,1	85,6	78,1
Exportaciones de bienes							
5. Valor	100,0	107,6	98,1	98,2	109,6	103,1	87,8
6. Volumen	100,0	108,5	110,2	119,8	130,6	130,6	127,3
7. Poder adquisitivo de las exportaciones de bienes	100,0	101,9	94,2	104,6	118,5	112,8	101,9
Importaciones de bienes							
8. Valor	100,0	108,1	86,6	61,9	64,4	64,6	66,2
9. Volumen	100,0	102,6	83,4	65,5	70,7	71,7	76,7
<u>II. Tasas de crecimiento</u>							
10. Producto interno bruto	5,3	0,5	-1,4	-2,4	3,2	2,7	3,4
11. Producto interno bruto per cápita	2,8	-1,9	-3,7	-4,7	0,9	0,4	1,2
12. Ingreso nacional per cápita	3,6	-3,5	-6,9	-5,1	1,4	0,0	-
13. Precios al consumidor	56,1	57,6	84,8	131,1	185,2	275,3	69,1
14. Valor corriente de las exportaciones de bienes	32,2	7,6	-8,8	0,1	11,7	-5,9	-14,8
15. Valor corriente de las importaciones de bienes	34,9	8,1	-19,8	-28,5	4,0	0,3	2,4
16. Relación de intercambio	4,3	-5,8	-9,0	1,1	6,5	-5,0	-8,7
17. Poder adquisitivo de las exportaciones de bienes	10,3	1,9	-7,6	10,1	13,3	-4,8	-9,7
<u>III. Miles de millones de dólares</u>							
<u>Balanza de pagos</u>							
18. Balanza en cuenta corriente	-28,3	-40,3	-41,0	-7,6	-0,2	-4,0	-14,2
19. Saldo del comercio de mercancías	-1,3	-1,9	9,1	31,5	39,4	33,5	18,4
20. Exportaciones	89,1	95,9	87,4	87,5	97,7	92,0	78,3
21. Importaciones	90,4	97,6	78,3	55,0	58,3	58,5	59,9
22. Pagos por factores	17,9	27,2	38,7	34,3	36,2	35,3	30,7
23. Balanza en cuenta de capital	29,4	37,5	20,0	3,2	9,2	2,4	8,6
24. Balanza global	1,4	-2,8	-21,0	-4,4	9,0	-1,6	-5,6
25. Transferencia neta de recursos	11,5	10,4	-18,7	-31,2	-27,0	-32,9	-22,1
26. Deuda externa bruta	230,4	287,8	330,7	350,8	366,9	373,2	382,1
<u>IV. Porcentajes</u>							
27. Déficit en cuenta corriente/ exportaciones totales	26,0	34,7	39,8	7,4	0,2	3,7	15,7
28. Transferencia neta de recursos/ exportaciones totales	10,7	9,0	-18,1	-30,5	-23,7	-30,2	-23,2
29. Pagos de intereses/ exportaciones totales	20,2	28,0	41,0	36,0	35,6	35,2	35,1
30. Deuda externa/ exportaciones totales	214	248	321	343	322	342	401

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LA BALANZA COMERCIAL Y LOS PAGOS  
DE INTERESES TOTALES /a  
(Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 /b
<u>América Latina</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>
América Latina sin el Brasil	-28,9	-50,1	5,5	88,8	84,5	72,8	27,4
Países exportadores de petróleo /c	39,6	-14,5	19,4	139,3	126,8	99,6	25,6
Países no exportadores de petróleo /d	-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
Brasil	-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
México	-40,6	-55,6	50,9	40,9	118,8	89,8	43,0
Perú	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

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

/a Balanza comercial, bienes y servicios.

/b Cifras preliminares.

/c Comprende a Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

/d Comprende a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES /a  
(Variación porcentual)

	1981	1982	1983	1984	1985	Variación acumulada durante	
						crisis actual /b	decenio anterior
Argentina	-10,6	-10,4	25,5	26,4	-15,2	7,8	-6,9
Brasil	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
México	3,6	0,8	-22,7	-6,2	1,2	-26,1	15,4
Perú	-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

Fuente: CEPAL, con base en información oficial.

/a Salarios reales medios en las actividades urbanas (Costa Rica, Chile y Uruguay) o en la industria (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú). Salarios mínimos reales en las zonas urbanas del Ecuador.

/b Puesto que la crisis no se inició al mismo tiempo en todos los países incluidos en este cuadro, las variaciones acumuladas se han calculado para períodos diferentes a fin de reflejar con mayor exactitud el efecto del ajuste en los salarios reales. Por consiguiente, las cifras que figuran en esta columna comprenden las variaciones registradas entre 1980 y 1985 en Argentina, Brasil, Costa Rica y Ecuador, y entre 1981 y 1985, en Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay.

INDICES DE VULNERABILIDAD FINANCIERA Y FLEXIBILIDAD COMERCIAL  
AL COMIENZO DE LA CRISIS (1980-81):  
CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS Y ASIATICOS  
(Porcentajes)

	Vulnerabilidad financiera			Flexibilidad comercial	
	(1) Porcentaje de la deuda a tasas flotantes	(2) Pagos de intereses Exportaciones	(3) Exportaciones PIB	(4) Exportaciones Productos comercializables /a	(5) Exportaciones de productos básicos /b Exportaciones totales
<b>América Latina</b>	<b>64,5</b>	<b>28,0</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>76</b>
Argentina	58,3	15,1	7	15	79
Brasil	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
México	73,0	19,0	14	30	61
Perú	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
República de Corea	33,3	6,2	38	67	10
Taiwán	...	<5,0	52	..	14

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1986 (diciembre de 1986); Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, varios años; G. Ranis, "East Asia and Latin America: Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change" (mimeografiado, mayo de 1986), y J. Fei, G. Ranis y S. Kuo, Growth with Equity: the Taiwan Case (Banco Mundial, 1979).

/a Agricultura, minería e industria manufacturera.

/b Combustibles, minerales, metales y otros productos básicos agrícolas.

/c 1980-82.

Cuadro 6  
TASAS DE INTERES INTERNACIONALES, NOMINALES Y REALES  
(Porcentajes)

	LIBOR nominal /a	Variación porcentual en		LIBOR real (1) / (2)	LIBOR real (1) / (3)
		Precios al consumidor en los países industrializados	Precio unitario de las exportaciones de América Latina		
	(1)	(2)	(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

Fuente: CEPAL, con base en datos de Morgan Guaranty Trust, World Financial Markets, y del FMI, International Financial Statistics.

/a A 180 días.

## Cuadro 7

AMERICA LATINA: RELACION DE LOS PAGOS DE INTERESES TOTALES  
A LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS /a

(Porcentajes)

País	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	/b
<u>América Latina</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>	
Países exportadores de petróleo /c	16,1	15,7	16,6	22,6	35,6	31,4	32,5	32,3	36,5	
Países no exportadores de petróleo /d	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	
Brasil	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	
México	24,0	24,5	23,3	29,0	47,3	37,5	39,0	36,0	40,0	
Perú	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	

Fuente: 1978-86: CEPAL, con base en datos oficiales.

/a Los pagos de intereses comprenden los correspondientes a la deuda a corto plazo.

/b Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

/c Comprende a Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

/d Comprende a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

## Cuadro 8

AMERICA LATINA: AFLUENCIA NETA DE CAPITAL  
Y TRANSFERENCIA DE RECURSOS

(Miles de millones de US\$ y porcentajes)

Año	Afluencia neta de capital	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencia de recursos (3) = (1) - (2)	Exportaciones de bienes y servicios	Transferencia de recursos/ exportaciones de bienes y servicios /a (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 /b	8,6	30,7	-22,1	95,2	-23,2

Fuente: 1973-85: CEPAL, con base en datos aportados por el FMI. 1986: CEPAL, con base en cifras oficiales.

/a Porcentajes.

/b Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

## Cuadro 9

COMPARACION DE LA TRANSFERENCIA NETA REGISTRADA HACIA EL EXTERIOR  
DE RECURSOS FINANCIEROS DE AMERICA LATINA POR CONCEPTO  
DEL CAPITAL EXTRANJERO CON LAS REPARACIONES  
DE GUERRA DE FRANCIA Y ALEMANIA /a

(Porcentajes)

	<u>Transferencia</u> PIB /b	<u>Transferencia</u> Exportaciones /c	<u>Transferencia</u> Ahorro interno
Francia, 1872-75 /d	5,6	30,0	...
Alemania, 1925-32 /e	2,5	13,4	...
América Latina, 1982-85 /f	4,2	25,7	18,7
Argentina	6,0	41,4	31,0
Brasil	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
México	7,9	42,1	28,5
Perú	0,8	4,6	3,2
Uruguay	5,3	20,8	30,6
Venezuela	9,3	33,6	34,2

Fuente: Alemania y Francia: Calculado con base en datos de Fritz Machlup, International Payments, Debt and Gold (Nueva York, New York University Press, 1976), y Helmut Reisen, "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective", en OCDE, Latin America and the Caribbean and the OECD, París, 1986. América Latina: Estimado con base en las series de balanza de pagos y de ingreso nacional de la CEPAL.

- /a En vista de las fechas en que tuvieron lugar los casos de Alemania y Francia, debe utilizarse la debida cautela con respecto a los datos, los que deben considerarse como indicativos de órdenes aproximados de magnitud.
- /b El denominador es el ingreso nacional en el caso de Alemania y de Francia, y el PIB en el de América Latina. Obsérvese que el PIB es mayor que el ingreso nacional en las naciones deudoras.
- /c Probablemente bienes en el caso de Francia y Alemania. Bienes y servicios en el caso de América Latina.
- /d Reparaciones de guerra de F 5.000 millones como parte del tratado de paz de Francfort concluido en 1871 que puso término a la guerra francoprusiana.
- /e Reparaciones de guerra a las naciones victoriosas de DM 10.720 millones en dinero y en especie según lo estipulado en el Tratado de Versalles de 1919.
- /f Afluencia neta de capital, menos pagos netos de utilidades e intereses.

## Cuadro 10

SUPERAVIT COMERCIAL ACUMULADO DE ALEMANIA, FRANCIA Y AMERICA LATINA  
DURANTE LOS PERIODOS DE TRANSFERENCIAS NO VOLUNTARIAS /a

(Porcentajes)

	Como porcentaje del ingreso /b		Como porcentaje de las exportaciones /c	
	Superávit comercial, bienes	Superávit comercial, bienes y servicios	Superávit comercial, bienes	Superávit comercial, bienes y servicios
Francia, 1872-75	2,3	-	12,3	-
Alemania, 1925-28	-	-	-	-
1929-32	2,5	-	13,8	-
América Latina, 1982-85	4,3	3,5	31,1	21,4
Argentina	5,9	5,6	48,0	38,1
Brasil	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
México	7,0	7,3	46,8	39,3
Perú	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

**Fuentes:** Alemania y Francia: Calculado con base en datos de Fritz Machlup, International Payments, Debt and Gold (Nueva York, New York University Press, 1976), y Helmut Reisen, "The Latin American Transfer Problem in Historical Perspective", en OCDE, Latin America and the Caribbean and the OECD, París, 1986, páginas 148-154. América Latina: Estimado con base en las series de balanza de pagos y de ingreso nacional de la CEPAL.

/a En vista de las fechas en que tuvieron lugar los casos de Alemania y de Francia, debe utilizarse la debida cautela con respecto a los datos, los que deben considerarse como indicativos de órdenes aproximados de magnitud.

/b El denominador es el ingreso nacional, en el caso de Alemania y Francia, y el PIB en el de América Latina. El PIB de una nación deudora suele ser mayor que el ingreso nacional.

/c En la primera columna, las exportaciones se miden en función de los bienes, y en la segunda columna, en función de los bienes y servicios.

AMERICA LATINA: INDICADORES COMERCIALES SELECCIONADOS  
(Coeficientes)

	Variaciones en 1982-86 en				1982-85		1986	
	Valor X	Volumen X	Valor X	...	Efecto de la modificación de la relación de intercambio	Pagos de intereses netos	X a precios corrientes	Pagos de intereses netos
	Volumen X	Tipo de cambio efectivo real	Tipo de cambio efectivo real	X a precios de 1980				
<b>América Latina</b>	<b>70.4</b>	...	...	...	<b>-72.6</b>	<b>35.1</b>	<b>24.2</b>	
<b>Países exportadores de petróleo</b>	<b>53.9</b>	...	...	...	<b>-63.6</b>	<b>36.1</b>	<b>19.9</b>	
<b>Países no exportadores de petróleo</b>	<b>85.5</b>	...	...	...	<b>-78.9</b>	<b>34.5</b>	<b>27.6</b>	
Argentina	68.5	77.9	54.1	...	-78.0	58.6	37.2	
Brasil	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	
México	61.6	74.3	41.8	...	-74.9	47.5	26.6	
Perú	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	

Fuente: Calculado con base en datos de la serie de balanza de pagos de la CEPAL.

Cuadro 12

CARGA DE LA DEUDA, ESFUERZO INTERNO Y ESFUERZO O  
FINANCIAMIENTO QUE TODAVIA SE REQUERIA EN 1986 /a

(Porcentajes)

	(1)	(2)	(3)
	Carga de deuda I/PIB /b	Esfuerzo interno SC/PIB /c	Esfuerzo que deberá efectuarse y/o financiamiento adicional necesario
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)
<u>América Latina</u>	<u>5,3</u>	<u>2,3</u>	<u>3,0</u>
Argentina	6,5	3,2	3,3
Brasil	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
México	5,7	2,5	3,2
Perú	3,9	-0,6	4,5
Uruguay	6,5	6,5	0,0
Venezuela	5,3	-0,1	5,4

Fuente: Estimado con base en las series de balanza de pagos y de cuentas nacionales de la CEPAL.

/a Estimaciones preliminares.

/b I/PIB = pagos de intereses netos sobre la deuda externa como porcentaje del producto interno bruto.

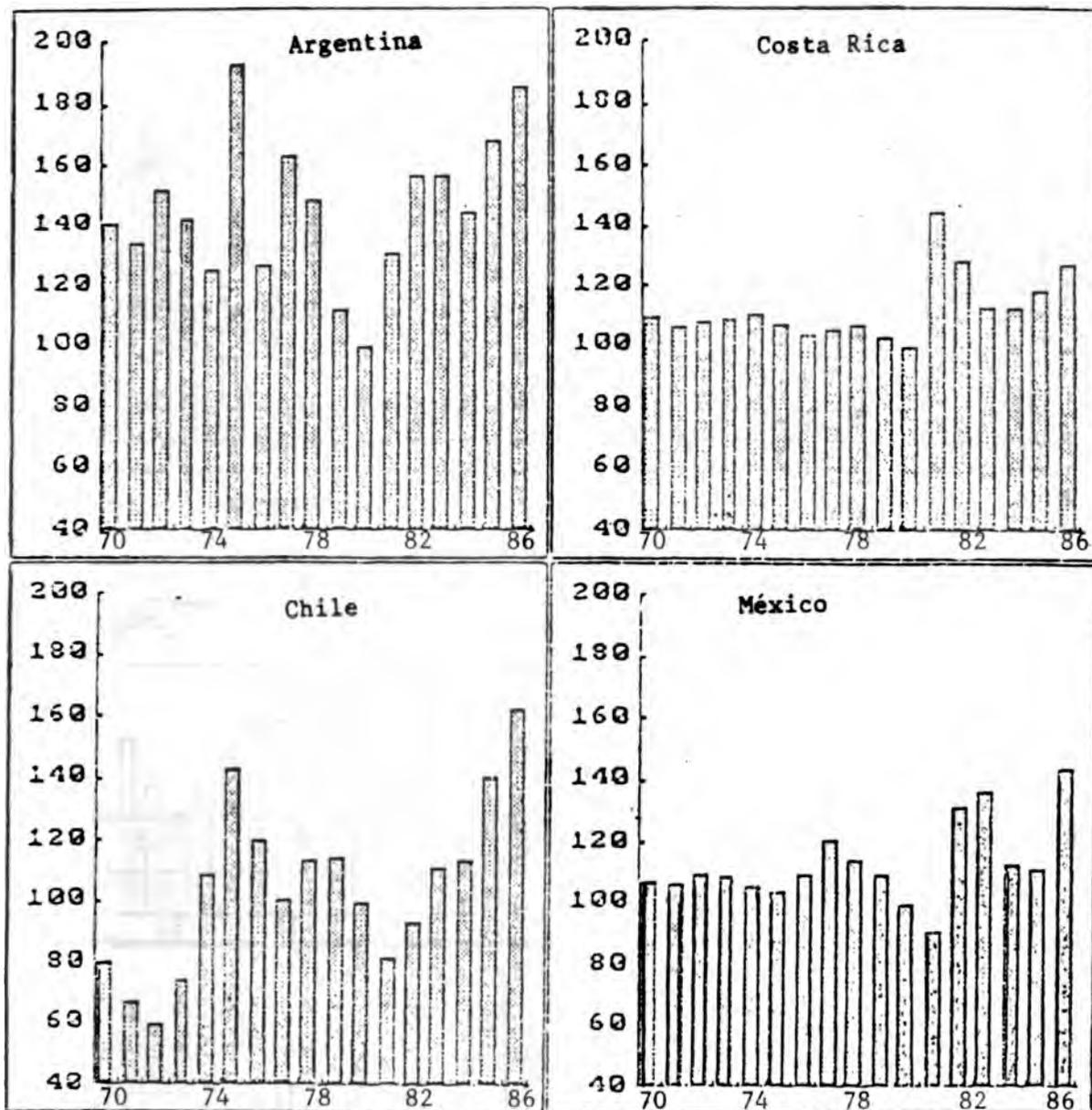
/c SC/PIB = superávit comercial en bienes y servicios como porcentaje del producto interno bruto.

**GRAFICOS**



INDICES ANUALES DE LOS TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES  
EN CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

(1980 = 100)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 1 (conclusión)

INDICES ANUALES DE LOS TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES  
EN CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

(1980 = 100)

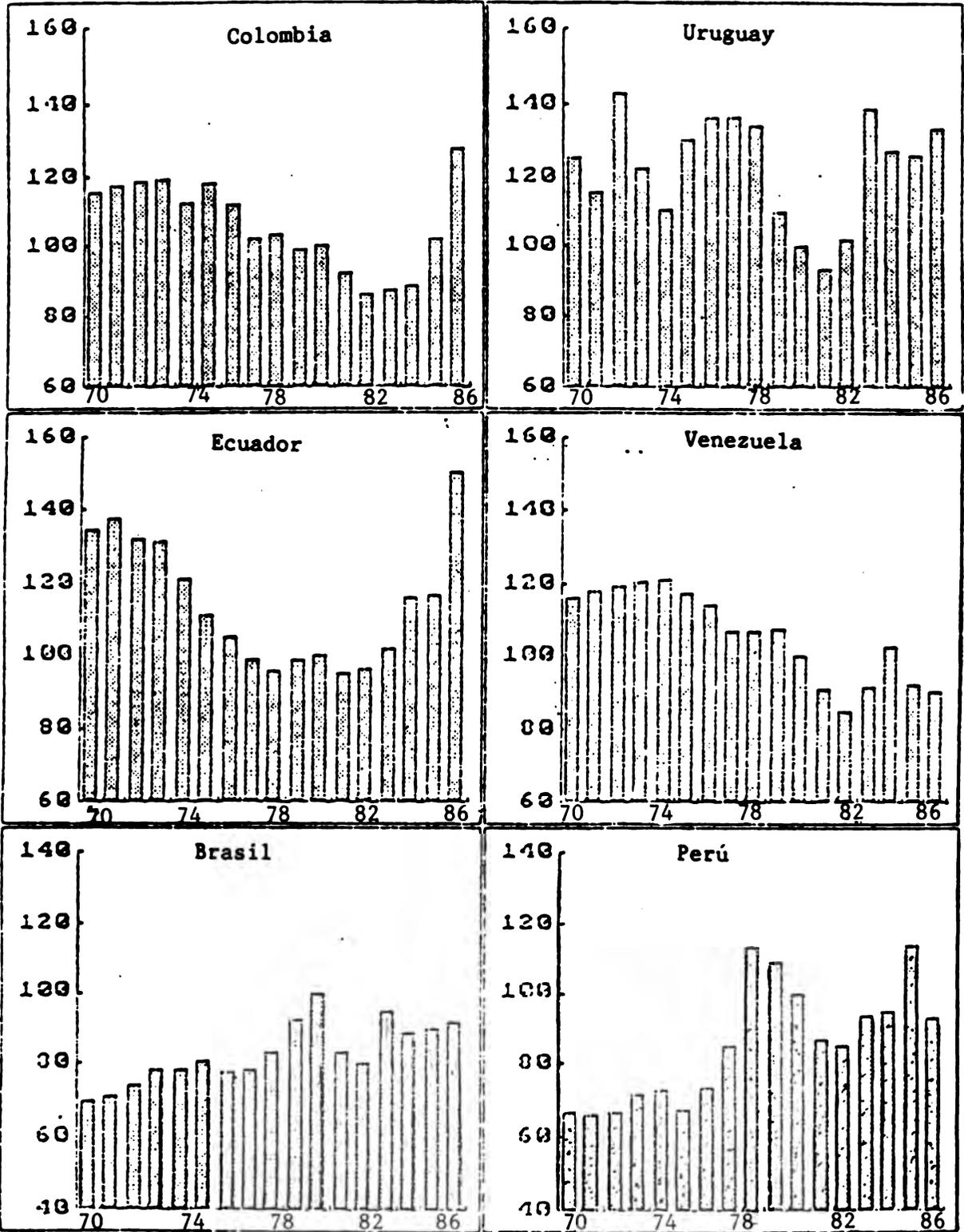


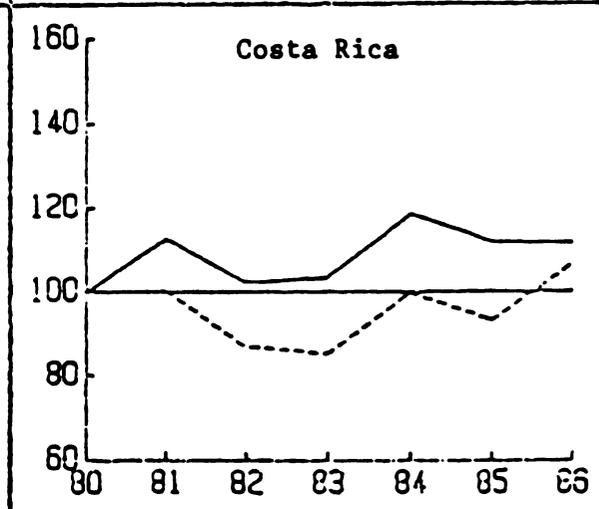
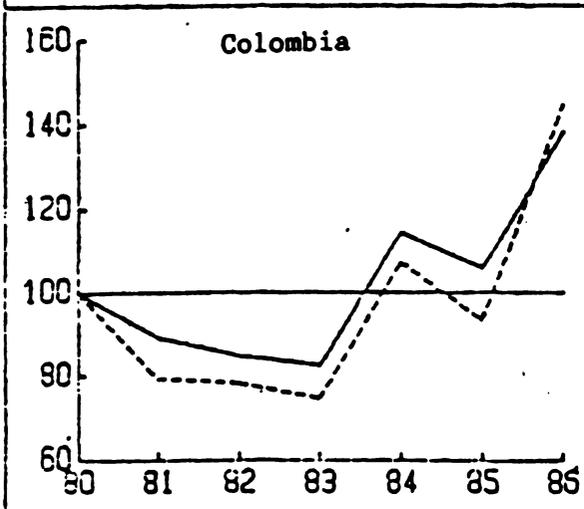
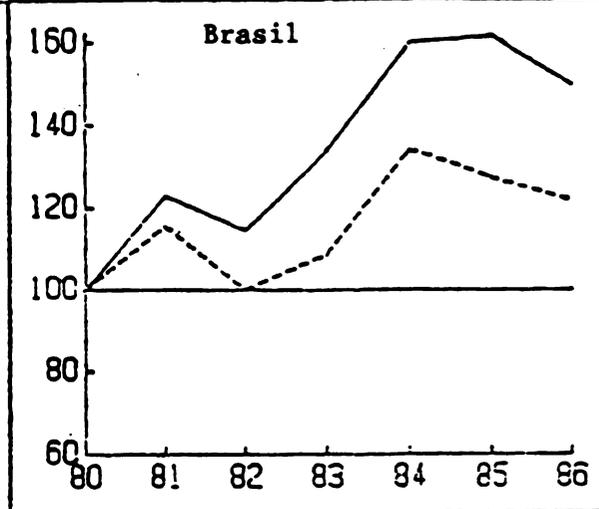
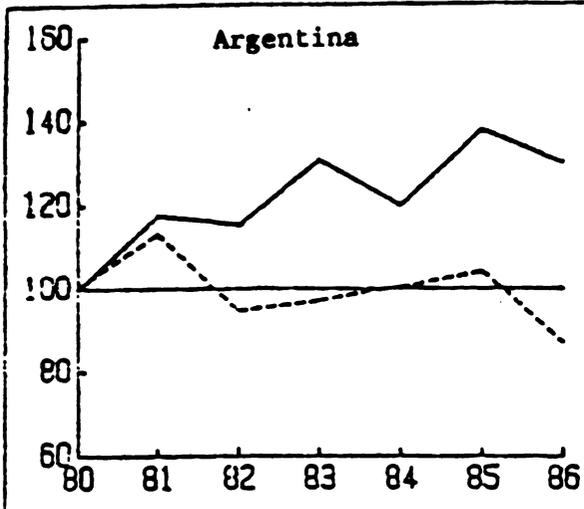
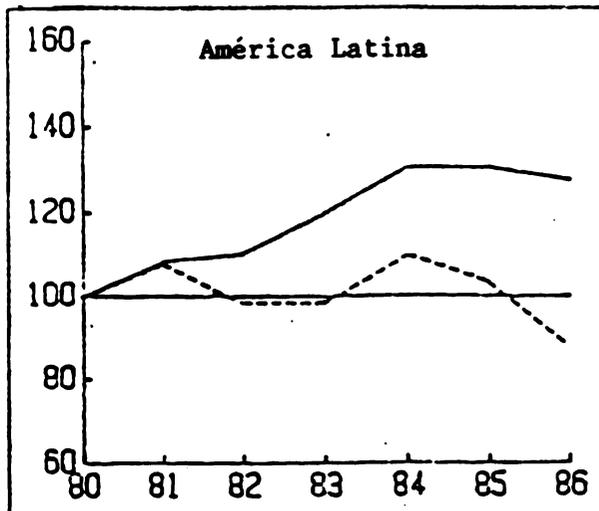
Gráfico 2

VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES  
DE CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

(1980 = 100)

———— Volumen de las exportaciones

----- Valor de las exportaciones



Fuente: CEPAL.

Gráfico 2 (conclusión)

VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

(1980 = 100)

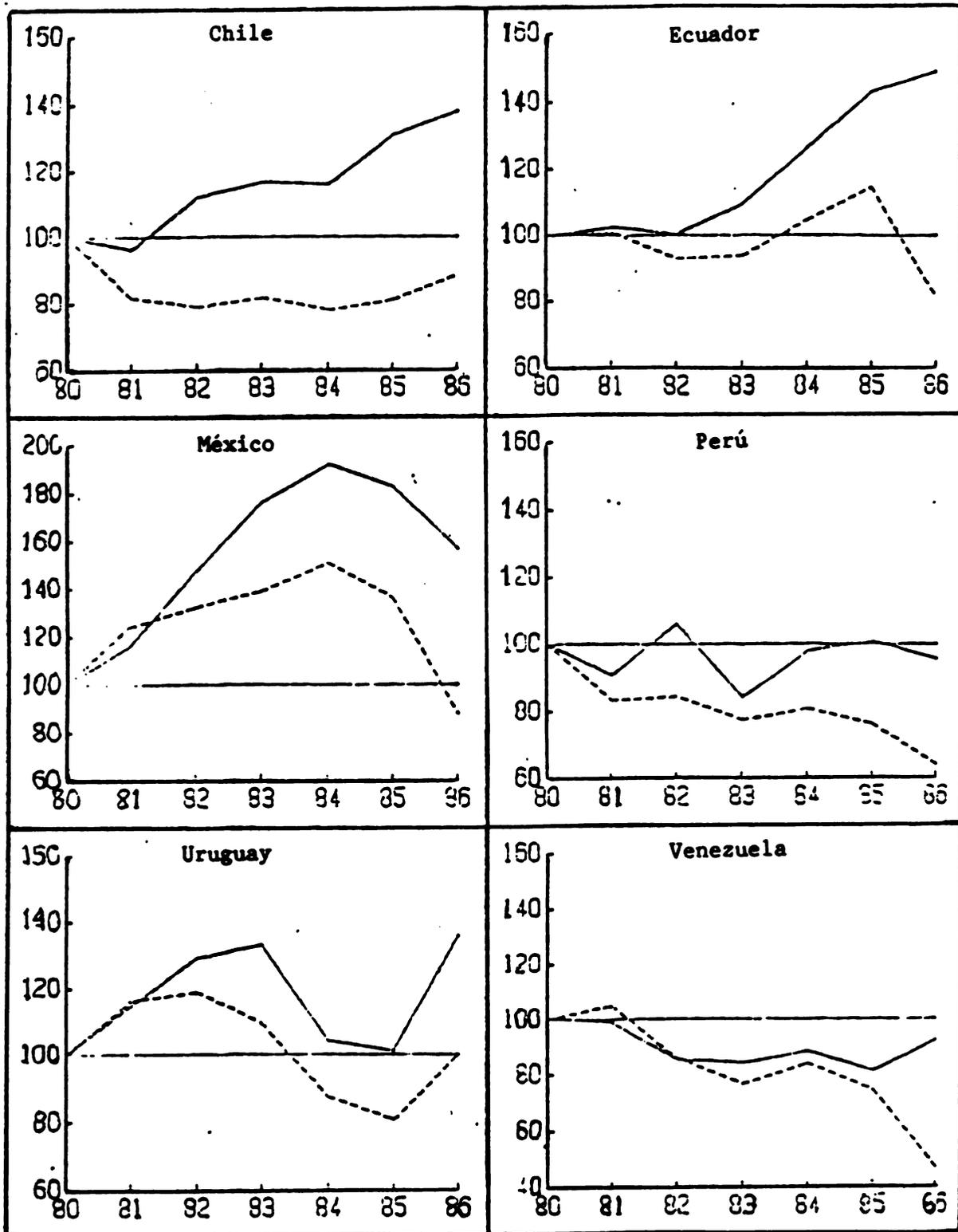


Gráfico 3

COEFICIENTES DE INVERSION Y DE AHORRO  
EN CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

Coeficiente de inversión (I/PIB) ----- Coeficiente de ahorro (AI/YIB)

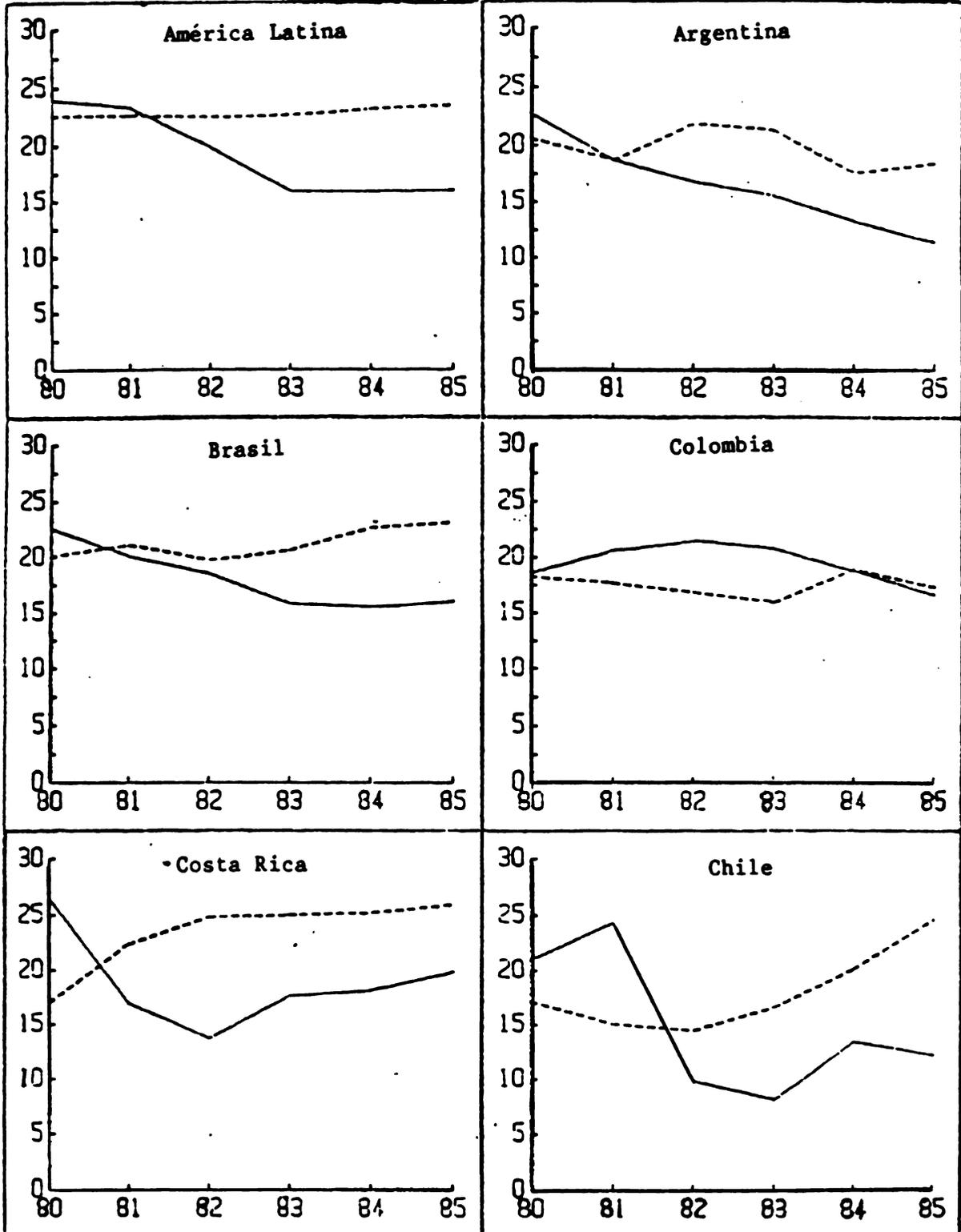


Gráfico 3 (conclusión)

COEFICIENTES DE INVERSION Y DE AHORRO  
EN CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS

Coeficiente de inversión (I/PIB) ----- Coeficiente de ahorro (AI/YIB)

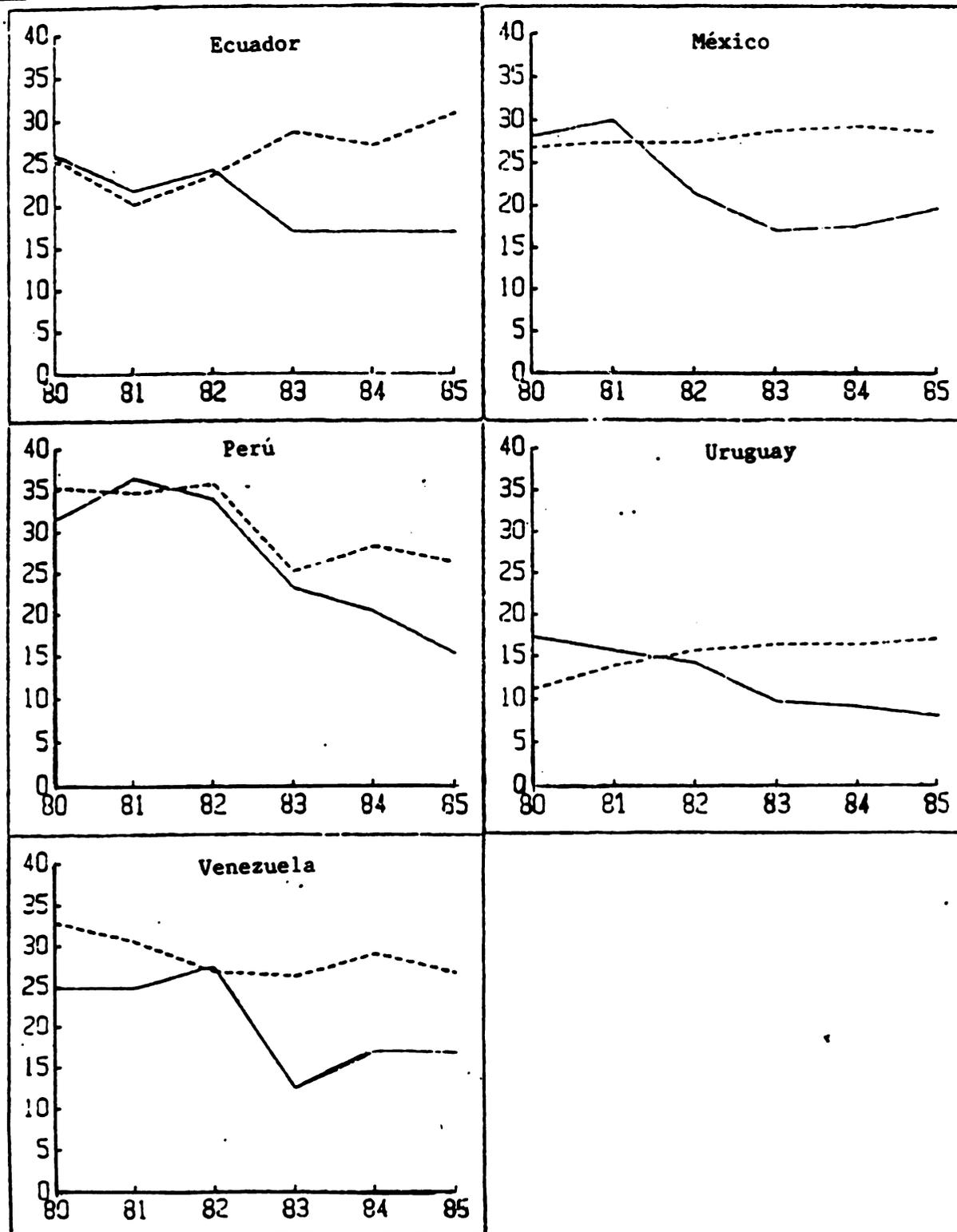
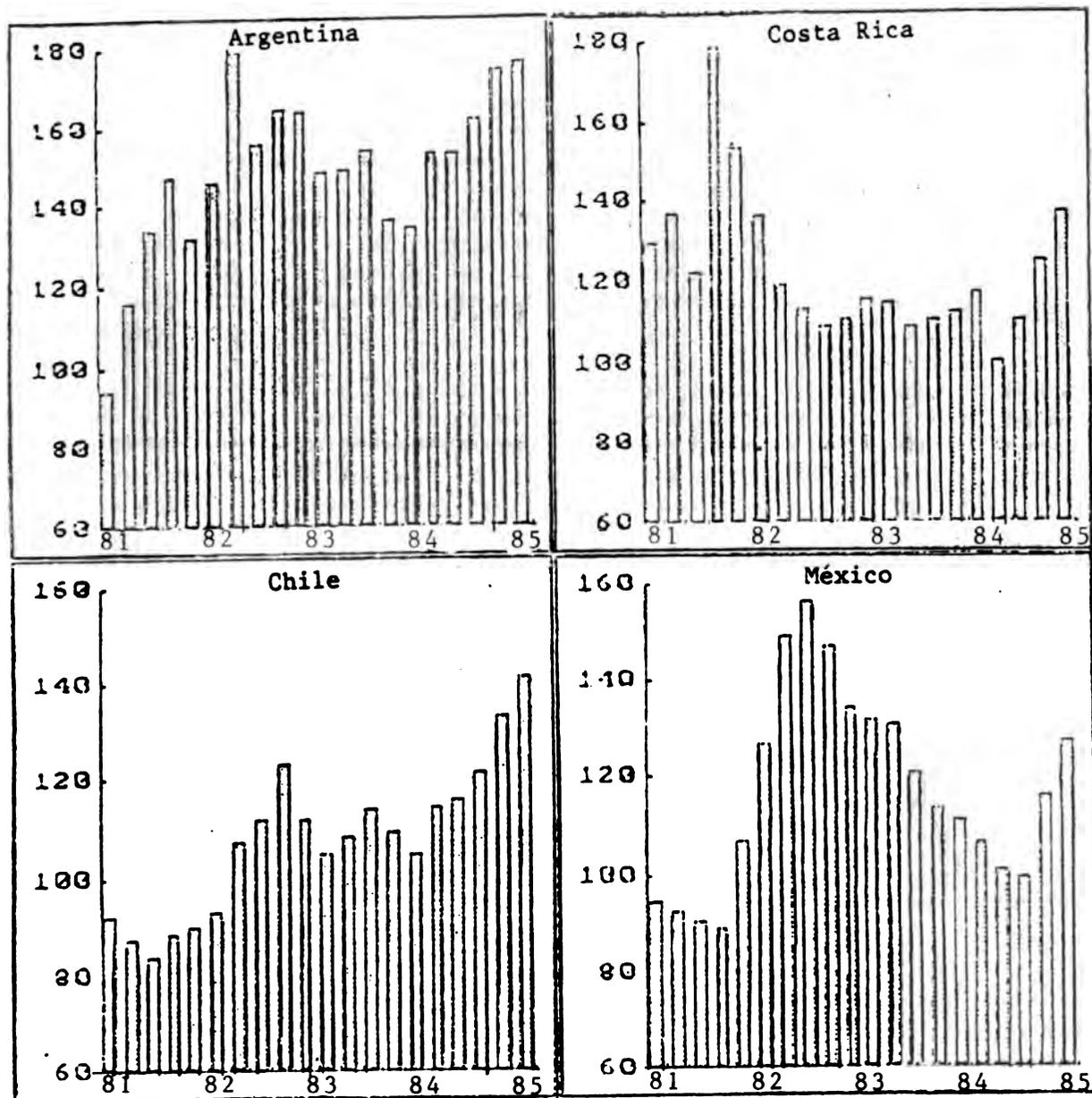


Gráfico 4

INDICES TRIMESTRALES DE LOS TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES  
EN CIERTOS PAISES DE AMERICA LATINA

(1980 = 100)

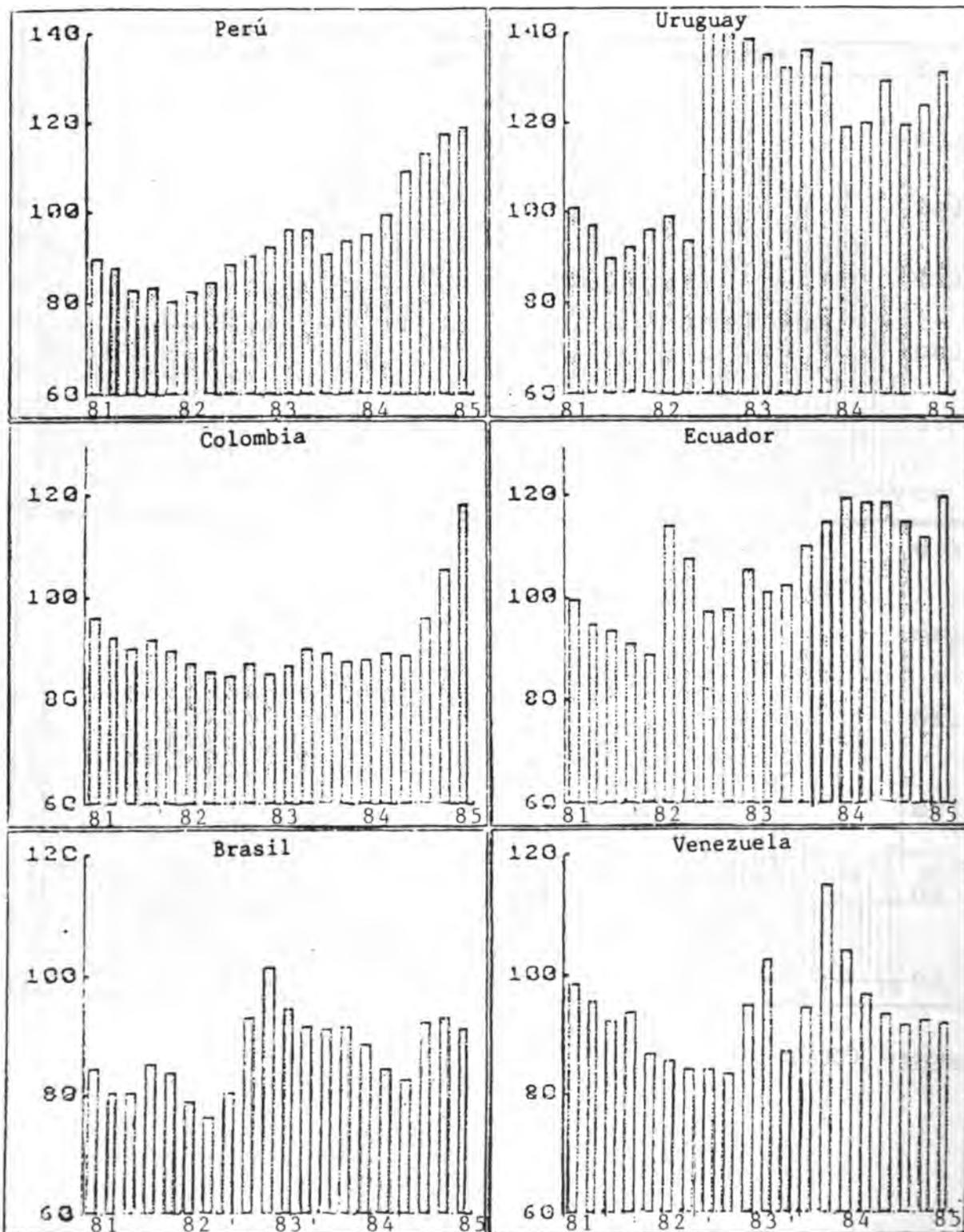


Fuente: CEPAL.

Gráfico 4 (conclusión)

INDICES TRIMESTRALES DE LOS TIPOS DE CAMBIO EFECTIVOS REALES EN CIERTOS PAISES DE AMERICA LATINA

(1980 = 100)



## XI. MECANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE COOPERACION

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Convenios internacionales por productos

La protección a los denominados productos básicos agrícolas es una tendencia que tiene muchos años de establecida en el comercio internacional. Dichos productos, además muestran a lo largo del tiempo constantes fluctuaciones y un deterioro permanente en su relación de intercambio. Ello explica, por ejemplo, que desde el año 1931 se hayan realizado aproximadamente 40 iniciativas para intentar regular el comportamiento de 13 productos básicos específicos y que a partir de mediados del decenio de los 70 la UNCTAD institucionalizara estos esfuerzos a través del denominado "Programa Integrado de Productos Básicos".

En cuanto a los objetivos, los convenios internacionales por productos pretenden reducir las fluctuaciones relacionadas con la tendencia a largo plazo para estabilizar los ingresos de los países exportadores, a la par de influir en el comportamiento de los precios como un modo de evitar su constante deterioro y garantizar precios justos o al menos equitativos.

En lo tocante a los instrumentos, tales convenios recurren al establecimiento de "existencias reguladoras", o bien a una "organización" que regule la oferta y demanda, lo que de una u otra forma corresponde a la aplicación de un verdadero manejo de los precios. También se suelen fijar cuotas de producción (como ocurre por ejemplo en la OPEP); cuotas de exportación; o impuestos a la exportación; pudiendo darse una gran variedad de combinaciones entre las diversas modalidades señaladas.

La realidad ha demostrado que los instrumentos utilizados en los convenios internacionales sobre productos básicos son difíciles de administrar; tienen por lo demás un costo elevado y no siempre logran cumplir con los objetivos previstos. En efecto, después de los innumerables esfuerzos que se han venido realizando desde el año de 1931, casi ninguno logró funcionar.

El único esquema activo, y que está en operación es el Acuerdo Internacional del Café, el cual realmente no ha sido tan exitoso para estabilizar precios, pero ha podido sostener los mismos por arriba de la tendencia, sin dejar de desconocer que las periódicas crisis climáticas de Brasil han ayudado a mantener los precios más elevados. El acuerdo del Café ha recibido, en el pasado, apoyo de los países consumidores, pero el mismo ha disminuido recientemente.

Tampoco han tenido éxito otros planes más ambiciosos de consolidación de las intervenciones en los mercados.

Tal es el caso de lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la propuesta de la UNCTAD, en 1976, para la creación de un Fondo Común dentro del marco del Programa Integrado para los Productos Básicos. Este fondo de financiamiento pretendía influir en convenios sobre diez productos básicos importantes, pero sólo se concertaron los convenios sobre cacao y caucho; sin embargo, respecto del cacao, realmente no se ha hecho ningún progreso importante, y Estados Unidos de América y Costa de Marfil, principal productor, no han logrado establecer un esquema operativo sobre este producto.

En síntesis sea cual fuere la intención original o intuitiva de los acuerdos o convenios para productos básicos, la historia demuestra que realmente existe futuro incierto para este tipo de esquemas. De hecho, con frecuencia, este instrumento opera muy por debajo de la eficiencia que se alcanza con la liberalización del comercio (con la excepción ya mencionada del café).

En el caso específico de la política del Banco Mundial, se mencionó que es de un fuerte apoyo al concepto de la liberalización del comercio en el campo de la agricultura. Sin embargo, respecto de las existencias alimentarias y de los acuerdos de productos básicos, no ha habido ningún pronunciamiento categórico ni a favor ni en contra. En materia de colocaciones, el Banco tiene como política no hacer préstamos para aquellos proyectos que aumentan substancialmente la producción de café, cacao, té, azúcar y demás productos básicos, por sus efectos externos, aún cuando se hagan excepciones a proyectos de reorientación de la producción.

#### **Negociaciones multilaterales**

La discusión comprendió en líneas generales los siguientes temas: sistemas preferenciales de cobertura más global y/o regional (Sistema General de Preferencias; La Convención de Lomé; la iniciativa de la Cuenca del Caribe); otros sistemas preferenciales (Protocolo de los 16 del GATT, y el SGPC de UNCTAD).

Los sistemas preferenciales citados no constituyen un mecanismo idóneo que permita crear movimientos permanentes de comercio entre países en desarrollo. Si se piensa o se pretende crear corrientes permanentes de comercio y crear flujos de inversiones hacia proyectos agrícolas, la vía más previsible parecen ser las negociaciones multilaterales sin discriminaciones y por otro lado y por otro, dar énfasis a los acuerdos intra-regionales y entre países en desarrollo (Comercio Sur-Sur). A través de estos procesos de integración se pueden conseguir beneficios sustanciales para el desarrollo agrícola.

El Sistema General de Preferencia (SGP) fué establecido en el año de 1971 en el marco del GATT, (en contraposición de la "cláusula de la nación más favorecida). El SGP adquiere su justificación permanente bajo la cláusula de habilitación aprobada en la Ronda Tokio (1979). A través de este sistema, se otorgan preferencias y reducciones arancelarias a distintos productos de diversos países.

Otro rango distintivo de este sistema es su énfasis en productos industriales, con escasa participación de los agrícolas lo anterior obedece a que fue creado para promover la industrialización de los países en desarrollo. Su efecto cuantitativo no es significativo, puesto que los bienes involucrados representan tan sólo un 2% de las importaciones totales de la OECD y sólo un 7% de las exportaciones de los países en desarrollo.

A través del SGP, resulta difícil generar una corriente permanente de comercio, dado que éste posee limitaciones al proveer preferencias eminentemente temporales, unilaterales y contener cláusulas de salvaguardia.

La Convención de Lomé corresponde a acuerdos de la Comunidad Económica Europea con los países de Africa, el Caribe y el Pacífico (Países ACP), que reemplazan los antiguos sistemas preferenciales coloniales. Estos acuerdos están englobados en la Convención de Lomé, cuya tercera y más reciente edición se firmó en 1984. Dicha convención otorga preferencias comerciales y arancelarias a las exportaciones de los países ACP. En la actualidad, son 66 las naciones en desarrollo miembros de la Convención, y la mayoría se hallan entre los más pequeños y pobres del mundo.

El servicio de financiamiento compensatorio, conocido como STABEX, es uno de los elementos principales de la Convención de Lomé. Este es un sistema cuya finalidad es la estabilización de los ingresos de exportación de los países beneficiarios.

La Convención de Lomé no tiene mayor peso por los escasos márgenes de preferencia que otorga. Sin embargo, conviene destacar una característica: ha producido una desviación de comercio que, sin lugar a dudas, ha superado con creces la creación de comercio, afectando por consiguiente los intereses de otros países en desarrollo.

La Iniciativa de la Cuenca del Caribe, se estableció por parte de los Estados Unidos de América en 1983 para permitir el acceso libre a su mercado de un elevado porcentaje de las exportaciones de los países de América Central y del Caribe. Posee características similares al SGP, pero conlleva concesiones de los países beneficiarios tanto tributarias como económicas para los Estados Unidos de América. Su impacto es más orientado hacia los productos industriales que agropecuarios, dado que los artículos tradicionales más significativos están sujetos a regímenes especiales.

Referente a otros sistemas preferenciales, cabe mencionar, por ejemplo, el Protocolo de los 16 suscrito en el año de 1971 y que involucra a países en desarrollo que sean partes contratantes del GATT. En él se incluyen tres naciones de América Latina (Brasil, Chile, Paraguay). Este protocolo no es muy conocido; ello obedece a que ha sido poco efectivo, con un volúmen de comercio valorado en US\$600 millones aproximadamente, y muchas de sus concesiones otorgadas sobre 16 productos no se encuentran vigentes, o bien perdieron su funcionalidad dada la reducción de aranceles que se han establecido a través de otros mecanismos.

El Sistema Global de Preferencias Comerciales establecido en el contexto de la UNCTAD, se encuentra en fase de negociación y comprendería fundamentalmente a todos los países que forman el grupo de los 77. A través de este esquema se proponen reducciones de los márgenes arancelarios, pero conviene subrayar que los productos agropecuarios participarían en muy baja proporción.

El análisis y revisión de los sistemas preferenciales sugieren que el comercio desarrollado sobre bases discriminatorias no es totalmente compatible con el desarrollo de los sistemas multilaterales impulsados a partir de la Segunda Guerra Mundial. Y el GATT nació, precisamente, para contrarrestar su influencia.

Si se agregan a todos los sistemas preferenciales el desarrollo de un conjunto de esquemas integracionistas autorizados acorde con el espíritu del Artículo 24 del GATT, donde sobresale el esquema desarrollado por la CEE, se nota que la situación de comercio discriminatorio, o desarrollado sobre bases bilaterales, es cada vez más importante. Esto lleva a pensar en la necesidad de que, si se pretende promover algún tipo de comercio que permita efectivamente el desarrollo del sector agrícola, se tiene que desarrollar sobre una base multilateral, no discriminatoria, que permita efectivamente el desarrollo de las ventajas comparativas que tienen muchos países en materia agrícola.

Teniendo como marco de referencia las consideraciones hasta aquí enunciadas, corresponde analizar la Ronda Uruguay en el contexto de las negociaciones del GATT. En el pasado, el tema agrícola estuvo muy al margen por ejemplo, en la Ronda Tokio, el comercio involucrado vía concesiones de manufacturas alcanzó una cifra superior a los US\$100.000 millones; en tanto que el comercio agrícola incluido la Ronda no superó los US\$15.000 millones. Por otra parte, las normas del GATT son bastante débiles en productos agropecuarios, comparadas con las correspondientes a los productos industriales.

Se debe enfatizar que la Ronda Uruguay constituye el primer esfuerzo por buscar soluciones relativamente permanentes y sobre bases multilaterales al comercio de productos agrícolas. Su origen se remonta a la reunión de ministros llevada a cabo en 1982 y a los trabajos efectuados por el Comité de Comercio Agropecuario, creado ese mismo año, el cual ha elaborado proposiciones bastante concretas.

Uno de los antecedentes inmediatos, se refiere a la reunión de Montevideo, donde se enfatizó la necesidad de dotar de mayor disciplina y previsión al comercio de productos agropecuarios, para lo cual se estimó que las futuras negociaciones debían tener tres finalidades: 1. lograr mayor liberalización comercial; 2. vincular los subsidios a normas y disciplinas reforzadas y más eficaces; y 3. reducir el efecto de algunas barreras no arancelarias y sanitarias.

En función de las consideraciones expuestas, cabe destacar en primer lugar que las políticas agropecuarias internas de los países, especialmente en los países en desarrollo, van a ser revisadas con profundidad, lo cual es una situación nueva. Dicho análisis debe estar orientado a alcanzar una mayor liberalización de los mercados agrícolas y un fortalecimiento de las disciplinas internas de los países, en consonancia con las disciplinas multilaterales que sean capaces de desarrollarse.

En segundo lugar, es digno de mención la necesidad por parte de los países en desarrollo de buscar los incentivos necesarios para que se produzcan cambios significativos en la política agropecuaria de los países desarrollados. Para ello es razonable que los países en desarrollo puedan negociar tales cambios en sectores diferentes al agropecuario, por ejemplo, liberalizar gradualmente el sector industrial, el cual ha estado protegido por políticas macroeconómicas, que discriminaban en contra del sector agrícola. Otro sector muy sensible para los países de América Latina, que podría proporcionar herramientas útiles para aprovechar las ventajas comparativas del sector agropecuario, es el de los servicios.

Otra opción para promover un mayor crecimiento del comercio agropecuario en la región, son acuerdos de integración regional y entre países en desarrollo. El mayor potencial es para los primeros. En América Latina, la promoción de esquemas de integración regional o subregional se puede desarrollar en torno a la ALADI. Para viabilizar estos esquemas, los mecanismos de financiamiento e información comercial son determinantes, especialmente los financieros para poder competir con las importaciones que los países de América Latina efectúan de países desarrollados de productos tales como cereales y leche.

#### Convenios bilaterales y multilaterales entre países en vías de desarrollo

Al tratar de vincular la integración económica con la temática que se ha estado analizando se presentan grandes interrogantes a las que se les debe proporcionar respuestas. Es imprescindible evaluar el estado actual del problema de la integración a nivel de ALADI en el plano de negociaciones multilaterales; por otra parte, indagar respecto del significado de algunos acuerdos bilaterales que se han desarrollado en particular en los últimos dos años.

También es pertinente analizar el horizonte y sentido que debe tener el tema de la integración, especialmente en el sector agrícola. Al respecto, es útil rescatar algunos elementos de la reciente experiencia de los esquemas de integración subregional del Cono Sur.

La integración económica es función y respuesta obligada ante el proteccionismo internacional, los problemas que enfrentan las exportaciones tradicionales y las situaciones de discriminación en los mercados internacionales.

En esta temática, pese al apoyo político y conceptual existente, subsisten dudas e inquietudes razonables que tienen relación entre otros aspectos con el enfoque sectorial o intersectorial y con los problemas derivados de las políticas proteccionistas del exterior.

Fijarse como objetivo un mayor comercio de bienes agropecuarios conlleva una revisión de las políticas internas, máxime cuando hay complementariedad entre los productos por negociar. La integración debe transformarse en un instrumento para buscar mayor especialización productiva, mayor escala para los países medianos y pequeños y, por esa vía, disminuir los desequilibrios entre los países. La interrogante básica pretende aclarar si con la integración se logra crear una zona razonable de seguridad económica o, por el contrario, se introducirá en una mayor inestabilidad. Un aspecto determinante de dicho desenlace tendrá que ver con la capacidad de vincular la actividad comercial con los problemas del financiamiento y el sistema de pagos que se establezca.

Asimismo, para analizar las perspectivas de la integración debe considerarse como elemento condicionante el diferente grado de importancia que el comercio intra-regional tiene con la actividad económica interna. En cuanto al grado de avance, no se debe olvidar que en los últimos años se han desarrollado nuevos tipos de acuerdos económicos en materia de complementación (Cono Sur, México y países de la Cuenca del Caribe). Lo anterior refleja una voluntad política que ha permitido, entre otros, un avance en las preferencias arancelarias regionales y el tratamiento de medidas no arancelarias.

Los nuevos enfoques que conllevan los acuerdos de complementación bilateral son muy prometedores, por cuanto abarcan, además del comercio intra-regional, las perspectivas de un mayor comercio extra-regional, una mayor y gradual especialización en función de las complementariedades y ventajas dinámicas entre países. Esta nueva modalidad es superior a la forma de negociación producto por producto y tiende a superar, en parte, la heterogeneidad entre países.

La integración no debe verse como una polémica de coyuntura, sino como un proceso tendiente a facilitar el ajuste productivo a más largo plazo que permita nuevas especializaciones y una mayor transparencia de mercado, así como una mayor vinculación de la agricultura con el resto de los sectores de la economía.

Al potenciar esta nueva modalidad de los acuerdos bilaterales de complementación no debe perderse de vista el peso de las políticas nacionales y proteccionistas. Sería interesante que dentro del sector agrícola se logren incorporar aspectos tales como, insumos, fertilizantes, maquinaria y equipos; en síntesis: negociar un paquete más amplio que incluya agricultura, industria y servicios conexos.

Habrá también que reconocer las interdependencias entre la ejecución de los acuerdos de integración y las políticas internas de ajuste. El tratamiento de problemas tales como el equilibrio entre países; la posibilidad que brinda la integración como una verdadera base de sustentación para las exportaciones no tradicionales al resto del mundo; el financiamiento del comercio; de los elementos que pesan en los precios relativos (tales como el tipo de cambio real y el costo de los insumos internos) son muy importantes que de una forma u otra condicionan el futuro de esa nueva modalidad de acuerdos bilaterales.

La redefinición de los esquemas de integración plantea un enorme desafío en el plano conceptual para los estudios cuantitativos de simulación que permitirán establecer la vinculación lógica entre las políticas nacionales, las de integración y los niveles razonables de protección. De idéntica forma, se requiere renovar esfuerzos sobre la tecnología e investigación básica no restringida al sector agrícola. Lo anterior conlleva una redefinición del papel del Estado en el ámbito del desarrollo rural, tecnología, inversión y financiamiento.

Este ejercicio en materia de negociación regional es muy útil para ir definiendo esquemas de negociación multilateral en América Latina, que serán de mucha utilidad ante las negociaciones del GATT y de la deuda externa, dado que involucra además y en forma definitiva un mayor poder de negociación.

#### Integración Regional y Subregional en América Latina 1/

La discusión de este tema se inició con la premisa que contrario a lo que se piensa en algunos círculos la integración y la cooperación latinoamericanas son asunto del pasado; el enfoque regional y subregional cobra nueva vigencia en la actualidad. Se perfila hoy como una línea del ajuste estructural que, además del potencial de sus beneficios intr secos puede facilitar una nueva inserción de América Latina en la economía internacional. En términos generales, se confirmó que la integración y la cooperación regionales y subregionales es una de las pocas actividades que los países latinoamericanos pueden realizar juntos para buscar por sí mismos la salida de la crisis.

En la próxima etapa, la integración y la cooperación regionales formarán parte de una reorientación global hacia afuera de la economía, y no como en épocas anteriores de un trabajo por ampliar 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 extra-regionales por la reducción de costos derivada de

---

1/ Síntesis de la exposición del Dr. Carlos Ml. Castillo.

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.

En relación con la experiencia disponible, se recordó que en las primeras etapas la integración y la cooperación regionales y subregionales quedaron confinadas a la actividad manufacturera. No se extendieron a la agricultura, por cuanto no había "complementariedad" basada en diferentes dotaciones de recursos naturales que condujera a la especialización; ni se necesitaba incrementar el tamaño del mercado para desarrollarse, por cuanto el problema de ganar economías de escala no existía en la agricultura, cuando sí existía en la industria. Para la mayoría de los productos del sector, el establecimiento del libre comercio era innecesario, como tampoco la formación de una barrera arancelaria común hacía mucha falta, pues había pocas importaciones que sustituir.

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 complementar producción interna con importaciones. El resultado fue que la integración en la agricultura quedó reducida al intercambio esporádico de faltantes y excedentes, dentro de un régimen de controles cuantitativos de importaciones y exportaciones.

En el ámbito subregional, el régimen de intercambio vigente deberá subsistir a corto y mediano plazo, es decir, mientras continúen existiendo las razones señaladas que le dieron origen. En cambio, y durante ese mismo lapso, la integración y la cooperación deben orientarse por el lado de la oferta. Hubo acuerdo en que la acción debe centrarse en las siguientes direcciones: 1. relocalización de la producción hacia zonas más aptas desde el punto de vista subregional, habida cuenta del desarrollo actual y previsible de la infraestructura física; 2. integración fronteriza con la finalidad no sólo económica sino también cultural y política; 3. inversiones conjuntas y coordinadas en investigación agrícola, modernización de mercados e instalaciones agroindustriales; 4. cooperación horizontal en transferencia de tecnología; 5. desarrollo e integración del movimiento cooperativo; y 6. asentamiento, educación y empleo de refugiados y poblaciones desplazadas o marginadas.

En la siguiente etapa, conviene extender la integración y la cooperación agrícolas al ámbito de las relaciones entre países de distintas subregiones y diferentes grados de desarrollo relativo. Se distinguen tres modalidades: 1. producción de alimentos básicos en algunos países con capacidad excedente para cubrir faltantes crónicos de otros países, (por ejemplo: los principales países petroleros como México y Venezuela; centros turísticos como el Caribe); y darle al concepto de seguridad alimentaria una

dimensión regional y no nacional; 2. abastecimiento de alimentos básicos de zona templada latinoamericana (por ejemplo, el trigo) para los países tropicales; y 3. industrialización en Centroamérica y el Caribe de materias primas agrícolas provenientes de países latinoamericanos de mayor desarrollo, para producir bienes alimenticios finales destinados; por ejemplo al mercado de Estados Unidos de América dentro de la iniciativa para la Cuenca del Caribe. Se agregó que las modalidades 1. y 2. requieren eliminar los subsidios que hoy otorgan los países desarrollados a sus exportaciones agrícolas.

### Discusión y aspectos pendientes

Los datos demuestran una gran posibilidad de intercambio para incrementar el coeficiente de abastecimiento interno de alimentos en la región. Es interesante analizar cuánto comercio se "crearía" mediante el intercambio regional y cuánto sería solamente un "desvío" de las corrientes actuales.

La modernización productiva agrícola y el comercio intra-regional agrícola darán como resultado 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 importadores de cereales que "se benefician" del proteccionismo en la OECD. Podrían estudiarse mecanismos de compensación para inducirlos a entrar en un esquema de integración de comercio agrícola.

Existen profundas asimetrías de todo tipo entre los países de la región, entre las cuales se pueden señalar, desde las políticas macro, hasta el tipo de productores y su grado de modernización y eficiencia relativa. Debe reiterarse, por lo tanto, que no todos se beneficiarán de una liberalización del comercio agrícola ni de cualquier esquema de integración. Cabe considerar, si la liberalización del comercio agrícola, o alguna forma de integración favorezcan, mediante la inducción, a mediano plazo, la modernización agrícola y el desarrollo rural. Todo esquema de integración que se considere, debe darle particular importancia al "financiamiento" del comercio y a la "información" sobre ofertas y demandas.

La integración puede dar un grado de libertad ante los condicionantes externos, captando para la región su propio mercado y, así, ir liberando divisas. Asimismo, puede constituir una base para dar mayor fuerza en las negociaciones comerciales con países industrializados.

El bajo nivel actual de importaciones no debe tomarse como una expresión de que queda poco, por sustituir y, por ende, poco por negociar en una integración. El crecimiento de importaciones es indispensable, para crecer, y de él surgen posibilidades de acuerdo intraregional sustituyendo importaciones extrarregionales.

No debe exagerarse el fracaso de los convenios por productos. Es cierto que faltó voluntad política de los países industrializados para que éstos fueran realmente efectivos. Pero también faltó voluntad para que tuviera éxito el comercio multilateral libre. Las frustraciones con los convenios por producto no deben hacer creer en forma ciega en el libre comercio.

La integración no avanza si no existe convencimiento y voluntad política para incurrir en costos y recoger beneficios futuros.

Además de la integración comercial agrícola, existe un amplio campo para incrementar la cooperación técnica intra-regional en agricultura.

Los países deberían otorgarles mandato a sus representantes ante los organismos financieros multilaterales, para que éstas entidades coordinen el financiamiento para la integración.

## XII. EL MANEJO DE INSTRUMENTOS PARA EL AJUSTE AGRICOLA

### A. SINTESIS DE LA SESION

#### Introducción 1/

El Banco Mundial, en sus cuarenta años de existencia, ha llevado a cabo un programa permanente y activo de apoyo al sector agropecuario. Tradicionalmente, lo que ha hecho es financiar proyectos de inversión: riego, crédito agrícola, desarrollo rural y más recientemente el apoyo a la investigación y extensión. A comienzos de los 80, el Banco notó que tal línea tradicional iba a ser insuficiente y comenzó a financiar a través de proyectos y préstamos de ajuste estructural, la balanza de pagos de los países miembros.

Por medio de los préstamos de ajuste estructural, se logra un aporte rápido de divisas y el apoyo financiero necesario para remediar la crisis de balanza de pagos; a la vez, se pretende utilizar esos préstamos como apoyo de reformas de políticas en los países receptores. El primer proyecto de "ajuste estructural" fue desembolsado al Perú en 1979; y los primeros préstamos de ajuste sectorial para el sector agropecuario se comenzaron a financiar en 1983.

A la fecha, se han otorgado cinco préstamos de ajuste sectorial (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay), más otros de ajuste estructural con un enfoque macroeconómico e importantes cambios de política agrícola (Costa Rica, Panamá).

Los temas que aborda el Banco Mundial en su diálogo con los países respecto de operaciones sectoriales son, entre otros: política de precios (a nivel del productor y del consumidor) precios más ampliamente definidos (como tipo de cambio y la tasa de interés), regímenes de comercio, calidad y cantidad de la inversión pública, eficiencia de los servicios públicos para el sector agropecuario (ministerios y organismos paraestatales), reducción de subsidios financieramente insostenibles y que se orientan en muchos casos a productores o consumidores de bajos ingresos (objetivo que no siempre se cumple); y reducción de las regulaciones que entorpecen el funcionamiento eficiente del sector.

En síntesis, se trata de redefinir los papeles relativos que deben desempeñar el sector público y privado en el campo agropecuario. Contrario a lo que los críticos afirman, no se aborda este tema con rigidez ideológica, al contrario, se busca que el sector pueda funcionar de una manera más eficiente. El énfasis es la eficiencia y no la privatización masiva de las operaciones del sector agropecuario.

---

1/ Síntesis de la Exposición del Dr. Francisco Aguirre Sacasa, SubDirector de Proyectos Agrícolas del Banco Mundial, la cual se formuló como introducción a la presentación del señor L. Reza.

### Presentación

Para dinamizar el papel de la agricultura, debe superarse primero la actitud de desaliento generalizado y muy perceptible respecto de la agricultura de la región, determinado y caracterizado en su contexto por los bajos precios internacionales pagaderos por los productos básicos de exportación que contrastan con las altas tasas de interés.

Los condicionantes externos por sí solos limitan el uso de los instrumentos de política tradicionales. Por ejemplo, la caída de los precios externos es tan grande que no puede ser compensada con la eliminación de impuestos a la exportación. Por otra parte, las políticas macroeconómicas que procuran la estabilización, tienen ahora un respaldo político no existente años atrás, (antes de que se produjeran las hiperinflaciones sufridas por varios países); pero ellas también contribuyen al desaliento del sector. En efecto, la búsqueda del equilibrio macroeconómico produce unas políticas que, al menos en el corto plazo, desincentivan al sector.

El ajuste y la estabilización de la economía como un todo, requiere de una redefinición de los términos de la política sectorial. Específicamente, estas decisiones macro obligan a "contraer la base productiva" (cae el nivel de actividad y el de las inversiones) y se reduce el conjunto de instrumentos disponibles para una política de fomento y de incentivos al sector.

Por ejemplo, en materia de instrumentos de fomento, debe reconocerse que el ajuste macroeconómico los limita de varias maneras, así:

- En lo impositivo, se aumenta la carga tributaria;
- una tasa de cambio favorable a las exportaciones no puede ser muy alta, porque incrementaría el déficit fiscal y el servicio de la deuda externa;
- el crédito interno se restringe; y;
- la escasez de fondos prestables aumenta la tasa de interés al productor.
- los salarios públicos tienen rigidez a la baja, y el gasto en servicios públicos de fomento tiende a reducirse o deteriorarse.

Estas limitaciones conllevan un proceso de ajuste que, como todo cambio requiere de una ardua negociación política con los productores y dentro del propio gobierno.

Ante este panorama, lo más viable es utilizar instrumentos indirectos de fomento y de cambio estructural como pueden ser la política impositiva, el mejoramiento de las estructuras y sistemas de comercialización y la creación de un sector agroindustrial moderno y competitivo internacionalmente. Al respecto, pueden ser muy útiles los "policy loans" de agencias financieras multilaterales, como las que fueron mencionadas.

### Comentarios

La referencia a algunas experiencias nacionales fue útil para ilustrar las políticas de ajuste.

En Argentina, dada la limitación de instrumentos sectoriales, se han llevado a cabo nuevas experiencias como la entrega de crédito en especie pagaderos con productos, para evitar la desviación del mismo hacia actividades especulativas. Así, el cambio de fertilizantes por producto, es un crédito genuino y forma parte de una operación que se realiza en el comercio internacional y que el gobierno ejecuta con los productores, como una acción similar a las operaciones de trueque.

En Costa Rica se redujo drásticamente el déficit que tenía el Consejo Nacional de Producción, el cual era financiado con recursos del Banco Central. Para ello se eliminaron los precios de sustentación del arroz y el sorgo, no obstante, no se está claro que estas medidas hayan sido del todo beneficiosas, a pesar de ello, se percibe la necesidad de un ajuste del sector por razones "internas" y se procura la creación de una base exportadora. El Estado debiera estar dispuesto a pagar parcialmente los costos de ajuste y de la creación de las nuevas estructuras productivas en el ánimo de beneficiar al productor.

En Ecuador, entre 1984 y 1986, se duplicó la exportación de camarón un producto no tradicional. 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 reciente sismo han vuelto a desequilibrar el aparato productivo y han obligado a fortalecer las reservas monetarias y alimenticias.

En México, el intento de manejar instrumentos sectoriales en un nuevo contexto macroeconómico, ha obligado a diferenciar muy claramente entre tipos de productos y de productores.

En Perú, un impuesto a la importación de trigo permitió al Estado generar ingresos para subsidiar los fertilizantes y ofrecer precios de garantía a otros productos. Por otro lado, la utilización de una tasa menor de cambio para las importaciones de trigo, permitió a la entidad comercializadora obtener ganancias. Un mayor precio del trigo estimuló una sustitución en el consumo en favor de la papa; a su vez, el mayor precio de ésta incentivó un aumento en la producción, principalmente en la Sierra.

En Venezuela, también se han usado incentivos para el fomento de la producción, que han permitido la reducción de importaciones; sin embargo, se reconoce el peligro de una mala asignación de recursos en el largo plazo.

## Discusión

En la discusión quedaron planteados algunos puntos muy importantes:

La reversión del sesgo antiexportador puede aumentar la vulnerabilidad de las economías. Esto no se refiere solamente a una mayor dependencia de mercados mundiales para productos finales, sino también a insumos. Por ejemplo, una agricultura más dependiente de agroquímicos podría ser particularmente vulnerable ante un eventual ajuste.

Es difícil definir el papel de la política sectorial cuando los ajustes macroeconómicos son abruptos y frecuentes. Así, no solamente interesa la dirección en la cual se limiten los instrumentos tradicionales de política, sino también la "magnitud" de ésta. En países con ventajas agropecuarias "absolutas" derivadas de la tierra, el valor que el productor asigne a este factor constituye una mayor rigidez para la política. Por ejemplo, en Argentina, se observa que los costos "directos" de producción permiten aun con incentivos poco generosos; una rentabilidad poco atractiva al productor si se considera el valor de la tierra.

Las sustituciones productivas forzadas y el acceso a las importaciones subsidiadas, pueden traer serios problemas de desarrollo agrícola a mediano y largo plazo.

Hubo consenso sobre los siguientes puntos:

- Debe atenderse el desarrollo rural como mecanismo para fomentar la modernización y aumentar la calidad de vida de los productores.
- El equilibrio macroeconómico no es absolutamente incompatible con el sectorial. Distintas medidas, tiempos e intereses pueden conciliarse. Pero hay un período de incompatibilidad que cada país debe conciliar en su contexto político.
- El ajuste sectorial requiere acciones conjuntas de política que procuren satisfacer los siguientes criterios:
  - . Responder a condiciones internas de cada país.
  - . No atender solamente la exportación sino también al consumo interno.
  - . Tomar en cuenta 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 el déficit externo, no debe restringir el logro de los objetivos de largo plazo.

- . Redefinir el papel del Estado y de los distintos grupos privados.
- . Balancear la oferta y la demanda de largo plazo, diversificar los productos y mercados, aumentar la competitividad internacional y prestarle particular atención a la modernización de los procesos de transformación en las etapas siguientes a la cosecha al igual que a la comercialización externa.
- . La crisis actual puede tener el efecto beneficioso de obligar a concentrarse en determinados objetivos.

Se plantearon discrepancias sobre la disponibilidad relativa y efectividad de los diversos instrumentos de política global reactivar a la agricultura, así como la de los instrumentos de política sectorial aplicables, en un contexto de ajuste macroeconómico.

Asimismo, se manifestaron posiciones y experiencias muy diversas sobre el tema del ajuste global y sus efectos sobre el nivel de actividad sectorial en el corto plazo.

Algunos aspectos pendientes que requieren especial consideración son los siguientes:

- La estabilización y el ajuste macroeconómico provocan inevitablemente un debilitamiento de la base productiva sectorial, tal como lo señalan diversas experiencias. O, el proceso de reactivación y de crecimiento, esto depende de las circunstancias particulares de cada país y de la rapidez y calidad de las medidas de fomento que se adopten para el sector
- Los objetivos de modernización y reactivación de largo plazo no pueden subordinarse en su totalidad a las presiones de estabilización de corto plazo. Pero esto presenta un dilema que debe analizarse en cada caso. Los préstamos sectoriales de ajuste pueden contribuir a la conciliación de ambas políticas. En un proceso de apertura al exterior, la integración subregional, sea cual fuere su forma, puede servir de plataforma e introducir gradualidad al proceso de cambio o ajuste estructural.



## B. DOCUMENTO DE DISCUSION

Dinamización de la Agricultura en el Contexto de la Situación Económica Actual

Frente a la imperiosa necesidad de dinamizar el papel de la agricultura en los países de América Latina y el Caribe, surge desgraciadamente una actitud de desaliento generalizado respecto del potencial productivo de su agricultura; situación que podría inducir a la formulación de políticas adversas al desarrollo del sector y, dentro de un proceso de causalidad circular, mantendría el pesimismo respecto de sus posibilidades futuras. En una región tan heterogénea como América Latina, esta reflexión tiene una gran vigencia aunque no se aplica de igual manera a todos los países.

Contribuyen a mantener ese clima de incertidumbre los bajos precios internacionales y las altas tasas de interés; éstas desvían fondos al mercado financiero, en lugar de canalizarlos hacia actividades productivas. Esta situación tiende a explicar las sustanciales caídas de la inversión en el sector agrícola, lo que termina comprometiendo su futuro desenvolvimiento.

El problema que hoy preocupa podría plantearse en los siguientes términos: Cómo dinamizar el desarrollo de la agricultura en las condiciones actuales caracterizadas por: 1. una situación desfavorable del mercado internacional, en donde los precios registran los niveles más bajos de los últimos 40 ó 50 años; 2. un elevado costo del crédito; 3. una situación interna, donde la mayor parte de los países están inmersos en planes de ajuste y de estabilización, que restringen severamente las posibilidades de ejecutar eficaz y eficientemente políticas específicas para el sector.

Los planes de estabilización o planes de ajuste han puesto en evidencia la interdependencia de la agricultura con el resto de la economía, ya que la economía agrícola no se puede mirar como un enclave. Esto no es una discusión académica; por el contrario, posee plena vigencia, ya que lo que está en juego no es ni más ni menos que la posibilidad de diseñar una política agrícola sujeta a una serie de restricciones provenientes del funcionamiento del resto de la economía.

He aquí un asunto neurálgico. La economía agrícola debe redefinir sus términos de referencia, pues de lo contrario se estaría manejando un instrumental cada vez menos relevante, en cuanto a su influencia real sobre el sector.

---

1/ Este documento es una transcripción editada de la exposición del Ing. Lucio R. Reca. Su contenido no refleja necesariamente las opiniones ni las políticas oficiales del Banco Mundial o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Los planes de ajuste y de estabilización aplicados en el área parten de la hipótesis de que no puede haber crecimiento económico sostenido sin estabilidad. Al examinar o evaluar estas políticas agrícola no debe perderse de vista la naturaleza de los programas generales de ajuste, presentes como telón de fondo de toda la política económica del área. Hoy, es evidente que la estabilidad tiene mayor prioridad que en el pasado, por las experiencias con la hiperinflación que en el pasado puso en tensión el equilibrio social.

Para América Latina, el costo de estos programas de estabilización y ajuste ha sido muy elevado. Entre los años 1981-1986 ha habido una transferencia neta de recursos al exterior del orden de los US\$130 mil millones. Esta enorme "sangría" de divisas reduce sensiblemente el espacio de las políticas sectoriales. En estas condiciones, por ejemplo, cae la inversión pública en agricultura, se encarece el costo del crédito al disminuir los fondos prestables, disminuyen los subsidios y la presión fiscal tiende a aumentar.

En Argentina, donde los impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios son una constante de últimos 40-45 años, la caída drástica de los precios de los productos primarios provocó una gran presión para lograr una reducción en los impuestos a las exportaciones. Aun así, las reducciones logradas de ninguna manera alcanzaron a compensar la caída en los precios, lo cual muestra también la inflexibilidad que tienen los sistemas de recaudación de impuestos especialmente en situaciones de crisis. En estas circunstancias, el sector agropecuario es sacrificado al no tener un ajuste compensatorio de precios en la reducción de impuestos.

Asimismo, cabe señalar sin mayor exageración que se produce una contracción de la base productiva que pone en evidencia la incoherencia entre los objetivos de corto plazo de estabilización y el objetivo de largo plazo, que es el crecimiento. En consecuencia, no se observa que haya un puente o un vínculo lógico entre el corto y el largo plazo. Por un lado, está la política de estabilización basada en el manejo de una serie de variables macro económicas y, por otro, el objetivo de crecimiento que suele carecer de medidas de orden político que viabilicen un proceso de reactivación y crecimiento del sector agropecuario.

Se puede concluir preliminarmente que al priorizarse el programa de ajuste, las distintas políticas macroeconómicas concomitantes tienen un efecto neto contraproducente para el sector agrícola. Por ejemplo, el compromiso para el pago de intereses de la deuda externa, tiende a acentuar el desequilibrio fiscal, lo que obliga a un incremento en la carga impositiva; en consecuencia, no puede esperarse una disminución de la presión fiscal como efecto del plan de ajuste.

Algo similar ocurre con la política cambiaria. Si bien se reconoce la conveniencia de un tipo de cambio real elevado para promover las exportaciones, también tiene una influencia negativa sobre el déficit fiscal, dado que el servicio de la deuda tiene que hacerse con un mayor desembolso en

moneda local y ello, a su vez, incrementa ese déficit. Por otra parte, no debe menospreciarse la resistencia sociopolítica, en virtud de la influencia que un tipo de cambio real alto tiene sobre el costo de vida, a través del encarecimiento de las importaciones y su efecto directo o indirecto sobre el precio de los alimentos.

Otro instrumento convencional de la política económica, como es el crédito, también se ve afectado negativamente. El desequilibrio externo restringe la posibilidad de recurrir al crédito externo y, por tanto, restringe la disponibilidad de fuidos. Por otra parte, el encarecimiento del crédito interno afecta la producción, además de que los fondos prestables se canalizan preferentemente hacia inversiones especulativas. En resumen, el crédito para el sector productivo tiene un costo mucho más alto que el que pudiera existir antes de los programas de ajuste.

Con respecto a la política de precios, cuando los programas de ajuste se han hecho simultáneamente con la fijación de precios máximos subsidiados, con frecuencia se obtiene como resultado una contracción de los saldos exportables. Esto como efecto combinado de una disminución de la producción, en virtud de los precios máximos vigentes y de un incremento del consumo interno, resultado de los precios subsidiados.

En el campo de la política salarial, debe recordarse que ésta es prácticamente una constante en América Latina, particularmente en lo que respecta al sector público. En la medida que ésta muestre una clara rigidez hacia la baja, también influye negativamente sobre el déficit fiscal.

Dentro de estas circunstancias, y aceptando la prioridad social de los programas de estabilización y ajuste, cómo podemos conciliar tales programas con una política de desarrollo agropecuario. Dados los parámetros contenidos en este somero análisis sobre la política impositiva, crediticia, de precio, y salarial, resulta que se han reducido sensiblemente los márgenes de libertad en el manejo de los instrumentos convencionales de la política económica.

Aceptando como válido el planteamiento anterior, la pregunta se centra en cómo se puede desenvolver el sector agropecuario para satisfacer la demanda interna de alimentos y generar saldos exportables, cuando en el orden macroeconómico predominan políticas restrictivas de la producción agropecuaria no hay duda de que la situación descrita es adversa. Sin embargo, existen una serie de instrumentos indirectos, cuya efectividad puede no ser tan inmediata y determinante como los instrumentos más clásicos de la política económica, pero que sí son aplicables aun en situaciones como las descritas.

Sobresale entre estos instrumentos la política tecnológica, cuyo proceso se ha "transnacionalizado" sensiblemente en los últimos años. Por consiguiente, se puede suponer que exista un bagaje tecnológico disponible, proveniente de las transferencias del exterior. La adopción dependerá entonces en gran medida de la rentabilidad; y si ésta se encuentra afectada por la caída de precios y de otros factores ya analizados, una adecuada labor de extensión puede compensar en cierta medida los efectos anteriores.

Es oportuno reiterar que no toda tecnología es uniforme; si es de manejo y, en consecuencia, no involucra mayores desembolsos de efectivo o de recursos crediticios, tiene más oportunidad de ser adoptada e incrementar la productividad que una tecnología intensiva de capital.

La política de proveer insumos modernos se ve dificultada por el encarecimiento del crédito y por las restricciones al financiamiento de este tipo de operaciones. Una forma de obviar estos problemas es por medio de los denominados planes de canje, mediante los cuales se cancela a la cosecha el valor de los insumos con una cantidad previamente establecida del producto. Esto permite resolver, al menos parcialmente, el problema de la falta de demanda motivada por el costo del crédito.

En Argentina, se han utilizado en los últimos tres años esos programas de financiamiento de fertilizantes para el cultivo del trigo. Con esta modalidad, se resuelve el problema de la producción sin tener efectos inflacionarios; es decir, se cumplen dos condiciones simultáneamente: 1. mantenerse dentro del programa de ajuste; 2. facilitar la adopción de medidas que estimulen el crecimiento de la producción.

Otra política indirecta que puede contribuir a mejorar el desenvolvimiento del sector agropecuario, es la de comercialización. La caída de los precios internacionales ha puesto de manifiesto algunos de los vicios de la comercialización, como son los márgenes excesivos y la intermediación innecesaria. La presencia de estas últimas características se traduce en mayores precios al consumidor final, en menores precios al productor, menor rentabilidad y, por ende, menores saldos invertibles, todo lo cual afecta negativamente el crecimiento del sector.

Dentro de esta tónica, en Argentina se realiza un estudio exhaustivo sobre las condiciones de comercialización interna y externa de carnes y de granos, con el objeto de proponer medidas correctivas que den al sistema económico un mayor grado de eficiencia. En este caso, la reforma a la comercialización implica un esfuerzo de tipo estructural; es decir: 1. que su efecto no va a ser inmediato; 2. que posiblemente habrá sectores que se opondrán a las acciones de cambio en este campo.

Dentro del ajuste agropecuario, otra área que puede contribuir al crecimiento del sector es la política agroindustrial. El procesamiento de la producción primaria puede verse como una actividad que transforma la biomasa generada en el sector. Las señales de los mercados internacionales reflejan cambios habidos en tal sector: la tecnología de punta, los nuevos desarrollos en la ingeniería genética y la biotecnología adquieren un mayor significado al pensar en un complejo agroindustrial moderno que potencie el desarrollo del sector primario.

La biotecnología está alterando los procesos en un gran número de sectores productores y procesadores de productos alimentarios, materias primas e insumos agropecuarios. Una propuesta en torno a la agroindustria puede concretar el avance hacia la modernización de la economía, con la enorme ventaja de estar asentado tal proceso en un sector como el agrícola, que en el

caso de la región garantiza precios internacionalmente competitivos. Un enfoque de esta naturaleza no carece de importancia política; en un momento histórico caracterizado por el pesimismo sobre las posibilidades de la agricultura, una agroindustria moderna constituye una opción promisoría, un campo nuevo que se abre con aire renovador.

El campo de la política impositiva también cabe dentro de lo que se puede llamar "cambio o reforma estructural". Dicha política puede tomar muchas formas pero, en definitiva, su conformación dependerá del tipo de sector que se quiera desarrollar. La urgencia de los requerimientos fiscales suele inducir estructuras impositivas cargadas de desincentivos para la agricultura y que, a menudo imponen una carga fiscal más elevada en éste que en otros sectores. Esto induce a una asignación inadecuada de recursos.

De este breve exámen de las distintas formas indirectas de acción para el sector agropecuario en respuesta a los programas de ajuste y que pueden adoptarse con el propósito de promover el crecimiento, se concluye que tales programas pueden tener éxito, dependiendo de la posibilidad de llevar a cabo reformas estructurales en el sector, que compensen la escasez de recursos de inversión, la caída de los precios internacionales y el encarecimiento del crédito. Sin embargo, debe tenerse presente que la disminución de ingresos ocasionada por estos factores ya ocurrió, mientras que el efecto de las eventuales mejoras estructurales necesita un período de maduración.

Por tanto, se tiene un problema secuencial; por un lado, fenómenos que ya han ocurrido y por otro las expectativas de modificaciones que tomarán tiempo para ponerse en marcha. Consecuentemente, el problema es como tender un puente entre un aspecto y el otro; cómo engarzar un fenómeno con el otro.

Se está ante un conflicto entre el corto y el largo plazo; en este último horizonte temporal, deben tomarse medidas para que el sector pueda crecer y desarrollarse; pero en el corto plazo, los instrumentos convencionales de la política económica están de tal modo agotados que no pueden ser un vigoroso instrumento de promoción y de desarrollo para el sector. Si este conflicto o incoherencia no se resuelve, el nivel de actividad del sector va a contraerse y afectar los programa de estabilización, por medio de presiones inflacionarias causadas por reducciones en la producción y en la generación de divisas. En síntesis, se pueden ver afectados tanto los bienes transables como los no transables, lo cual tendrá un efecto indeseable y perjudicial para los programas de estabilización,

Debe estarse consciente que las reformas estructurales significan un reajuste y redefiniciones en la distribución del ingreso y del poder político de los participantes del proceso social. Cuán rápidamente pueda moverse la sociedad en función de estos cambios, adquiere una importancia crítica, y es una interrogante que no admite una respuesta general. Una respuesta específica dependerá de las condiciones sociales en cada caso y en último término de la disposición de una sociedad de apoyar o no un programa de reforma. Esto es sin lugar a dudas un cuestionamiento esencial.

El sistema multilateral de financiamiento en general y el del Banco Mundial en particular, adoptaron hace pocos años una nueva modalidad operativa de financiamiento que puede contribuir a tender ese puente entre el corto y mediano plazo; o, lo que es lo mismo, entre políticas de estabilización de corto plazo y el objetivo de mas largo plazo (el crecimiento de la agricultura), proceso que conlleva a reformas estructurales para salir de una situación de "impase". Estas nuevas modalidades de financiamiento son distintas de las tradicionales que financian proyectos de inversión en áreas productivas clásicas y en las áreas sociales. La modalidad de préstamos de ajuste sectorial busca satisfacer dos objetivos: uno propiciar desembolsos rápidos y dos, promover reformas en la política económica. Estas últimas se constituyen en condicionalidades del crédito que son discutidas y acordadas entre el gobierno receptor y el Banco prestamista. Tal modalidad representó alrededor del 20% del volumen de los créditos otorgados por el Banco Mundial en 1986, con una tendencia al crecimiento.

Estas modalidades crediticias parecen ser instrumentos apropiados para acelerar o reforzar el proceso de reforma estructural en la agricultura, dentro de las restricciones impuestas por el programa de ajuste global. Esto, naturalmente, es tan sólo una vía posible y no debe interpretarse como una panacea.

La efectividad de estos créditos requiere de un buen componente de economía política. El diálogo entre el país receptor y el banco debe partir de un conocimiento cabal de la realidad y de una evaluación objetiva de las posibilidades políticas de lograr los cambios deseados. Por consiguiente, no se trata de hacer un listado utópico, sino de identificar claramente los elementos claves y determinar dentro de los procesos políticos propios de cada país la factibilidad de estas modificaciones y adecuaciones. En esta óptica, el sentido común y el análisis desapasionado de la realidad sustituyen la cuantificación de tasas de rentabilidad u otras medidas cuantitativas, difícilmente calculables en estos casos.

Por otro lado, cuánto más profundo sea el conocimiento de la realidad, más precisa y simple puede ser la condicionalidad del préstamo sectorial. También puede pensarse en una combinación de condicionalidad política (al establecer la adopción de ciertas reformas) con la inserción de proyectos de inversión específicos, formulados y diseñados dentro de ese marco. De esta forma, se combina la prontitud del desembolso del préstamo sectorial con la ejecución de proyectos de inversión, que mejorarían la producción o productividad del sector; a la vez, se asegura la articulación de la condicionalidad política con la racionalidad de los proyectos de inversión. Esta modalidad obviaría el problema de los préstamos sectoriales convencionales que no tienen un efecto directo sobre el sector, ya que los desembolsos tienden únicamente a fortalecer la balanza de pagos y las condicionalidades no afectan directamente la base productiva del sector.

Como se puede observar, se pretende asegurar la coordinación y coherencia necesarias entre medidas a corto y largo plazo. En este esquema, les cabe también un papel destacado a los organismos internacionales de cooperación técnica como el IICA por ejemplo, en la formulación de los programas sectoriales de ajuste, en el análisis de las condicionalidades y en la identificación de los proyectos de inversión.

Lo expresado aquí se enmarca en lo que podría llamarse un "endeudamiento para un crecimiento eficiente" y que, más allá del nombre, implica una actitud de corresponsabilidad entre deudores y acreedores.

En el contexto del endeudamiento externo y comparando la situación existente en 1987 vis-a-vis la que prevalecía 3 ó 4 años atrás, parece estarse acortando la distancia entre las posiciones de los acreedores y deudores; además que el tema de la deuda afecta tanto a unos como a otros. No obstante, es menester manejar este problema de tal forma que su solución no solo sea aceptable para las partes, sino que no conlleve costos sociales imposibles de sobrellevar.

A modo de síntesis, se pueden enfatizar los siguientes aspectos:

1. Los programas de ajuste adoptados por buena parte de los países de la región, como resultado de la necesidad de ordenar sus economías, plantean un conflicto entre objetivos de estabilización de corto plazo y objetivos de crecimiento de largo o mediano plazo; conflicto que se hace dramáticamente claro en el caso de la agricultura.

2. Tanto la agricultura orientada a la producción exportable como la orientada al mercado interno son afectadas por los resultados de los programas de ajuste.

3. La generalización de estos programas pone en evidencia que la política agropecuaria ha dejado de ser un concepto auto-contenido y sectorial, y que las políticas macroeconómicas (por ejemplo, el déficit del presupuesto, los movimientos de capital, el tipo de cambio real y las tasas de interés) adquieren una importancia decisiva en el desenvolvimiento del sector. En este sentido, la conclusión es muy obvia: o el cempo de la política agropecuaria se ensancha para dar cabida a las variables macroeconómicas, o dejará de ser un instrumento idóneo para la toma de decisiones públicas que afectan al sector. Debe mencionarse, una vez más, que esto requiere una reasignación del poder político dentro del Estado, lo cual también es válido para las instituciones sectoriales y las asociaciones gremiales que representan los intereses del sector.

4. La política agrícola en el mundo actual tropieza en muchos lugares con el obstáculo de un marcado escepticismo que hace dudar de la conveniencia social de volcar más recursos hacia el sector agropecuario. Es absolutamente imprescindible realizar una labor de esclarecimiento en esta área; se debe mostrar y hacer evidente la conveniencia de fomentar la producción agrícola en cualquier circunstancia y pese a las condiciones desfavorables del mercado.

Ante las limitaciones que los programas globales de ajuste imponen al sector agropecuario, las reformas estructurales son las que le permitirán recuperar su rentabilidad y, en última instancia, su capacidad de crecimiento; hechos que, a su vez, asegurarán el éxito de los programas de ajuste. No se trata de un programa de ajuste por un lado, y, por otro, de la suerte de un sector agropecuario librado a su propio destino. Ambos elementos están íntimamente vinculados, aunque este hecho puede o no apreciarse en su debida magnitud con la claridad necesaria.

Esta interdependencia puede ser apoyada y fortalecida mediante un financiamiento multilateral en un área relativamente nueva, que se presta a un diálogo fecundo y maduro dentro de un marco de un ajuste estructural que, es de esperarse, sea con crecimiento.

**CUARTA PARTE: ANEXO**

**XIII. Direcciones de los participantes**



**XIII. DIRECCIONES DE LOS 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  
(Ministro de Agricultura de Costa Rica a partir del 1 de mayo de 1987)
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 de Agricultura, Esplanada Dos  
Ministerios - Sala 828  
Teléfono: 223-1345  
Dirección personal: Rua Gracindo de Sá 57 - Casa 8  
Sao Paulo, Brasil, 01443

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: 225855  
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. ROMAN GOMEZ DOMINGUEZ**  
Jefe División Programación de 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 Tasquefia  
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 55089  
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 la. y Avenida Príncidada social de los
15. ING. FELIPE ORTIZ  
Director  
ODEPA-Ministerio de Agricultura  
Dirección oficial: Teatinos a 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 Política Agraria  
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  
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 personal: 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: "idem" que la oficial  
 México, México,D.F.
26. **DRA. ROSAMARIA VILLARELLO**  
 Directora de Proyectos Internacionales  
 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos  
 Dirección oficial: Carolina 132 Piso 12 Col. Nochebuena,  
 México 03720, D.F.  
 Teléfono: 5985189  
 Dirección personal: Ocotepc 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 Meryland, 20816  
 Washington, Estados Unidos de América
2. **ECON. ANDRES DELGADO**  
 Especialista Internacional de Comercialización Agrícola  
 Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América  
 Dirección oficial: USDA/OICD/PSR Washington, D.C. 20250 - 4300  
 Teléfono: (202) 6537873  
 Dirección personal: 5805 Oak Leather Dr. Burke Va. 22015  
 Estados Unidos de América

3. **ECON. JAIME FERNANDEZ**  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Dirección oficial: 1300 New York, Avenue, N.W. Washington, D.C.  
20577 Estados Unidos de América  
Teléfono: (202) 6231825  
Dirección personal: 709 Hurly Avenue Rockville M.D. 20850  
Estados Unidos de América
4. **ECON. NORBERTO FRIGERIO**  
Oficial Regional de Productos Básicos  
Comercio y Seguridad Alimentaria  
FAO  
Dirección oficial: Casilla 10095  
Teléfono: 2288056  
Dirección personal: Ave.Colón 3805 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 de América
6. **ECON. MANLIO MARTINES**  
Director Departamento Asuntos Económicos  
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 de América
7. **ECON. BRIAN PERKINS**  
Director General Políticas de Desarrollo  
Ministerio de Agricultura  
Dirección oficial: Sir John Carling Bldg, Ottawa, K1a 0C5  
Teléfono 9955880  
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 la. 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 de América
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 Massachusets Avenue, N.W. Washington  
D.C. 20036  
Teléfono: 202-8625631  
Dirección personal: 3970 Langley Cout N.W. Apt. 615 Washington,  
D.C. 20016  
Estados Unidos de América

**PARTICIPANTES DE INSTITUCIONES AUSPICIADORAS****IICA**

1. **ING. FELIX CIRIO**  
Asesor del Director General  
IICA  
Dirección oficial: Apartado 55, 2200 Coronado,  
San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección personal: Curridabat, San José,  
Costa Rica

2. DR. CASSIO LUISELLI  
Subdirector General Adjunto de Operaciones  
IICA  
Dirección oficial: Apartado 55, 2200 Coronado,  
San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección personal: Curridabat, San José,  
Costa 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. DR. CARLOS POMAREDA  
Director (E) Programa de Análisis y Planificación de Política  
Agraria - IICA -  
Dirección oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, Costa Rica  
Teléfono 290222  
Dirección personal: "idem" que la del IICA  
San José, Costa Rica

#### SECRETARIA TECNICA

1. DR. LIZARDO DE LAS CASAS  
Especialista Análisis y Planificación de Política Agraria  
y Jefe de PROPLAN  
IICA  
Dirección oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San José, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección personal: "idem" que la oficial  
Costa Rica
2. DR. RODOLFO QUIROS GUARDIA (CODIRECTOR SEMINARIO IICA)  
Director Programa Comercialización y Agroindustria  
IICA  
Dirección oficial: Apartado 55, 2200 Coronado, San Jose, Costa Rica  
Teléfono: 290222  
Dirección personal: Apartado Postal 59 Curridabat, 2300 San José,  
Costa Rica

#### OBSERVADORES (TECNOLOGIA Y MODERNIZACION)

1. DR. ALAIN DE JANVRY  
Profesor  
University of California  
Dirección oficial: University of California, Berkley C.A. 94720  
Teléfono: (415) 60264233348  
Dirección personal: 804 Oak Reach Road, Berckley, C.A. 94705  
Estados Unidos de América

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: 400 s. Pops, Curridabat, Teléfono: 340150  
 San José, Costa Rica

#### IDE/BANCO MUNDIAL

1. DR. FRANCISCO AGUIRRE SACASA  
 Subdirector  
 Banco Mundial  
 Dirección oficial: 1818 Street, Washington, D.C.  
 Teléfono: (202) 4776241  
 Dirección personal: 4739 Tilden Street, N.W., Washington, D.C. 20016  
 Estados Unidos de América
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 de América
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 de América

#### SECRETARÍA 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







INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-0222 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144 IICA,  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA DG