

**IICA**



# LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA

Carlos Pomareda  
Roger Norton  
Lucio Reca  
Jorge Torres Zorrilla

IICA-CIDIA  
HEMEROTECA  
BIBLIOTECA

IICA  
SDP-14  
1989

## ¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 31 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

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

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

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

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

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

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



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA  
 REACTIVACIÓN AGROPECUARIA   
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA

Carlos Pomareda  
Roger Norton  
Lucio Reca  
Jorge Torres Zorrilla

14

Setiembre, 1989  
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Derechos Reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

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

Levantado de texto:	Depto. de Composición de Texto, IICA
Montaje de texto:	Hugo Calderón
Diseño de cubierta:	Mario Loaiza
Producción:	Marcelle Banuett B.
Editora de la obra:	Danielle Trottier
Editor de la Serie:	Michael J. Snarskis

IICA

SDP-14 Norton, Roger

Las políticas macroeconómicas y la agricultura / Roger Norton, Carlos Pomareda, Lucio Reca, Jorge Torres Zorrilla. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1989.

67 p. ; 24 cm -- (Serie Documentos de Programas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 14).

1. Política económica — América Latina. 2. Desarrollo agrícola — América Latina. 3. Modernización — América Latina. 4. Política agrícola — América Latina. 5. Política económica — Caribe. 6. Desarrollo Agrícola — Caribe. 7. Modernización — Caribe. 8. Política agrícola — Caribe. I. Pomareda, Carlos. II. Reca, Lucio. III. Torres Zorrilla, Jorge. IV. Título. V. Serie.

AGRIS  
E10

DEWEY  
339.5

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS No. 14  
ISSN 1011-7741

IICA  
SDP-14  
1989

# INDICE

	Pág.
<b>PRESENTACION</b> .....	5
<b>RESUMEN</b> .....	7
<b>1. INTRODUCCION</b> .....	9
<b>2. POLITICA MACROECONOMICA Y LA AGRICULTURA EN LOS OCHENTA</b> .....	12
Introducción .....	12
Las economías de América Latina y el Caribe y los procesos de ajuste .....	12
La agricultura y los procesos de ajuste .....	20
Conclusiones e implicaciones .....	27
<b>3. LAS POLITICAS MACROECONOMICAS, LA MODERNIZACION Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA</b> .....	30
Introducción .....	30
Política económica, patrones tecnológicos y conservación de recursos .....	30
Política económica, nuevas tecnologías y diferenciación social rural .....	33
Política económica y modernización del complejo agrícola-agroindustrial .....	37
Política económica y comercio exterior .....	43
<b>4. HACIA UNA ARMONIZACION EN EL MANEJO FUTURO DE LA POLITICA MACROECONOMICA</b> .....	46
El marco político .....	46
El manejo futuro de la política macroeconómica .....	49
El fortalecimiento del sistema institucional .....	56
<b>BIBLIOGRARIA</b> .....	63

This One



HP8F-2K9-AL2Q



## PRESENTACION

A medida que los países de América Latina y el Caribe se han ido insertando en la economía mundial, el desempeño inestable de los mercados internacionales de mercancías y de capitales ha impuesto crecientes desafíos para el manejo de la política económica nacional. Este manejo, de por sí difícil, se ha tornado en una tarea compleja debido a que para orientar la economía con algún grado de estabilidad se requiere recurrir en forma armónica a un conjunto de instrumentos de la política macroeconómica y a la observación sistemática de varios indicadores de desempeño económico-social.

En los últimos años la naturaleza de la crisis económica en los países, el agravamiento de la inflación y la presión por satisfacer necesidades de balanza de pagos llevaron a la ejecución de programas de estabilización y de ajuste estructural. Estos han sido concebidos fundamentalmente como mecanismos de "shock", y en la mayor parte de los casos han generado sólo beneficios transitorios y con repercusiones de largo plazo que dificultan el alivio de la pobreza. Durante este proceso de ajuste, el desempeño de la agricultura ha sido afectado en forma diversa habiéndose sentido mayores impactos negativos entre productores de granos y alimentos de consumo doméstico y los pobladores rurales, usualmente beneficiarios de los programas públicos (disminuidos por las limitaciones fiscales), del crédito agrícola subsidiado y de los precios de garantía.

En algunos casos, sin embargo, algunos subsectores de la agricultura han recibido importantes beneficios durante el proceso de ajuste, principalmente si los productos se han orientado hacia los mercados externos.

Un aspecto al que en este trabajo se ha dado consideración especial es el del efecto de la política económica como medio eficaz para inducir la innovación tecnológica, como elemento central para la modernización de la agricultura. Asimismo, se ha hecho explícito el objetivo de que la política macroeconómica considere la diferenciación social en el medio rural, de modo que el proceso de modernización se logre dentro del más amplio marco de equidad.

Dentro del complejo proceso de formular y administrar la política macroeconómica se requiere un marco de referencia para la armonización de las medidas de política. Este marco de referencia debe partir del reconocimiento de que existe un contexto político y un conflicto de intereses que se debe tomar muy en cuenta. Hacia el futuro se debe reconocer en primera instancia que la agricultura ya no es el tradicionalmente conocido sector de producción primaria, sino que se trata del complejo agrícola-agroindustrial y que además existen importantes eslabonamientos intersectoriales con el sector industrial y los servicios, y con la economía internacional. Asimismo, se hace imprescindible reconocer los efectos que en



forma complementaria se pueden lograr con diferentes instrumentos de la política comercial, monetaria, fiscal, salarial y las políticas de precios agrícolas.

El presente trabajo se ha realizado dentro del marco del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación de la Agricultura en América Latina y el Caribe (PLANALC) en la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, que tuvo lugar en Ottawa en setiembre de 1987. Se reconoce el valor del trabajo realizado por el IICA para contribuir a analizar el impacto del proceso de ajuste económico en la agricultura (IICA 1987) y se encomienda a la institución que haga un esfuerzo para apoyar a los países en el fortalecimiento de su capacidad de análisis y asesoría sobre el manejo de los instrumentos de política, de modo que éstos tengan efectos positivos sobre la agricultura. Se reconoce así que no sólo es importante fortalecer las instituciones del sector público agrícola sino del sistema institucional dentro del cual se analizan, formulan y discuten las políticas que inciden sobre el sector. Surge así la noción de "políticas para la agricultura" como un concepto más amplio que el de políticas agrícolas.

En la realización de este trabajo bajo la responsabilidad de la Dirección del Programa I, Análisis y Planificación de la Política Agraria, del IICA, han participado Roger Norton, Carlos Pomareda, Lucio Reca y Jorge Torres Zorrilla. Se agradecen los comentarios de Félix Cirio, Carlos Santana, Helio Fallas y Hugo Cohan. Se ha logrado esta versión final del documento gracias al apoyo de Rosario Bogantes y Joaquín Arias en la elaboración de cuadros y gráficos, y Zaida Granados y Helen Clark en el levantamiento de texto.

Félix M. Cirio  
Coordinador, Plan de Acción  
Conjunta para la Reactivación  
Agropecuaria de América Latina  
y el Caribe

Carlos Pomareda  
Director del Programa I  
Análisis y Planificación de  
la Política Agraria



## RESUMEN

La producción de este documento, dentro del marco de referencia del PLANALC, es de suma importancia y elevada justificación. Ello se debe fundamentalmente a que es bastante evidente que ya no es posible analizar los problemas de la agricultura ni proponer soluciones para ello, sin una consideración explícita del entorno económico nacional y del escenario internacional. Estos últimos a su vez están altamente influenciados por el manejo de las políticas macroeconómicas.

Durante la década de los ochenta las economías de los países de América Latina y el Caribe (ALC) han sido severamente afectadas por la salida neta de capitales, la depresión de los mercados internacionales y la propia crisis fiscal de los países. Todos estos factores han contribuido a que los países, más por necesidad que por convencimiento propio, hayan adoptado programas de ajuste estructural. Dichos programas, principalmente orientados a aliviar los problemas de balanza de pagos, no tuvieron una clara conceptualización ni una orientación específica con fines de desarrollo. Sólo en los últimos años ante el reconocimiento y valoración de sus problemas en la estructura y funcionamiento del aparato público, de sus déficit fiscales y ante la apreciación de la utilidad de insertarse más competitivamente en la economía internacional, algunos países están aceptando programas orientados al cambio estructural, pero con mayor consideración de un modelo propio de desarrollo.

Durante el proceso de ajuste recesivo de los 80 la agricultura de ALC en su conjunto habría sido menos afectada que el conjunto de los otros sectores económicos. Sin embargo, esta generalización merece el reconocimiento de que —como se muestra en este documento— algunos subsectores de la agricultura crecieron a tasas extraordinariamente elevadas, mientras que otros mostraron clara evidencia de deterioro. Esto último ha sido particularmente el caso de los productores de granos para consumo doméstico en los países no exportadores de granos. Asimismo, debe reconocerse que en varios países, principalmente los que tenían sectores agropecuarios más abiertos al comercio internacional, el logro de tasas de cambio real más equilibradas ha sido benéfico. El desempeño general de la agricultura habría sido más satisfactorio si a nivel internacional se hubiese logrado una mayor transparencia del comercio, la cual aún no es posible dada la vigencia de las políticas proteccionistas arancelarias y no arancelarias de los países desarrollados.

El manejo de la política macroeconómica tiene seria incidencia en la agricultura y esa incidencia es factible de apreciar en aspectos microeconómicos inmersos en los patrones tecnológicos, en el uso de dichos patrones tecnológicos entre distintos estratos de la población rural y en las relaciones agricultura-agroindustria. El escenario macroeconómico, notoriamente influenciado por la acción de grupos de poder sobre las decisiones de política, es orientador de la tecnología, y ésta en general se ha llamado erróneamente moderna por estar

más asociada a niveles más intensivos de uso de agroquímicos y maquinaria cuya importancia ha sido en parte favorecida por la sobrevaluación cambiaria. La tecnología en uso ha respondido principalmente a una orientación productivista con interés de corto plazo coincidente con el estilo de desarrollo sin una preocupación seria de conservación de los recursos y de desarrollo sostenido, y sin reconocer la diferenciación social rural. Esta última deficiencia es en parte responsable de la polarización tecnológica en la agricultura. Por otro lado, si bien es cierto que la agroindustria se ha desarrollado en forma rápida en la última década, esto no siempre ha sido con base en un robustecimiento de las relaciones agricultura-agroindustria, sino dentro de una dependencia de la importación de productos primarios e insumos. Esto último también ha sido favorecido por el manejo de la política económica global.

Del análisis realizado se deriva una propuesta que permitiría a los países orientarse hacia una armonización en el manejo de la política macroeconómica. Esto requiere en primera instancia el reconocimiento de un marco político como elemento esencial en el que se dan los conflictos de interés y en el que es necesario lograr un equilibrio social para satisfacer objetivos múltiples a través del tiempo. En el manejo futuro de la política macroeconómica es fundamental reconocer y precisar la naturaleza de las relaciones intersectoriales y de la economía doméstica con la internacional. Por otra parte, es necesario plantear los conceptos armónicos entre sí de políticas para la agricultura y para la alimentación. La armonización de las políticas requiere una consideración simultánea de los instrumentos de las políticas comercial y fiscal (de tributación y de gasto) monetaria, con el fin explícito de fortalecer los vínculos entre sectores productivos.

Finalmente, el logro de lo antes planteado necesita el reconocimiento de un sistema institucional; en éste se analizarán, propondrán, decidirán y administrarán un conjunto de políticas. Este sistema institucional lo conforman las unidades decisorias y de asesoramiento en varios ministerios, incluyendo el de agricultura, bancos centrales y empresas públicas. El sistema en su conjunto requiere funcionar en forma coherente, compartir la misma información y estar de acuerdo en los mismos objetivos. Una de las inversiones más fructíferas que pueden hacer los gobiernos es la de modernizar este sistema institucional para lograr su funcionamiento efectivo.

## INTRODUCCION

La relación entre el desempeño global de una economía y el de la agricultura ha sido siempre muy estrecha; sin embargo, a medida que las economías se desarrollan, esta relación se hace más evidente. Hasta los años sesenta se solía plantear que la relación más estrecha entre la economía global y la agricultura se daba vía el nivel de ingreso de los consumidores, sus preferencias y la demanda de alimentos. De esta forma se juzgaba la producción de alimentos como uno de los papeles centrales de la agricultura, y en algunos países se destacó el papel de generar divisas. Prevalciendo estas consideraciones no es de extrañar que el manejo de la política macroeconómica no fuera un aspecto de interés para los responsables del manejo de la política agrícola.

Con el devenir del tiempo, y particularmente a inicios de la década de los setenta, se reconocen dos aspectos importantes en cuanto a la agricultura en la economía nacional y en el contexto de las relaciones internacionales. En el contexto nacional se toma interés en las interrelaciones de la agricultura con otras actividades productivas, principalmente la agroindustria y las industrias de insumos para la agricultura, aspectos que se vuelven más importantes a medida que se acelera el cambio tecnológico. Por otro lado, también en este tiempo el proceso migratorio rural-urbano es más significativo, el mercado laboral cobra una dimensión importante y en forma específica se busca diseñar políticas de empleo.

En el ámbito mundial en los años setenta se destaca el tema del comercio internacional de productos agrícolas de exportación de la región; sin embargo, las políticas proteccionistas de los países desarrollados no son un tema de atención prioritaria. Por un lado, la Comunidad Económica Europea está en una etapa temprana de desarrollo y los Estados Unidos no sienten aún el impacto fiscal de sus medidas de subsidio a la producción. Por otro lado, el proceso de endeudamiento de América Latina y el Caribe (ALC) venía ocurriendo en forma sistemática y podría decirse que se veía casi como un proceso normal de desarrollo de la economía internacional.

En los años setenta, habiéndose percibido la importancia de la relación entre la agricultura y la economía doméstica así como su relación con el mercado internacional de productos agropecuarios, se comienza a desarrollar un interés por abordar el tema del manejo de la política macroeconómica y las políticas para la agricultura. Sin embargo, la relativa estabilidad monetaria (salvo casos de excepción) y la ausencia de severas restricciones fiscales, de alguna forma condicionan que no se tomen acciones específicas orientadas a concertar el manejo de la política económica global y la política agrícola. Las condicionantes macroeconómicas que había, tales como niveles no uniformes de protección arancelaria y no arancelaria entre los sectores industrial y agrícola, fueron ocultadas por el auge agroexportador, el cual fue propiciado por términos de intercambio intersectorial muy favorables a la agricultura a nivel mundial.

Los años ochenta y particularmente 1982, cuando se revierte el flujo de capital desde ALC hacia los países desarrollados, marcan un hito importante. Muchos de los países de la región adoptan programas de estabilización y/o de ajuste estructural y, con el propósito de aliviar las tensiones de balanza de pagos, se aceptan los préstamos de ajuste estructural a cambio de una condicionalidad en el manejo fiscal, apertura de las economías y reducción del aparato público. Estas medidas retroalimentan el estado de tensión social. En forma paralela al proceso de establecimiento de gobiernos democráticos aumentan las expectativas internas y, ante la insuficiente creación de empleo, disminuyen los ingresos y se contrae la oferta agregada y la oferta de alimentos.

En las condiciones antes descritas el proceso de ajuste recesivo tiene un impacto severo e inmediato en la agricultura; sin embargo, como se verá más adelante, aspectos estructurales de esta actividad hacen que el crecimiento del sector no sea tan afectado como el crecimiento global de las economías. En todo caso, la situación llama a la reflexión y se inicia, en la segunda parte de esta década, un interés especial por comprender mejor las interrelaciones de la agricultura con el sistema económico nacional e internacional. De esta forma el tema del manejo de la política macroeconómica y su relación con el manejo de la política agrícola cobran plena vigencia. En los años ochenta aparecen importantes trabajos de investigación, como el de Valdés (1987), Thomas (1985) y otros que contribuyen a acrecentar el interés por el tema.

El efecto que las políticas macroeconómicas tienen sobre la agricultura es complejo; en algunos casos perceptible en el corto plazo y en otros sólo después de algún tiempo. Por otro lado, los efectos pueden ser directos en los costos de producción y en la rentabilidad neta, lo cual afecta la oferta de productos agropecuarios; o indirectos vía el empleo, el ingreso o el poder adquisitivo, lo cual afecta la demanda de alimentos. En algunos casos, los efectos se sienten directamente en las actividades productivas primarias, y en otros en las actividades agroindustriales y en el comercio internacional. Puede comprenderse así que una documentación del impacto de la política macroeconómica en la agricultura y la propuesta de esquemas alternativos de manejo sea una tarea compleja. En este documento se hace un esfuerzo por presentar algunos cortes de análisis que permiten arribar a una propuesta para el manejo armónico intersectorial dentro de la política macroeconómica y de sus instrumentos específicos.

En el Capítulo 2 se hace un diagnóstico que permite ilustrar cuál ha sido el desempeño de la agricultura durante los años del proceso de ajuste. Aunque lamentablemente no puede ser específico a nivel de cada país, en lo posible se hace referencia a las medidas de política que han contribuido al desempeño referido. Una de las limitaciones para un análisis más profundo de lo ocurrido es la ausencia de indicadores del desempeño agroeconómico en términos de las relaciones intersectoriales.

En el Capítulo 3 se hace un análisis documentado con información de casos de las relaciones entre el manejo de la política macroeconómica y los procesos microeconómicos y sectoriales. El propósito del capítulo es destacar la importancia de comprender las relaciones micro/macroeconómicas como un elemento esencial para proponer formas alternativas de manejo de la política global. En primer lugar, se revela las relaciones con el proceso de cambio tecnológico y el desafío que en el futuro cercano presentan las nuevas tecnologías. Luego, se presenta a un nivel algo más agregado las relaciones agricultura-agroindustria y las implicaciones del manejo de los instrumentos de política macroeconómica sobre la modernización del complejo agroindustrial. Asimismo, en el capítulo se discute la diferenciación social y con ello se destaca la relevancia de considerar políticas diferenciadas.

Habiendo destacado estos aspectos, en el Capítulo 4 se plantea una discusión de naturaleza propositiva para procurar una armonización en el manejo de la política macroeconómica. En principio se hace un reconocimiento del marco político y el conflicto de intereses y se plantean algunas consideraciones para el manejo futuro de la política macroeconómica, tomando en cuenta las relaciones intrasectoriales (agricultura-agroindustria) e intersectoriales, así como las particularidades que de alguna forma existen en el contexto internacional y que afectan los mercados de productos, insumos y de capital.

# 2

## POLITICA MACROECONOMICA Y LA AGRICULTURA EN LOS OCHENTA

### Introducción

Este capítulo presenta un diagnóstico de la evolución de las economías de América Latina y el Caribe durante el período de los procesos de ajuste, así como una evaluación del desempeño relativo de las agriculturas de los países de la región en el mismo período. El análisis tiene un carácter agregado para la región en su conjunto y no considera, sino superficialmente, las particularidades de cada país de la región. El diagnóstico enfatiza los cambios en el contexto internacional y las medidas de política que han contribuido al desempeño de las economías y las agriculturas de América Latina y el Caribe en la década de los ochenta. El análisis de las consecuencias de los procesos de ajuste sobre el desarrollo agrario y sus implicaciones futuras, está limitado por la ausencia de indicadores de desempeño económico sectorial e intersectorial, en particular por la carencia de información sobre el desempeño del sector agrícola y agroindustrial en su conjunto.

### Las economías de América Latina y el Caribe y los procesos de ajuste

En el contexto macroeconómico, la década de los ochenta ha sido testigo de importantes cambios en la región. El hecho más importante ha sido la eclosión de la crisis de la deuda externa global latinoamericana en 1982, con su inmediata secuencia de programas de ajuste y estabilización, y la consecuente reversión del flujo de recursos desde la región hacia el resto del mundo, como se aprecia en el Cuadro 1 y Fig. 1 (CEPAL 1989:51). Además, como se evidencia en el Cuadro 2 y Fig. 2, la deuda externa total desembolsada constituye una proporción creciente de las exportaciones de bienes y servicios de la región.

Se ha destacado asimismo la crisis en los mercados internacionales de materias primas agropecuarias, lo cual ha afectado la capacidad de generar divisas de los países exportadores y ha beneficiado a los países importadores de alimentos.

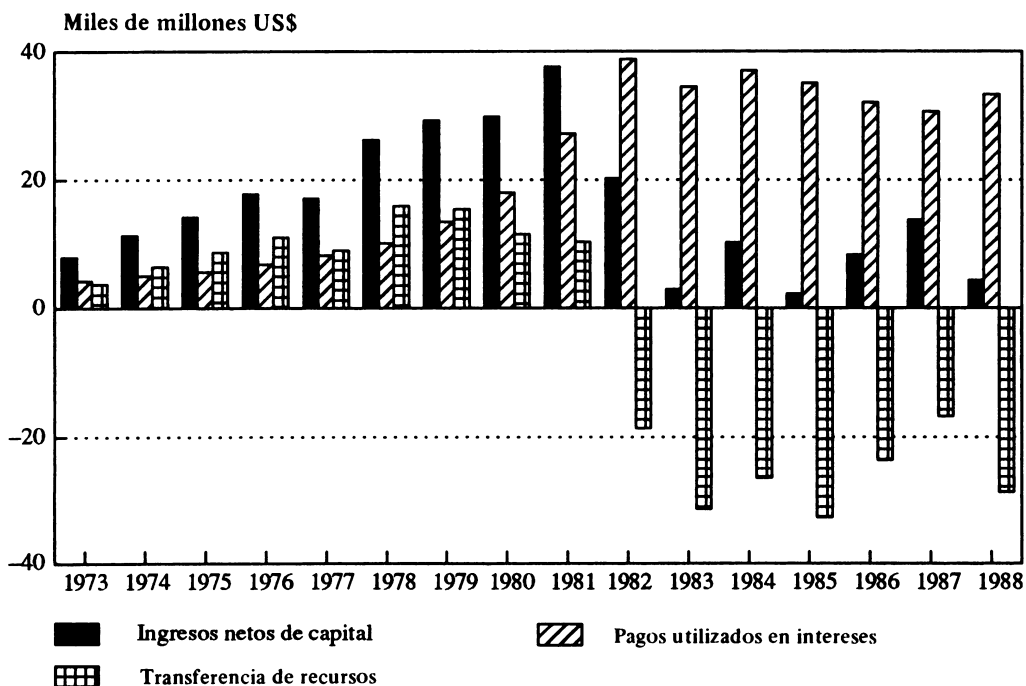
Se destaca, además, el afianzamiento de los procesos de democratización en varios países de la región, lo que ha implicado un cambio en los mecanismos de decisión política, sustituyendo las decisiones autocráticas emanadas de las cúpulas gobernantes por un cierto grado de consenso. Estos cambios han renovado expectativas de crecimiento económico y bienestar a nivel popular, lo cual implicaría demandas de gastos públicos para satisfacerlo. Un factor de suma importancia pero que ha sido poco evaluado es la incidencia de las políticas de "libre mercado" en sus distintas versiones y el decrecimiento de la función reguladora del Estado.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe: transferencia neta de recursos al resto del mundo**  
(Miles de millones US\$)

Año	Ingresos netos de capital	Pagos netos de utilidades e intereses	Transferencias de recursos <sup>a</sup>
1973	7.9	4.2	3.7
1974	11.4	5.0	6.4
1975	14.3	5.6	8.7
1976	17.9	6.8	11.1
1977	17.2	8.2	9.0
1978	26.2	10.2	16.0
1979	29.1	13.6	15.5
1980	29.7	18.1	11.6
1981	37.6	27.2	10.4
1982	20.2	38.8	-18.6
1983	2.9	34.4	-31.5
1984	10.3	37.0	-26.7
1985	2.2	35.0	-32.8
1986	8.3	31.9	-23.6
1987	13.9	30.5	-16.6
1988	4.3	33.2	-28.9

a Ingresos netos de capital menos pagos netos de utilidades e intereses.

Fuente: CEPAL 1988:780.



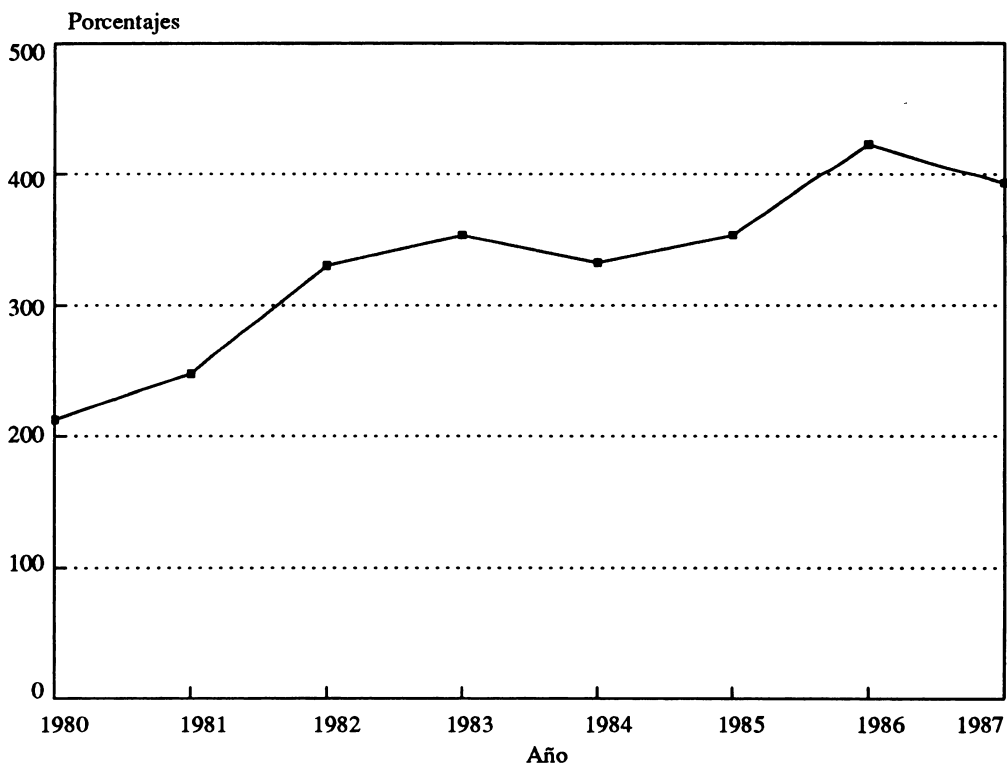
**Fig. 1 América Latina y el Caribe: flujos financieros con el exterior**



**Cuadro 2. América Latina y el Caribe: relación entre la deuda externa total desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios. 1980-1987**

Año	Deuda como % exp.
1980	212
1981	247
1982	331
1983	354
1984	333
1985	354
1986	424
1987	393

Fuente: CEPAL 1989:62.



**Fig. 2 América Latina y el Caribe: relación entre la deuda externa total desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios**

El desarrollo económico-social de la región se ha venido limitando cada vez más por la situación de la deuda externa y la de los mercados internacionales cuyas implicaciones se resumen a continuación. La crisis de la deuda se manifestó en agosto de 1982 cuando los bancos redujeron abruptamente sus préstamos y obligaron a la región a eliminar prácticamente todo su déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos de US\$40.000 millones (equivalente al 35% de sus exportaciones de bienes y servicios y al 6% del PIB) en sólo dos años (Cuadro 3 y Fig. 3).

El proceso de ajuste frente a la falta de financiamiento externo y la necesidad de afrontar el pago de intereses, tuvo que llevarse a cabo en condiciones externas muy desfavorables de altas tasas de interés (Cuadro 4 y Fig. 4). El aumento de los pagos por intereses y la interrupción casi total de la afluencia neta de capitales, ocasionaron a su vez una reversión impresionante y repentina del flujo de recursos externos. En efecto, luego de recibir recursos netos del extranjero equivalentes a un promedio anual de US\$13.000 millones durante 1978-1981, la región transfirió al resto del mundo más de US\$26.000 millones al año durante el período 1982-1986.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe: saldo en cuenta corriente (millones de US dólares de cada año)

Año	Saldo en cuenta corriente
1970	-2 968
1971	-4 639
1972	-4 271
1973	-3 412
1974	-7 159
1975	-13 923
1976	-11 064
1977	-11 691
1978	-18 098
1979	-19 431
1980	-27 369
1981	-40 778
1982	-42 097
1983	-8 722
1984	- 399
1985	-2 298
1986	-16 296
1987	-8 625

Fuente: BID 1974.



Fig. 3 América Latina y el Caribe: saldo en cuenta corriente

Cuadro 4. Tasa interbancaria del mercado de Londres a un año plazo (LIBOR)

Año	LIBOR
1978	9.30
1979	11.70
1980	13.44
1981	16.13
1982	13.69
1983	10.18
1984	11.82
1985	9.11
1986	6.95
1987	7.61

Fuente: FMI 1988:106.

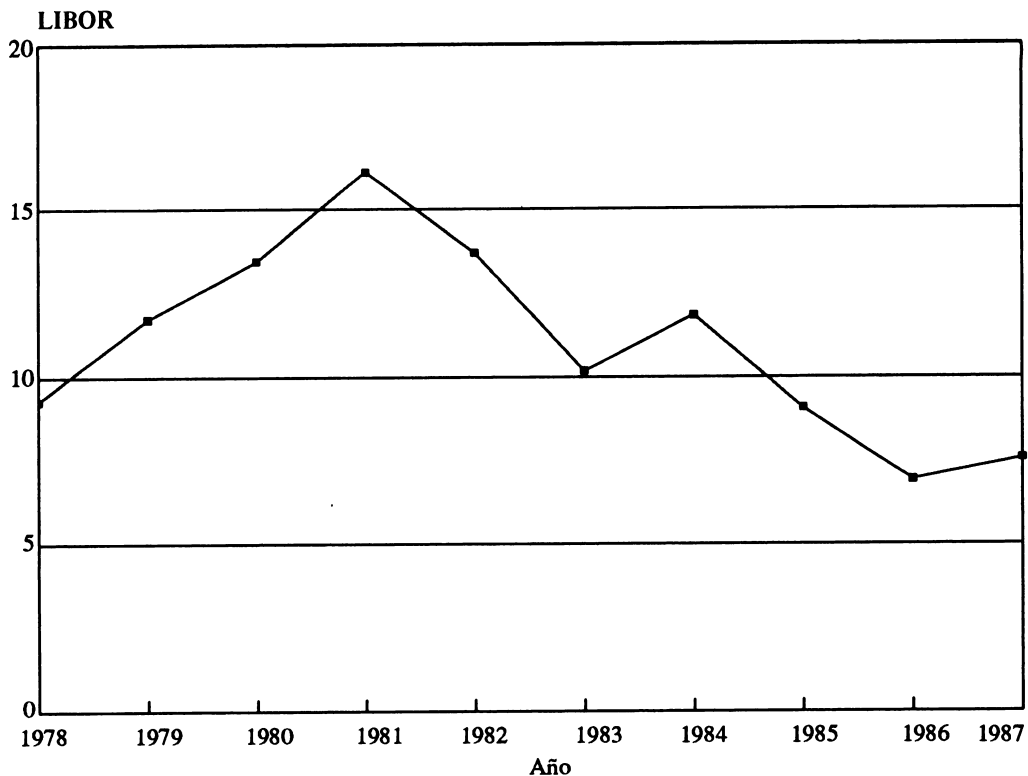


Fig. 4 Tasa interbancaria del mercado de Londres a un año plazo ( LIBOR )

La disminución de la tasa de crecimiento en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sumada a las políticas proteccionistas de fomento a la producción agropecuaria, contribuyó a la desaceleración del comercio internacional y a la disminución pronunciada y generalizada de los precios de los productos primarios. Entre 1981 y 1987 el precio real de cada una de las principales exportaciones agropecuarias de América Latina bajó notablemente (Cuadro 5 y Fig. 5). En dicho período el precio real del azúcar bajó el 80%, del algodón el 54% y de los granos, entre 25% y 38%. Mientras que la reversión de los flujos internacionales de capital afectó a todos los sectores de las economías de la región, este último fenómeno de los precios reales incidió directa y fuertemente en los ingresos reales de los agricultores.

Los países de la región afrontaron la situación derivada de la crisis de la deuda instrumentando diversas acciones que globalmente pueden agruparse en los programas de estabilización y los de ajuste estructural. Ambos tienen en común el objetivo de reordenamiento de la economía y la búsqueda de financiamiento externo que se otorga con carácter global (llamado de "balanza de pagos") a diferencia del financiamiento para proyectos específicos. En ambos casos y como condición de otorgamiento se requiere la modificación de ciertas políticas.

Los programas de estabilización enfatizan la corrección de los desequilibrios en la balanza de pagos (equilibrio externo) y la reducción o eliminación de la inflación (equilibrio interno) en tanto que los programas de ajuste se concentran en la eliminación de las distorsiones, promoción de la eficiencia microeconómica y la reasunción, mantenimiento o aceleración del crecimiento de la economía. Dichos programas de estabilización buscan corregir los desequilibrios originados en políticas internas erróneas (por ejemplo, un elevado déficit fiscal) o provenientes de circunstancias internacionales más allá del control de las autoridades nacionales (incremento en el precio del petróleo, aumento en las tasas de interés, caída en el precio de las exportaciones tradicionales). En todo caso, el objetivo de estos programas es asegurar que la demanda agregada no exceda la oferta, dado un nivel razonable de endeudamiento externo, a fin de evitar la agudización de las presiones inflacionarias y del desequilibrio en la balanza de pagos, o ambos.

Cuadro 5. Índices de precios internacionales nominales y reales de principales productos agrícolas (base 1980:100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Nominal</b>									
Maíz	100.0	103.9	85.9	108.2	108.0	89.4	69.8	60.1	85.1
Trigo	100.0	101.3	92.8	91.1	88.2	78.6	66.5	65.4	84.1
Soya	100.0	97.4	82.5	95.1	95.2	75.8	70.4	72.8	102.5
Carne	100.0	99.6	113.7	110.2	112.0	103.4	88.4	93.9	n.d.
Banano	100.0	107.0	99.9	114.4	98.5	101.4	105.4	100.5	99.5
Café	100.0	76.9	83.4	84.9	93.7	88.6	113.0	71.2	76.4
Algodón	100.0	88.6	73.8	84.2	83.8	72.2	64.8	78.0	n.d.
Azúcar	100.0	77.6	43.2	43.4	42.1	30.6	32.3	31.2	n.d.
<b>Real</b>									
Maíz	100.0	92.2	73.4	89.5	85.7	68.5	52.5	43.6	59.3
Trigo	100.0	91.8	79.3	75.4	70.0	60.2	50.0	47.4	58.6
Soya	100.0	88.2	70.5	78.6	75.5	58.0	52.9	52.8	71.4
Carne	100.0	90.2	97.0	91.2	88.9	79.2	66.4	68.1	n.d.
Banano	100.0	97.0	85.3	94.6	78.2	77.7	79.2	72.9	69.3
Café	100.0	69.6	71.2	70.2	74.3	67.8	84.9	51.6	53.2
Algodón	100.0	80.3	63.0	69.6	66.5	55.3	48.7	56.6	n.d.
Azúcar	100.0	70.0	36.9	35.9	33.4	23.4	24.3	22.6	n.d.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos del IICA.

Maíz USA Us Gulf Pts AZ  
Trigo USA Us Gulf Pts AZ  
Algodón USA 10 Markets

Soya USA Rotterdam AZ  
Carne USA New York  
Azúcar Brazil

Banano L.A US Ports AZ  
Café All Coffee New York

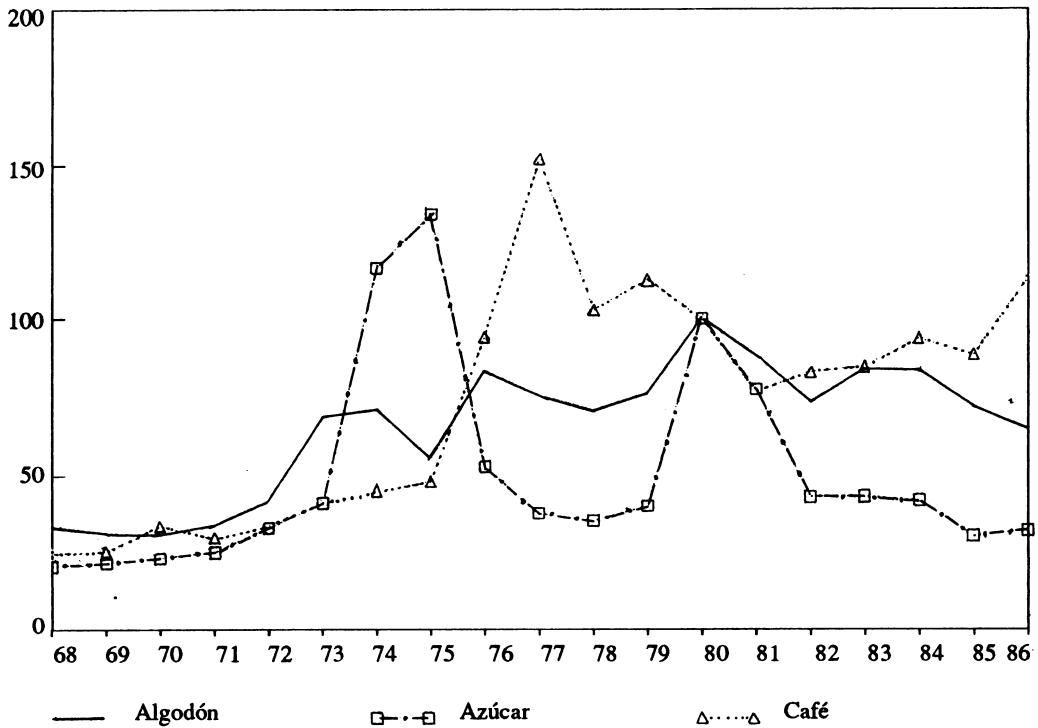


Fig. 5 Índice de precios internacionales de algodón, azúcar y café (1980 = 100)

En cuanto a los programas de ajuste estructural, ellos enfatizan los cambios en la estructura productiva fomentando los sectores donde supuestamente el país tiene ventajas comparativas y reduciendo los sectores considerados ineficientes (como, por ejemplo, las actividades industriales altamente protegidas, el sector público y las empresas paraestatales). Se debe estar consciente que las reformas estructurales significan reajustes y redefiniciones en la distribución del ingreso y del poder político de los participantes del proceso social. Cuán rápidamente puede 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 aspecto esencial.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural han sido seriamente criticados debido a sus características. El Banco Mundial ha señalado para los países en vías de desarrollo que han sufrido severos problemas de balanza de pagos, que “la primera necesidad a menudo fue de un programa de estabilización que restringiera la demanda doméstica ... y por tanto, asegurarse una mejora inmediata en la cuenta corriente”. Según el Banco estos programas habrían conseguido éxitos significativos en restaurar la estabilidad de las cuentas externas y ayudado a sentar las bases para un crecimiento estable y sostenido en el mediano plazo. La experiencia indica que mejoras sostenidas en la balanza de pagos y en la restauración del crecimiento económico requieren que la estabilización financiera sea complementada por la reestructuración económica doméstica (Knudsen y Nash 1989).

La condicionalidad en los esquemas de estabilización incluye el cumplimiento de un programa monetario que usualmente representa una disminución de los montos totales de crédito doméstico y una reducción del crédito bancario recibido por el sector público. En los programas de ajuste la condicionalidad incluye reformas institucionales y de procesamiento en el sector público, privatización de empresas estatales y paraestatales, devaluaciones de la tasa de cambio, ajustes en las tasas de interés eliminando tasas negativas, apertura de la economía al mercado exterior, eliminación o disminución de subsidios al consumo y reformas en la estructura tributaria reemplazando impuestos indirectos por directos. En tanto que algunas medidas pueden, en principio, instrumentarse mediante medidas administrativas –modificación del tipo de cambio, ajuste en la tasa de interés–, otras requieren tiempo e implican un cierto grado de consenso para encarar los cambios requeridos en la condicionalidad. Hay ciertamente áreas de superposición entre las medidas que los gobiernos toman en conexión con uno u otro tipo de programa: el nivel del tipo de cambio y la tasa de interés ilustran este aspecto.

La experiencia de los países de América Latina y el Caribe luego de casi un quinquenio de vigencia simultánea de estos programas muestra que los tipos de cambio reales han tendido a subir, que las tasas de interés reales han vuelto a ser positivas –y a menudo muy altas– y que el nivel de la inversión pública se ha reducido. Estos cambios han tenido profundas repercusiones, tanto en el funcionamiento de la economía a nivel global como sobre el desenvolvimiento del sector agropecuario, como se apreciará con mayor detenimiento en la próxima sección. También como resultado del proceso de ajuste ha existido una preeminencia de los objetivos de corto plazo sobre los de largo plazo. Así por ejemplo en los programas de ajuste estructural los desembolsos condicionados a reformas económicas se destinan a reforzar la balanza de pagos y no a la financiación de proyectos de inversión que aumenten la capacidad productiva. Si bien es comprensible que se atiendan las urgencias del corto plazo, no deja de ser peligroso que se releguen a lugar muy secundario las consideraciones relacionadas con inversión y crecimiento, propias de decisiones con un mayor horizonte temporal.

## La agricultura y los procesos de ajuste

En relación con el sector agropecuario en particular, se destaca que la participación de la agricultura en el Producto Interno Bruto (PIB) de América Latina y el Caribe ha experimentado una reducción sistemática a través del tiempo: en 1960 era del 17% y en 1970, del 14%. Esta declinación ocurre en consonancia con un hecho familiar en el proceso de desarrollo: a medida que crece el ingreso, la importancia relativa del sector agropecuario primario en la economía disminuye. Es lamentable que no se disponga de la información que permita evaluar la importancia relativa del sector agrícola-agroindustrial en su conjunto por cuanto ello seguramente revelaría que este sector no ha disminuido en importancia como lo ha hecho la agricultura primaria.

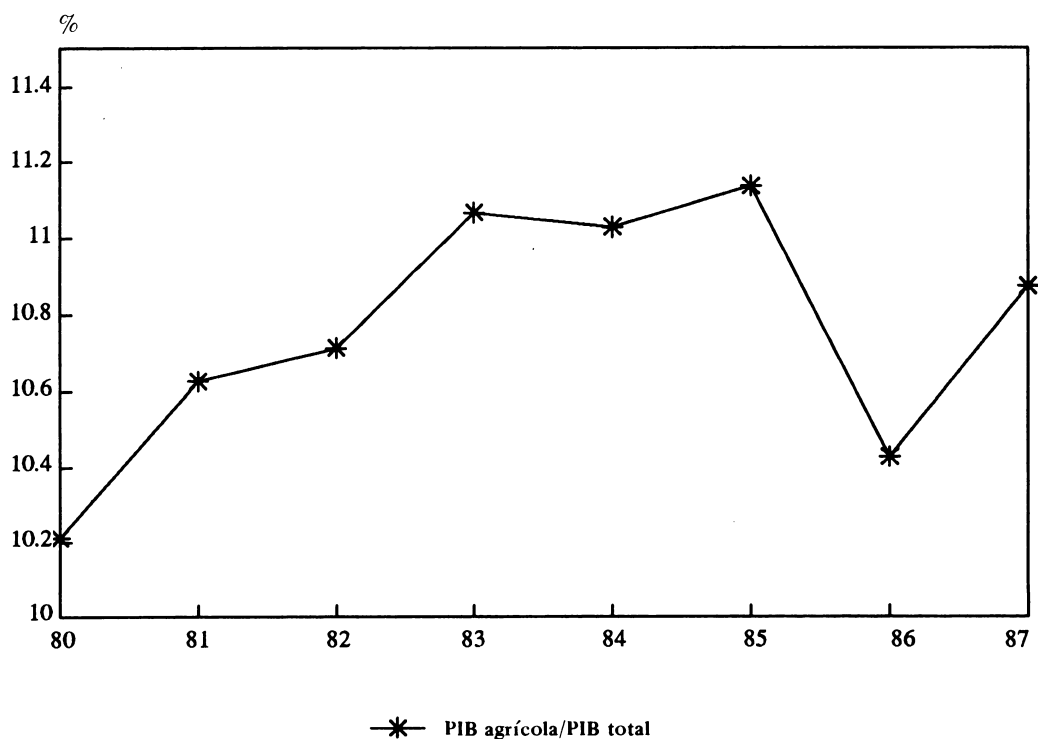
El Producto Interno Bruto del sector agropecuario en la región creció al 3.5% anual durante los años sesenta y al 3.7% durante la década del setenta, en tanto que el PIB total lo hizo al 5.5% y 6.0% respectivamente. Es decir que durante esos 20 años, el sector agropecuario creció a una tasa aproximadamente igual a dos tercios de la del conjunto de la economía. Dicha situación se revierte en el curso de esta década (Cuadro 6 y Fig. 6). En efecto, en tanto que el crecimiento anual de la economía de la región fue de 1.48% entre 1980 y 1987, la agricultura creció al 2.4% anual en el mismo período, es decir a una tasa superior a la del conjunto. Lo anterior sugeriría que el sector agropecuario ha sido más capaz de resistir



**Cuadro 6. América Latina y el Caribe: producto interno bruto total y tasa de crecimiento (billones de US dólares de 1980 y porcentajes)**

Año	PIB total	PIB agrícola
1970	412.14	50.92
1975	541.71	60.44
1980	706.56	72.16
1981	711.07	75.56
1982	702.23	75.21
1983	684.24	75.69
1984	709.58	78.25
1985	735.42	81.89
1986	763.82	79.65
1987	783.26	85.17
Crecimiento	80.87	1.48

Fuente: CEPAL 1988:182, 186.



**Fig. 6 América Latina y el Caribe: evolución de la participación del PIB agrícola en el PIB total**

las condiciones recesivas de la economía que se reflejan en una drástica caída de la tasa de crecimiento, las que afectaron menos al sector agropecuario. Debe señalarse, sin embargo, que durante la presente década algunos subsectores de la agricultura crecieron a tasas mucho mayores que el promedio del sector como se observa en el Cuadro 7 y Fig. 7, destacándose en particular el sector avícola, que se benefició en parte por la tendencia negativa del precio internacional del maíz como se observó en el Cuadro 5.

El menor ritmo de actividad económica de la región se ha reflejado en una fuerte contracción del crecimiento de la demanda interna agrícola ocurrida en años recientes. En el período 1970-1980 ésta creció a más del 4% anual, tasa que cayó a menos del 1.5% entre 1980 y 1986. La posible expansión futura de la demanda interna de alimentos –que es el principal componente de la demanda por productos agropecuarios– dependerá fundamentalmente de las tasas de aumento de la población, del ingreso por habitante y de la elasticidad-ingreso de los productos agrícolas.

La ejecución de programas de estabilización y de ajuste estructural impulsados por la crisis de la deuda ha servido para resaltar la íntima relación existente entre la política macroeconómica y el desenvolvimiento del sector agropecuario, tanto a través del efecto de las políticas macroeconómicas sobre la oferta como sobre la demanda de productos

**Cuadro 7. Modernización de la agricultura en ocho países latinoamericanos: dinamismo de la producción y la exportación**

Subsector	Tasa anual de crecimiento de la producción			Tasa anual de crecimiento de exportaciones del subsector
	Subsector %	Agricultura %	Economía %	%
Frutas (Chile)	12.2	3.3	2.2	17.7
Hortalizas (México)	5.1	2.8	1.1	5.6
Granos (Argentina)	3.9	1.7	-0.7	10.3
Aves (Perú)	6.7	0.9	0.7	—
Lácteos (Costa Rica)	3.7	2.3	2.0	—
Soya (Brasil)	15.0	3.9	2.7	16.0
Flores (Colombia)	18.3	3.4	4.0	18.3
Camarón (Ecuador)	18.8	3.0	2.1	24.9

- Fuente:
- Las tasas de crecimiento de la producción y la exportación del subsector se obtienen de los estudios de caso del proyecto sobre modernización de la agricultura y se refieren básicamente al período 1970-1987.
  - Las tasas de crecimiento de la agricultura de los países se obtienen del banco de datos estadísticos del IICA y se refieren al período 1970-1986.
  - Las tasas de crecimiento de las economías se obtienen de CEPAL 1989, y se refieren al período 1981-1988.

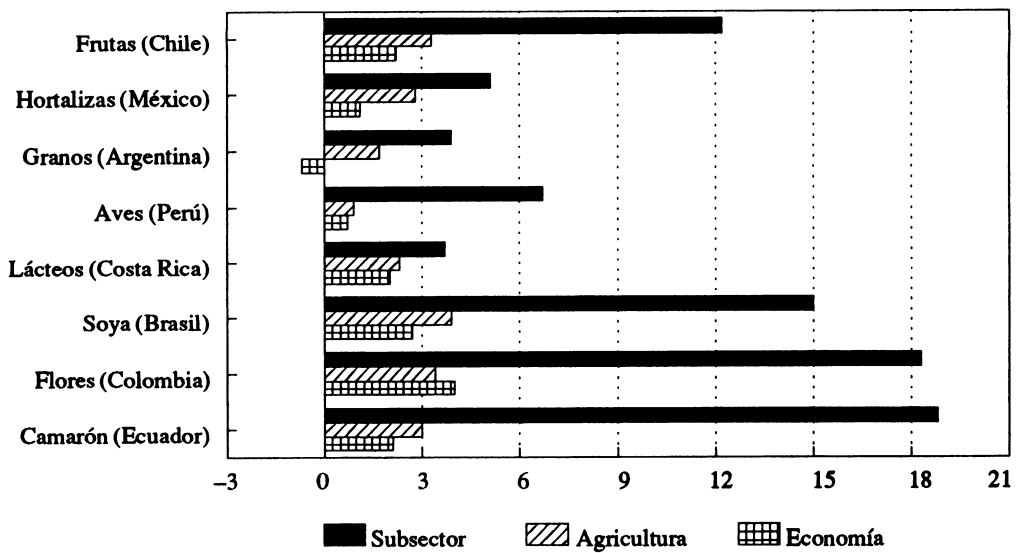


Fig. 7 Modernización de la agricultura en ocho países latinoamericanos: dinamismo de la producción

agropecuarios. Se destaca así que, con el propósito de aumentar las exportaciones y/o de sustituir las importaciones a fin de mejorar la situación de la balanza de pagos, una de las respuestas generalizadas ha sido aumentar el tipo de cambio real (TCR) (Cuadro 8). Esto se ha logrado mediante devaluaciones y ajustes en los gastos del gobierno y ha significado un impulso a la agricultura comercial exportadora de la región.

Las consecuencias de aumentar el TCR han sido varias e importantes, entre las cuales se destaca el efecto sobre la composición de la producción interna, porque el precio de los bienes transables sube con respecto a los no transables y constituye un claro estímulo para aumentar la producción de exportables y también para sustituir (parcialmente) la importación por producción local. Esto último se manifiesta con especial intensidad en la agricultura comercial y más atenuadamente en la agricultura campesina.

Esto habría contribuido a que el crecimiento agrícola haya sido mayor que el crecimiento global de la región durante la década de los ochenta. Asimismo, en los países que no han experimentado una subida de la TCR (tales como Perú, El Salvador y Honduras), la política cambiaria efectivamente ha penalizado el sector agrícola al deprimir sus precios relativos al índice de precios del resto de la economía, efecto agudizado por la caída de los precios reales agrícolas a nivel internacional. Desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento en el TCR ha significado corregir una distorsión prevaleciente por largo tiempo que ha implicado una subutilización de las ventajas comparativas en varios países del área como consecuencia de la discriminación sufrida por la agricultura. Sin embargo, a la vez se observa un aumento en el costo privado de los factores de producción importados, tanto insumos como bienes de capital, que afecta la producción de bienes transables, dado que a menudo éstos son producidos con una mayor participación de insumos importados.

Cuadro 8. Tasas de cambio real<sup>a</sup>

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Argentina	0.14	0.24	0.57	0.54	0.50	0.60	0.50	0.52
Barbados	2.22	2.15	2.07	2.03	2.02	2.01	2.02	2.03
Bolivia	0.34	0.29	0.35	0.35	0.36	0.44	0.52	0.50
Brasil	3.86	3.66	3.76	5.19	5.83	6.20	5.67	5.13
Chile	78.36	72.24	91.05	114.37	124.49	161.04	164.61	161.90
Colombia	99.20	98.95	99.19	105.19	120.74	142.27	166.51	174.82
Costa Rica	29.21	59.73	57.32	49.01	49.47	50.44	51.01	50.74
Dominica	2.66	2.59	2.63	2.61	2.66	2.70	2.67	2.64
República Dominicana	1.62	1.67	1.64	1.62	1.33	3.11	2.70	3.19
Ecuador	64.59	61.23	67.15	68.60	77.27	69.54	101.70	113.00
El Salvador	3.80	3.65	3.47	3.16	2.95	2.50	3.75	3.21
Guatemala	1.10	1.09	1.15	1.14	1.15	1.00	1.40	1.72
Guyana	4.78	4.66	4.39	4.00	4.26	4.25	4.04	7.42
Haití	5.92	5.89	5.82	5.45	5.34	5.00	4.93	5.77
Honduras	2.14	2.16	2.10	2.01	2.00	2.00	1.95	1.98
Jamaica	2.94	2.88	2.86	2.87	4.78	5.56	4.85	4.72
México	188.29	173.47	266.59	290.38	255.60	256.80	334.73	337.16
Nicaragua	0.06	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03	0.01	0.01
Panamá	0.90	0.92	0.94	0.95	0.98	1.00	1.02	1.05
Paraguay	200.66	194.27	193.15	175.76	242.97	306.59	262.33	361.98
Perú	7.46	6.86	7.32	8.35	8.82	10.97	7.99	5.38
Sta. Lucía	2.59	2.48	2.52	2.56	2.64	2.70	2.69	2.60
Suriname	1.92	1.95	1.93	1.91	1.92	1.79	1.54	1.04
Trinidad y Tobago	3.29	3.18	3.03	2.71	2.49	2.45	3.41	3.19
Uruguay	44.36	43.42	49.79	85.54	93.31	101.40	87.81	82.98
Venezuela	5.56	5.28	5.11	4.97	7.55	7.50	7.38	10.72

a TCR = (TCN/IPC)\* IPC USA.

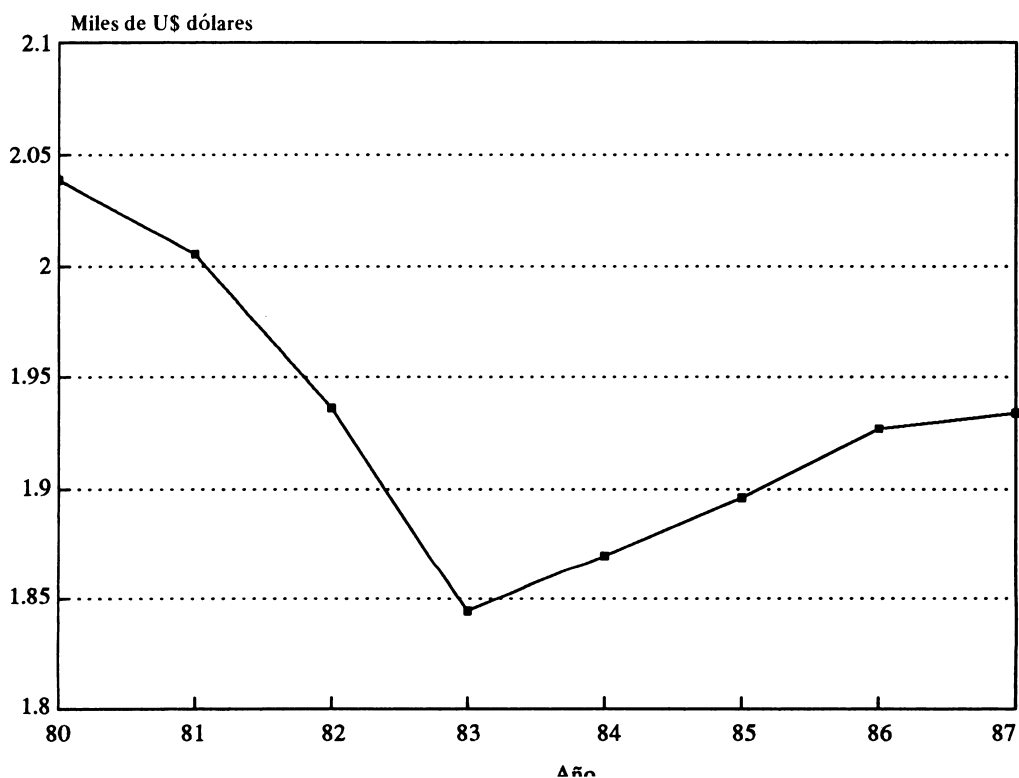
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos del IICA.

Los aumentos de precios resultantes de los mayores costos de producción impulsados por la devaluación del tipo de cambio, sumados a la disminución del ritmo de actividad económica, consecuencia de la crisis, ha motivado una caída en la demanda por productos agropecuarios en la región. Es difícil establecer en una región tan vasta y heterogénea cuánto de la reducción en la demanda se debe a mayores precios y cuánto a caída del ingreso (Cuadro 9 y Fig. 8). Sin embargo, dada la magnitud en la reducción de la tasa de crecimiento en la demanda (1% por debajo del aumento de la población), no pueden ignorarse sus efectos sobre la sociedad. Los grupos de menores ingresos son los que más vienen sufriendo el efecto del ajuste en términos de la reducción de su demanda efectiva por alimentos.

**Cuadro 9. América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante (US dólares de 1980)**

Año	PIB/habitante
1970	1 516.6
1975	1 757.9
1980	2 038.8
1981	2 005.4
1982	1 935.9
1983	1 844.2
1984	1 870.3
1985	1 896.2
1986	1 926.8
1987	1 933.5

Fuente: CEPAL 1988:184.



**Fig. 8 América Latina y el Caribe: producto interno bruto por habitante (dólares de 1980)**

Dado que los programas de estabilización y ajuste requieren la reducción del déficit fiscal y considerando la compleja relación existente entre éste y la inflación, se ha enfatizado la reducción del déficit mediante un aumento de la recaudación impositiva, una reducción de los gastos del gobierno o una combinación entre ambas estrategias. El aumento de la presión impositiva en una situación de escaso crecimiento puede ser contraproducente; y por otro lado, las reformas fiscales, tendientes a mejorar la recaudación impositiva, requieren a menudo modificaciones en la legislación tributaria que no siempre es fácil de conseguir e implementar. Por lo tanto, los gravámenes a las exportaciones de productos agrícolas continúan siendo el principal renglón en los ingresos fiscales de muchos gobiernos.

Los gastos del gobierno incluyen tres grandes rubros: personal, mantenimiento e inversiones. Los gastos en personal muestran históricamente una fuerte inflexibilidad a la baja, en razón de que el Estado actúa frecuentemente como empleador de última instancia y los gastos de mantenimiento están fuertemente vinculados a los de personal. Por lo tanto, el gran sacrificio se ha hecho en el campo de la inversión pública y principalmente la rural, por cuanto en el medio urbano es siempre mayor la presión por acciones directas del Estado.

La crisis económico-social de la región y los programas de ajuste han tenido serias implicaciones para el subsector campesino, debiendo destacarse al respecto que:

- a. La población rural en América Latina y el Caribe, que era el 51% del total en 1960, decreció al 31% en 1985; y pese a las diferencias intrarregionales, la tendencia general es suficientemente clara y fuerte.
- b. El ingreso medio por individuo en el sector rural es muy inferior al ingreso medio por individuo en el resto de la economía.
- c. La participación de la agricultura campesina en el total de la producción agropecuaria fue de alrededor del 40% en 1980. En Bolivia alcanza al 80%, al 55% en Perú y al 45% en México y en Colombia.
- d. Las modalidades de producción en la agricultura campesina difieren de las imperantes en la agricultura comercial; y aun cuando en algo se ha mejorado el acceso a la tierra como resultado de programas de reforma agraria, las limitaciones de crédito, tecnología, capacitación y apropiada comercialización, representan serios obstáculos para su progreso económico. Debe reconocerse sin embargo que en algunos países la orientación de los programas de reforma agraria no ha acarreado un mejor uso de los recursos.
- e. La ejecución de los programas de desarrollo rural que se conceptualizaron como una forma de redistribuir ingreso hacia el sector campesino y que tuvieron su apogeo en la década del setenta, se ve ahora severamente limitada como consecuencia de los drásticos programas de ajuste.
- f. El hecho de que el crecimiento del PIB agropecuario ha sido más lento que el de la población, ha significado un empobrecimiento y creciente marginalización de la población rural, con el resultado que en varios países los índices de desnutrición han subido (García *et al.* 1988; Liévano y Norton 1988).

## Conclusiones e implicaciones

Del diagnóstico realizado hasta ahora se derivan una serie de conclusiones, así como implicaciones que son fundamentales para precisar la importancia que un manejo acertado de la política macroeconómica tiene y tendrá en el futuro de la agricultura de los países. Para que los países de la región vuelvan a crecer es necesario un cambio de escenario que incluya tres elementos: reducción de la deuda, ajustes en las políticas internas y reducción del proteccionismo en los países desarrollados. Así es concebible que se concrete el deseado "ajuste con crecimiento", indispensable para asegurar la paz social y una adecuada base de despegue económico en la región.

La reducción de la deuda es necesaria pues su peso actual resta recursos para la inversión y, en consecuencia, imposibilita el crecimiento y a mediano plazo la capacidad de generar recursos para futuros pagos. Las transferencias netas de recursos desde América Latina y el Caribe en los últimos ocho años han sido cuantiosas y no parecen detenerse. La naturaleza intrínsecamente insostenible de esta situación se refleja en las cotizaciones de la deuda latinoamericana en los mercados financieros, donde sus valores señalan descuentos sustanciales que llegan hasta el 80% del valor nominal. Una reducción negociada del valor de la deuda se reflejaría en menores pagos por intereses y en una reversión de la capacidad de inversión, indispensable para que los países de la región puedan reasumir un crecimiento sostenido que les permita mejorar las condiciones de vida de su población y atender a los pagos de una deuda redimensionada de acuerdo con su genuina capacidad de repago. Diversas voces provenientes tanto de gobiernos de la región como de instituciones financieras internacionales y de la banca privada, han señalado o sugerido la conveniencia de explorar esta posibilidad, que gana fuerza a medida que transcurre el tiempo, y se acentúa la convicción de que la deuda en las actuales condiciones resulta impagable para muchos países, pese a la seriedad con que se han encarado los programas de reforma económica.

Análisis formales muestran que el alivio de la deuda es el único remedio cuando las tasas de interés exceden la tasa de crecimiento de las exportaciones. En ausencia de tal condición, los superávits comerciales de un país en desarrollo y la transferencia neta de recursos deben ser permanentes. Difícilmente puede pensarse que a nivel regional las exportaciones crezcan sostenidamente y por un período suficientemente largo a tasas superiores al 9-10% anual, lo que posiblemente sería necesario para poder cancelar la deuda vía los mecanismos normales de comercio internacional, dadas las condiciones actuales de funcionamiento de la economía mundial.

Los ajustes en las políticas internas son necesarios para utilizar los recursos disponibles más productivamente y contribuir a asegurar un ritmo de crecimiento satisfactorio. En ese sentido, es oportuno recordar con tal fin una visión "neo-estructuralista" del problema que implica que se necesita aprender a usar los instrumentos de política económica reconociendo y valorando los elementos de carácter estructural, a fin de combinarlos tanto con el empleo de mecanismos indirectos (tipos de cambio, tasas de interés, aranceles, tarifas públicas, etc.) como con la aplicación de medidas directas para favorecer ciertos objetivos prioritarios (inversión del gobierno central y de empresas públicas, poder de compra estatal, planes efectivos de desarrollo agrícola e industrial, etc.). La reestructuración de los precios relativos y de la demanda y de la oferta posibilitará incrementar la tasa de utilización de los recursos productivos disponibles y a su vez proveerá incentivos para una mayor tasa de formación de capital.



La caída en el ritmo de actividad en el resto de la economía desalentó la transferencia de recursos desde la agricultura hacia otros sectores, resaltando la relativa inmovilidad de los factores de producción agropecuarios. Más aún, en el transcurso de la década de los ochenta, los procesos de migración campo-ciudad disminuyeron drásticamente y se mencionan casos de "vuelta al campo", es decir de procesos migratorios desde los centros urbanos hacia el sector rural, como resultado de la reducción de la demanda laboral y de la caída del ingreso urbano. Es decir, el costo de oportunidad de los factores involucrados en el proceso de producción agropecuario habría disminuido como resultado de la crisis.

La retención de factores productivos en el sector se da con una simultánea reducción de la inversión pública en obras de infraestructura de apoyo al desarrollo agropecuario (proyectos de riego, terminales de almacenamiento, caminos), así como una reducción en los presupuestos destinados a investigación y extensión, y a la formulación de recursos humanos. Como consecuencia de estas medidas —parte integrante de los programas de estabilización y ajuste—, se resiente el crecimiento de la infraestructura productiva del sector. Cabe entonces pensar que cuando mejore la situación económica general comenzará la transferencia de recursos (en razón de la disminución de la inversión pública en infraestructura y en tecnología). De modo entonces que el mejor desempeño del sector agropecuario con respecto al resto de la economía durante los primeros años de vigencia de los programas de ajuste puede resultar en un fenómeno transitorio que se agote cuando se active el crecimiento de otros sectores de la economía.

La reducción del proteccionismo que en última instancia requiere de voluntad política y ajustes estructurales en los países desarrollados, permitirá al comercio internacional de productos primarios manifestarse con mayor fuerza y de esta forma estimular el crecimiento de la producción en aquellos rubros para los cuales los países de la región cuentan con experiencia, infraestructura y ventajas comparativas.

La reactivación de la agricultura es también necesaria en términos de una política de empleo expansiva. Alimentos y empleo representan dos caras de la misma moneda. En el mundo en desarrollo, la población de bajos ingresos típicamente gasta el grueso de su ingreso en alimentos. En consecuencia, cualquier estrategia de desarrollo que lleve a un rápido crecimiento en el empleo y el ingreso de los sectores de la población de menores ingresos también implica un gran aumento en la demanda efectiva de alimentos. Si paralelamente no se da una oferta creciente de alimentos, sus precios aumentarán, el costo real del trabajo crecerá y la inversión se desplazará a procesos más intensivos en el uso de capital. En consecuencia, cualquier estrategia de desarrollo que implique mayor empleo para los sectores más postergados también requerirá de bienes salarios, en particular los alimentos que sustenten dicho crecimiento. En este sentido, una política de alto empleo es simultáneamente una política de alta demanda por alimentos.

No se ha hecho una consideración explícita en los esquemas de estabilización y ajuste practicados por numerosos países para el crecimiento económico. Esta conceptualización pone de manifiesto el conflicto existente entre el corto plazo y el largo plazo. Las urgencias y demandas del corto plazo predominan sobre consideraciones de largo plazo y eso explica la escasa atención a considerar problemas de esta naturaleza. Sin embargo, si este conflicto o

incoherencia no se resuelve, el nivel de actividad del sector agropecuario corre peligro de contraerse o de no expandirse a una tasa aceptable, afectando en consecuencia el éxito de los programas de estabilización a través de las presiones inflacionarias causadas por una oferta inadecuada de alimentos o una reducción en la generación neta de divisas (suponiendo que la agricultura tenga una participación importante en las exportaciones o las importaciones, caso muy frecuente en los países de la región). La armonización entre objetivos de corto y de largo plazo no es simple de lograr y requiere tanto de arte como de economía. En el orden interno, la financiación de reformas estructurales debería adquirir mayor preeminencia. Como éstas tardan un cierto tiempo en manifestar sus resultados, el financiamiento externo debería estar especialmente dirigido a cubrir estos baches; de esta manera se alentaría la coordinación entre políticas de corto y largo plazo.

# 3

## LAS POLITICAS MACROECONOMICAS, LA MODERNIZACION Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AGRICULTURA

### Introducción

En forma complementaria a lo discutido en el Capítulo 2, se hace necesario un análisis de la forma en que las condiciones macroeconómicas inciden en la agricultura. Dicho análisis es importante para poder apreciar la utilidad de un marco conceptual y la estrategia operativa para el manejo de las políticas macroeconómicas.

En este capítulo se hace referencia a la relación entre las condiciones macroeconómicas y la agricultura en cuatro aspectos que se refieren al uso de tecnología para la producción, la diferenciación social rural, las relaciones intersectoriales en el complejo agrícola-agroindustrial y la relación entre la agricultura y el mercado internacional. Como se puede apreciar este análisis progresa desde una visión microeconómica a la del ámbito rural; luego, a la relación intersectorial dentro de una economía; y finalmente, al escenario internacional. El capítulo siguiente revisa los vínculos entre la política macroeconómica –con énfasis en las políticas que inciden en los precios relativos– y el desempeño del sector agrícola.

### Política económica, patrones tecnológicos y conservación de recursos

El proceso de innovación tecnológica en la agricultura de la región está asociado a una serie de dimensiones estructurales y a la forma como éstas determinan las vinculaciones de cada situación de producción al conjunto de la sociedad y el Estado (Piñeiro y Trigo 1983). Dentro de este marco general se reconoce que las estrategias globales de desarrollo y las políticas macroeconómicas logradas por ciertos estratos de poder han sido históricamente determinantes de los patrones tecnológicos observados en la agricultura. Más aún, un examen interno al sector rural revela patrones tecnológicos diferenciados e íntimamente relacionados con las estructuras sociales y con la influencia relativa de los distintos grupos de productores sobre la acción del Estado. A continuación se hace referencia al conjunto de factores estructurales más afines al tema de la política económica.

El proceso de adopción tecnológica y los patrones que se seleccionan están íntimamente relacionados con el horizonte de planeación de las unidades decisorias. Este horizonte de planeación determina la naturaleza de la asignación de los recursos financieros en alternativas que rinden beneficios en el corto o en el mediano plazo. A medida que se ha

incrementado la inestabilidad económica y social se ha procurado actividades de rentabilidad rápida y de mínimo riesgo financiero; ello se ha viabilizado con la adopción de tecnología intensiva insumos comerciales (agroquímicos) e inclusive con una mayor sustitución de la maquinaria propia por la alquilada. Esto último habría traído consigo una posible utilización más intensiva del "stock" de maquinaria.

Por otro lado, esta búsqueda de rentabilidad rápida explicaría la creciente dedicación a cultivos de ciclo corto en lugar de las inversiones en cultivos perennes que requieren una mayor inversión inicial y un período de espera de por lo menos dos o tres años. Este fenómeno se ha dado más en países con mayor inestabilidad política y frecuencia de variación de las medidas de política económica. La comparación de los casos de Perú por un lado y Costa Rica por otro, en cuanto a los patrones de cultivos en el período 1970-1985, es reveladora. En Costa Rica ha habido una creciente inversión en cultivos perennes, mientras que en Perú las áreas de estos productos prácticamente han sido estables. Es importante destacar la relevancia de la continuidad en las políticas, tanto como la estabilidad política (Harberger 1988).

En cuanto a la tendencia y estabilidad de los precios de los productos como orientadores del proceso de adopción de tecnología, las experiencias son múltiples y variadas. La expectativa de precios mayores ha sido siempre sindicada como un elemento crucial para motivar la adopción de tecnologías que proveen mayores rendimientos y rentabilidad; y posiblemente en ello se encuentra gran parte del argumento para los programas de estabilización de precios, cuyos beneficios netos son, sin embargo, algunas veces cuestionados (Hazell y Scandizzo 1975; Hazell y Pomareda 1981). En el caso de los granos en Argentina se ha producido un proceso intensivo de innovación tecnológica (vía material genético y mecanización) a pesar de una tendencia negativa del precio de exportación de estos productos que se acentuó en los últimos años. Este incremento de rendimiento era indispensable para mantener la capacidad competitiva. Ello fue desde luego posible gracias a un renovado esfuerzo del Estado por apoyar la generación, la transferencia y la adopción de las nuevas tecnologías (de Obschatko 1988). Este caso ilustra que -como estrategia para aumentar la producción y los ingresos ante la ausencia de opciones de otros productos- los desplazamientos de oferta son factibles aun cuando los precios tengan una tendencia negativa.

En cuanto a la inestabilidad de los precios, numerosos trabajos han tratado de justificar la intervención pública para garantizar precios a los productores. Ello puede ser necesario cuando haya una probabilidad alta de que el precio sea menor que el mínimo para evitar pérdidas, caso común en los granos. Sin embargo, la inestabilidad del precio puede ser alta sin que ello implique una elevada probabilidad de ingresos negativos. Este último caso es el del café en Costa Rica, en donde es evidente el aumento de productividad y de rentabilidad (Bornemisza 1986) a pesar de la gran variabilidad del precio internacional.

Los precios de los productos tienen singulares efectos no sólo en los patrones tecnológicos sino en las variedades y la calidad de los cultivos seleccionados. Por ejemplo, en el caso de la caña de azúcar en Argentina, entre 1945 y 1966, la incorporación del contenido de sacarosa como una consideración para la fijación del precio pagado por la caña de azúcar, fue determinante en la adopción de variedades de alto contenido de sacarosa en reemplazo de otros que simplemente proveían un alto rendimiento en volumen de caña (Evenson y Cardomi 1970). Una situación similar se observó en Perú en el período 1980-84, cuando en respuesta a un precio único para el arroz en cáscara, sin consideraciones de la calidad molinera, el área de arroz plantado con la variedad CICA-8 (la de mayor rendimiento) se

incrementó sustancialmente en reemplazo de otras variedades de mejor calidad molinera. Más aún, este entusiasmo desincentivó los esfuerzos por el desarrollo de otras variedades de menor rendimiento pero mejor calidad de grano (Pomareda y Zavaleta 1984).

Los patrones tecnológicos que se concentran en la productividad al corto plazo –que sin lugar a dudas son los que se han observado como parte del proceso de cambio de las dos últimas décadas– han sido inducidos por políticas de sobrevaluación cambiaria que favoreció la importación de agroquímicos y por incentivos específicos como los subsidios a los fertilizantes y los agroquímicos. Estas tecnologías no han tenido la mínima consideración por la conservación de los recursos. El énfasis excesivo en la agroquímica en particular ha sesgado el proceso hacia un deterioro ecológico cuya consecuencia más visible al corto plazo es la creciente dependencia en agroquímicos, en su mayor parte con un alto contenido importado. Con esta inquietud varios autores (English, Maetzold, Holding y Heady 1984) enfatizan el enorme potencial y valor de una estrategia de modernización con espíritu conservacionista que se fundamente en prácticas adecuadas del manejo de la tierra (araduras y rotaciones), control de la erosión, manejo del agua de riego y drenaje superficial y subterráneo, y el control integrado de plagas y enfermedades.

La modernización y tecnificación de la agricultura debe apuntar a asegurar la competitividad de la producción agrícola regional en el mercado internacional, en una etapa en que la tecnología tiene influencia creciente como definidora de las ventajas comparativas. Ello implica que la política de precios para los productos exportables debe tender a vincular los precios internos con los del mercado internacional a fin de asegurar la competitividad de las exportaciones y de los factores que afectan los costos de producción. Esta orientación, que aparece como inevitable para los productos de exportación, puede ser asimilada, y resulta un buen mecanismo de incentivos y “orientación hacia la eficiencia” para los agricultores que se encuentran insertos plenamente en el mercado y que acceden en condiciones ventajosas a los factores de producción.

El sector de agricultura tradicional requiere sistemas de precios específicos y organización que le permitan irse incorporando gradualmente a la producción comercial y con ello a los beneficios de la tecnificación y la participación en el comercio internacional. Ello implica en estos casos un papel más activo y selectivo del Estado, a través de instrumentos como precios de garantía, provisión de insumos y crédito, capacitación, etc., que permitan compensar los sesgos adversos de las políticas macroeconómicas y sectoriales globales. Para beneficiarse de la modernización y dinamización de la agricultura, y superar su situación de pobreza actual, el sector campesino requiere del acceso adecuado a los factores de producción, la organización para la comercialización y la inversión pública en infraestructura como caminos y escuelas.

Las inquietudes acerca de los requerimientos de capital para inversión pública y privada, con el propósito de lograr cambio tecnológico, tienen ya una extensa base de datos, principalmente cuando se ha cuestionado que mucha de la tecnología propuesta a los agricultores es intensiva en capital y que ello responde al origen de los patrones tecnológicos en los países desarrollados. Un trabajo muy reciente de Kaminsky (1988) encuentra que en la región, en promedio, el coeficiente marginal inversión-producto (producción agropecuaria bruta) es de 6.4. Aun cuando estas estimaciones son preliminares, dejan la seria interrogante sobre el elevado nivel de inversiones que se necesitan para aumentar la producción, requiriéndose por lo tanto esfuerzos para lograr un incremento del nivel de productividad del capital o un descenso de los requerimientos de capital a través de tecnologías ahorradoras de este factor, o ambas cosas simultáneamente.

Partiendo de un hecho fehaciente –la escasa disponibilidad de tierra y la mala calidad de ésta entre la mayor parte de la población rural–, es preciso poner en práctica mecanismos inteligentes que permitan el desarrollo de un mercado de tierras y programas de financiamiento para los pequeños productores para la compra de dichas tierras. Esto debe explorarse como una complementariedad de los procesos de reforma agraria, reconociéndose además que estos últimos no han sido siempre exitosos. Para propiciar la oferta de tierra son indispensables mecanismos tributarios que graven la agricultura extensiva e ineficiente; el impuesto a la propiedad es desde el punto de vista técnico-administrativo bastante viable en la mayor parte de los países. Su viabilidad política bajo regímenes democráticos debe inclusive destacarse como una alternativa a las expropiaciones. Algunas opciones al respecto son dignas de mencionar como las esbozadas en varios trabajos recientes (Newbery y Stern 1987), donde se enfatiza la importancia de disponer de catastros rurales actualizados.

Los aspectos señalados evidencian algunas opciones de política económica para beneficiar al pequeño agricultor, pero también la necesidad de contar con información adecuada sobre la estructura agraria, a fin de evaluar anticipadamente los impactos distributivos de las opciones de políticas alternativas.

## **Política económica, nuevas tecnologías y diferenciación social rural**

Debe partirse aquí, nuevamente, reconociendo que el manejo de la política macroeconómica de una nación responde a objetivos globales de desarrollo en los que la dimensión social y el contexto político juegan un papel dominante. Lo anterior no debe negar la importancia de que este manejo global debe ser consistente con metas específicas y entre éstas debe aparecer claramente identificada la modernización con equidad de la agricultura. Esta visión de conjunto y de particularidad está tornándose compleja y es posible que resulte difícil de manejar si no se tiene una clara percepción del nivel tecnológico actual y potencial entre los distintos estratos sociales en la agricultura de los países de la región y del reto que significan las nuevas tecnologías.

Discutir el tema de incentivos selectivos para inducir el cambio tecnológico nos lleva necesariamente a un reconocimiento de la dualidad agraria y el interés particular de que del proceso de modernización se beneficie la mayor parte de la población rural. El dualismo de la estructura agraria es un fenómeno conocido y ampliamente analizado. En su expresión más básica el mismo puede ser definido como la coexistencia dentro del sector agropecuario de dos “tipos” de agricultura: uno, que a menudo se ha denominado “comercial”, que produce para el mercado –frecuentemente para la exportación–; tiene una escala de explotación y acceso a los factores productivos adecuados, y toma sus decisiones basados en parámetros exclusivos de rentabilidad (y riesgo). El otro es el sector “tradicional” o de agricultura campesina, cuya producción es básicamente para autoconsumo o mercado interno; su dotación de recursos es escasa –minifundio– y en general tiene poco acceso a otros factores de producción y una mínima inserción en los mecanismos de mercado. Esta diferenciación entre estratos productivos constituye un dato significativo en la implementación de las políticas de incentivos para la modernización agrícola, y en particular para inducir determinados cambios tecnológicos si se quiere asegurar que todos los agricultores –y en especial aquellos sumergidos en la pobreza rural– tengan acceso a los beneficios que se deriven de la reactivación y modernización de la agricultura.

Como ya se ha señalado, las políticas macroeconómicas de muchos países de la región han tendido, en los últimos años, a incrementar los tipos de cambio reales en la economía y especialmente el de los sectores exportadores. Esta tendencia beneficia al sector agroexportador y es coherente con las restricciones de balanza de pagos, pues alienta la producción local de bienes transables internacionalmente (tanto de productos exportables como sustitutivos de importaciones). Sin embargo, esta política no favorece igualmente a los productores de bienes de consumo local con poco o nulo "costo de oportunidad internacional" y hasta puede perjudicarlos por el aumento de costos —especialmente los insumos importados— que implican las devaluaciones. Dado que buena parte de los productos de este segundo grupo (yuca, maíz blanco, papa, mandioca, etc.) son cultivados por los campesinos de agricultura tradicional, este sesgo de las políticas macroeconómicas requiere mecanismos de compensación específicos si no se desea profundizar el dualismo agrícola.

Sin embargo, no todos los instrumentos de política macroeconómica tienen efectos negativos de corto plazo sobre el ingreso de los productores pequeños, principalmente cuando en muchos casos ellos derivan una proporción importante de sus ingresos por el trabajo fuera de sus propias unidades agropecuarias, ya sea en unidades comerciales o en agroindustrias rurales. En este sentido, lo importante es reconocer el enorme vínculo entre la unidad predial y la familiar y la estacionalidad de la ocupación (Piñeiro 1988). De hecho, dado que en varios países un porcentaje elevado del ingreso de las familias rurales se deriva del empleo fuera de la unidad de producción, las políticas salariales y aquellas que influyen más la situación económica de las unidades comerciales, estos factores determinan las oportunidades de empleo remunerado de muchos pequeños productores, o por lo menos parte de su familia.

El desarrollo tecnológico en la agricultura estará por algún tiempo más ligado a por lo menos tres componentes: el material genético, los agroquímicos y la mecanización. Las mayores ganancias potenciales aún existen en el campo de la utilización de material genético, sin embargo en este caso en particular se requiere una política económica que incentive la producción de semillas mejoradas y embriones, y que valore este material por cuanto existe evidencia de que los productores están dispuestos a pagar por ellos el valor de su producto marginal (Pomareda 1986). Ello deja por lo menos la duda sobre la necesidad de gastar recursos públicos en subsidios al precio de las semillas ante la alternativa de usar dichos recursos eficientemente en programas de difusión y demostración de la ventaja de usar semillas de alta calidad y crédito para la producción de semillas.

En cuanto a los agroquímicos y particularmente la utilización de fertilizantes, las cifras de uso promedio por hectárea en la región no revelan la enorme brecha entre la no utilización de fertilizantes químicos (la mayor parte de pequeños productores) y los usos en exceso, y por tanto ineficientes, inducidos por el subsidio al precio del cual se han beneficiado una minoría de productores. Se hace imprescindible ante las limitaciones de disponibilidad de recursos financieros, y mientras se supera la precaria situación de los mecanismos de movilización de capital, poner al alcance de los pequeños productores una tecnología de requerimiento de insumos efectivos y de bajo costo.

En cuanto a la mecanización, existe amplia evidencia de que las ganancias económico-sociales son y serán sustantivas mientras la mecanización esté orientada hacia el incremento de la productividad de la mano de obra (Berardi y Geisler 1984) y no como en la mayoría de los casos buscando la sustitución. Es innegable, sin embargo, que un aumento de la



mecanización agrícola para incrementar la productividad y retención de mano de obra rural requiere una política de inversión pública en el desarrollo de los recursos humanos en el sector rural y una política salarial compatible con el proceso de incremento de la productividad marginal de la mano de obra resultante de la capacitación (Pomareda y Smith 1985).

Reconocer la importancia y las tendencias previstas en el uso de mejor material genético, agroquímicos y mecanización, principalmente inducidas por el desarrollo de los mercados internacionales de estos bienes, demanda una consideración especial de los gobiernos a la noción de desarrollo sostenible (*sustainability*) de la agricultura y la racionalidad en el manejo de los recursos naturales. Existe amplia evidencia sobre la importancia de reorientar el estilo de desarrollo rural e incentivar y apoyar la construcción de camellones, coches y andenes; el desarrollo forestal; la construcción de sistemas de drenaje; etc. (Tapia y Flores 1984; de la Torre y Burgos 1986; Johnson 1989).

El manejo de la política de incentivos para la agricultura y el proceso de generación y transferencia de tecnología se dan dentro de un marco institucional con papeles específicos para el sector público y el privado. En el pasado y aun hoy se evidencia un proceso creciente de intervención del Estado en el mercado de productos. Tal intervención se ha justificado bajo argumentos debatibles de la necesidad de que se ofrezcan, por un lado, precios de garantía para los productores para reducir los riesgos de mercado y, por otro, precios controlados y abastecimiento al alcance de todos los consumidores. Este intervencionismo ha significado cuantiosas proporciones del gasto público, tanto para financiar los diferenciales de precio como los gastos en infraestructura y burocracia. En contraste, los gastos en generación y transferencia de tecnología han sido mínimos al punto que los gastos en programas de administración de precios guardan una relación con los de investigación y extensión agropecuaria que varía entre países de un rango de 10:1 a 50:1, en la región.

Con el propósito de considerar la orientación futura del gasto público, resulta útil referirse al trabajo de Sundquist (1985) quien identifica entre otras las siguientes posibles características de las nuevas tecnologías:

- Llevarán consigo un componente mayor de gasto en I & D<sup>1</sup> antes de estar al alcance del agricultor, y como consecuencia de ello serán más intensivas en capital o en insumos no rurales.
- Probablemente llevarán consigo un mayor nivel de derechos de propiedad que las tecnologías que surgieron de la revolución verde, y por lo tanto estarán menos al alcance del sector público.
- Aquellas tecnologías para los cultivos y ganado (semillas mejoradas, hormonas para el crecimiento animal, vacunas originadas por la ingeniería genética) serán posiblemente menos condicionadas al tamaño de las áreas sembradas que las tecnologías asociadas a los procesos de mecanización.
- Algunas (pero no todas) requerirán para su uso mayores habilidades de manejo y acceso a sistemas de información.

---

1 Investigación y Desarrollo (Research and Development).

Aun así, con todas estas características, algunos autores reconocen que podrían permitir reducir los costos unitarios de producción, y es aquí donde está la gran tarea para que se pongan en práctica políticas económicas que hagan posible que la agricultura de la región sea competitiva.

Es evidente que ante los retos que significan las características de las nuevas tecnologías y la necesidad de aprovecharlas racionalmente, las proporciones del gasto público tendrían que revisarse y ello llevaría consigo cambios institucionales.

Es posible que el cambio tenga que orientarse (*ceteris paribus* en la disponibilidad fiscal) hacia una reducción del gasto del intervencionismo público en los mercados de productos; creación de mecanismos tributarios y otros para agilizar el mercado de tierras e incrementar la participación del sector privado en la generación de tecnología y comercialización de material genético; una fuerte inversión en el desarrollo de recursos humanos a través de la capacitación y la difusión de información; y mayores volúmenes de crédito y mayor racionalidad en su uso. Esto último implica que dentro del contexto de los cambios institucionales es claro que las instituciones financieras domésticas están llamadas a modernizarse en forma rápida para poder atender las necesidades no sólo de los productores de productos finales (agrícolas, pecuarios y agroindustriales), sino de aquéllos que producen semillas mejoradas, las empresas que producen insumos tecnológicos modernos (hormonas, embriones, etc.) y las empresas que proveen asistencia técnica y otros servicios.

Lo anterior sugiere que ante limitaciones en la disponibilidad fiscal, los gobiernos tendrán que hacer un serio esfuerzo de reflexión sobre por cuánto tiempo más tratarán de “controlar los mercados” o si iniciarán procesos de inversión (pública y privada) que hagan posible que los mercados funcionen con más transparencia, o que vayan desapareciendo las imperfecciones que ahora existen. Entre estas imperfecciones una de las más significativas es la originada por la ausencia de sistemas de información eficaces que permitan que el conocimiento sobre las oportunidades tecnológicas y de mercados de insumos y productos estén al alcance de las mayorías y no sólo de grupos privilegiados.

Resulta bastante claro que el proceso de modernización con equidad en la agricultura de la región requiere una claridad política sobre el papel potencial de la agricultura y una coherencia entre la política macroeconómica, la sectorial agropecuaria y la de desarrollo industrial y agroindustrial. Esta coherencia debe fundamentarse en un conocimiento del nivel social y tecnológico que tipifica la actividad agropecuaria y sobre cómo el cambio hacia nuevos patrones tecnológicos creará efectos multiplicadores dentro del sector y en otros sectores.

En la medida en que se reconoce una articulación intersectorial, las políticas económicas futuras para inducir la modernización de la agricultura requieren un elevado y creciente grado de coherencia con las políticas para el sector industrial y de servicios. Por lo tanto, no necesariamente dentro del hasta ahora llamado “equilibrio general” sino dentro de un marco de articulación intersectorial, las políticas de manejo global de la economía deberían descansar sólidamente en una base que les da el conocimiento de los sectores reales de la economía. Ello implica que el manejo de la política económica no debe guiarse por los “indicadores tradicionales de desempeño de la economía”, sino por “indicadores que reflejen el desempeño del sistema en el que se sustenta la economía”.

Aquí se plantea a manera de comentario final la necesidad de que la innovación tecnológica en agricultura sea compatible con los procesos de desarrollo industrial dentro del

marco de la integración latinoamericana. Las industrias de semillas, producción de embriones y material genético en general tienen un gran potencial si se utiliza un mercado ampliado a nivel de subregiones con características ecológicas similares, requiriéndose para ello una política arancelaria y de barreras no arancelarias razonables (protección sanitaria) que incentiven el comercio. En cuanto a la industria metalmecánica y de agroquímicos para satisfacer mercados a nivel de subregiones (principalmente Andina), las iniciativas han quedado truncadas por falta de voluntad política y por la ausencia de estrategias operativas y políticas comerciales que viabilicen la creación de empresas privadas nacionales o multinacionales.

Está claro, por otro lado, que si por algunos años más habrá un fuerte componente de mecanización y agroquímica en la tecnología para la agricultura, debe surgir con claridad la política de desarrollo de las industrias que haga posible la reducción de la dependencia externa. En relación con esto, hay una aceptación generalizada de que el sector industrial de América Latina y el Caribe ha sido protegido a expensas de la agricultura. Pocos trabajos sin embargo revelan si dentro del sector industrial ha habido un trato discriminatorio entre industrias. En el futuro tendrá que pensarse en este trato discriminatorio para favorecer aquellas industrias articuladas con el desarrollo de la agricultura, y principalmente hacia aquellas industrias que generan factores para aumentar la productividad de la mano de obra y la tierra en las pequeñas unidades agropecuarias.

## **Política económica y modernización del complejo agrícola-agroindustrial**

La agroindustria debe ser examinada desde dos puntos de vista básicos: 1) la necesidad de una acción transformadora; y 2) como justificación para generar actividad económica y rentabilidad social. Como acción transformadora permite disminuir la perecibilidad y facilitar la comercialización (frutas y hortalizas); viabilizar el consumo humano directo e industrial de algunos productos (soya, trigo, algodón); reducir los costos de transporte (deshidratación de yuca y papa); y posibilitar el consumo eficiente en la dieta animal (concentrados). Como generadora de actividad económica y rentabilidad social, permite a través de inversiones de plantas agroindustriales (cualquiera que sea su complejidad y dimensión) la conjunción del capital y la tecnología para la creación de empleo con un valor de la productividad marginal del trabajo mayor que en la agricultura.

Con estas consideraciones fundamentales las agroindustrias pueden ser ampliamente justificadas, pero hay condiciones particulares que la agroindustria debe cumplir para ello. Tales condiciones pueden darse en forma espontánea o pueden ser inducidas por políticas específicas. Sin embargo, la aplicación errática de políticas, principalmente macroeconómicas y con fines proteccionistas, puede crear también escenarios incongruentes y socialmente ineficientes en los cuales se gestan y mantienen agroindustrias que son económica y socialmente ineficientes.

Lo antes expuesto provee el marco de referencia para el desarrollo de esta sección. Primero se exponen algunos condicionantes estructurales en la agroindustria, de los cuales es muy importante estar consciente cuando se pretende promover su desarrollo, y luego se presentan algunos indicadores de la modernización de subsectores de la agricultura en los que hay un importante componente agroindustrial, y se reconoce las políticas macroeconómicas que han contribuido a ellos.

La agroindustria como actividad microeconómica o empresarial y como sector de las economías está tipificada por una serie de características que van a ser determinantes del impacto de las políticas macroeconómicas, dentro o fuera de programas de ajuste estructural. Resulta por lo tanto útil, como una revisión de estas características, presentar aquí ejemplos ilustrativos.

El procesamiento de productos agrícolas y pecuarios es categorizado como de naturaleza industrial por varias razones, siendo una de ellas la mayor precisión y menor flexibilidad en las relaciones insumo-producto. Esto a su vez permite un mayor control de los procesos y disminución de los riesgos de producción hasta lograr el producto final. Este último, por otro lado, es casi siempre menos perecedero que el producto primario o los productos primarios usados en su elaboración, siempre que se mantengan las condiciones tecnológicas requeridas. Como se explica a continuación, la naturaleza de las relaciones insumo-insumo, insumo-producto y las características de perecibilidad del producto final son importantes para que la empresa pueda adaptarse al cambiante escenario económico.

A medida que se producen innovaciones tecnológicas que aumentan la elasticidad de sustitución de factores y/o de insumos agrícolas y que a su vez bajan los costos unitarios y/o los costos marginales, se beneficiarán más las empresas con acceso a dicha información, financiamiento y capacidad de cambio (Goodman, Sorj y Wilkinson 1987).

En cuanto a las relaciones insumo-producto, la capacidad de ajuste a los cambios económicos (y particularmente a los precios en productos finales y/o ingreso) es mayor cuanto mayores son las opciones de generar productos finales de distintas características. En este sentido debe destacarse el caso de la industria láctea, para diferentes niveles de acceso y utilización de tecnología. En Costa Rica, por ejemplo, la industria láctea con una elevada capacidad de absorción de tecnología produce y comercializa más de 10 clases de productos (leche, quesos, mantequilla, helados, yogurt, etc.) y hasta 10 tipos dentro de cada clase (quesos: blanco, suizo, crema, etc.). En otros países donde esta capacidad de absorción de tecnología no se ha desarrollado, la producción de leche no ha aumentado, como en el caso de Perú (Camacho 1989).

El grado de perecibilidad de los productos finales es también determinante de la viabilidad de las empresas agroindustriales, en gran medida afectadas por el tiempo de transporte hasta los mercados finales y la efectividad en el manejo de inventarios. Los avances tecnológicos en el proceso agroindustrial (envasado plástico al vacío, proceso UHT y congelamiento de concentrados, por ejemplo) están siendo determinantes en la posibilidad de producción y comercialización de frutas, la cual a su vez tiene incidencia en los hábitos de consumo. Sin embargo, como se verá más adelante, en relación con el comercio internacional, de alguna forma estos procesos tecnológicos a nivel de la empresa están "condicionados" a la existencia de "redes de frío" como parte esencial del sistema internacional de transporte.

Las agroindustrias en escalas de operación comercial son fundamentalmente conglomerados en los que se observa un elevado nivel de integración vertical. Este proceso de integración suele ser gradual y va surgiendo como parte del crecimiento de la empresa y tiene como fin lograr una mayor coherencia y compatibilidad de las decisiones concernientes a los diferentes componentes del complejo producción-procesamiento-comercialización.

Es oportuno señalar que el nivel de integración vertical no está necesariamente correlacionado en forma directa con el grado de procesamiento. Por ejemplo, en el caso del complejo agroexportador de hortalizas frescas en México (Sinaloa) en el que existe un

proceso de selección, enfriamiento y empaque, los productores (usualmente miembros de una familia) son propietarios de las empacadoras y en muchos casos de los "trailers" que transportan el producto hasta la frontera (Vidali 1989). En otros casos como el de la leche evaporada en Perú, los productores son simples abastecedores de leche fresca y no tienen poder de decisión en la empresa que en esencia, por su concentración geográfica, actúa como un monopolio (Lajo 1986). Resulta claro que en el primer caso la capacidad del sistema es mayor para absorber y distribuir los costos de cualquier proceso de ajuste mientras que en el segundo caso, los efectos negativos en la demanda son transferidos por la empresa a los ganaderos con los consecuentes efectos negativos en la oferta (cuando aumentan los costos).

Se ha planteado como uno de los problemas centrales que limitan la distribución de los beneficios de la agroindustria, el hecho de que ésta se encuentra desarticulada de la producción doméstica primaria (Jacobs 1988). Esta situación de alguna forma está asociada con la dependencia externa e internacionalización de las agroindustrias. Por ejemplo, en el caso de Perú la producción doméstica de harinas en 1960 era abastecida en 50% con la producción nacional; y en 1980 ésta tan sólo aportaba el 1% (Fernández-Baca *et al.* 1983).

Resulta muy necesario referirse, aunque sucintamente, a las relaciones interindustriales y al encadenamiento intersectorial, si se admite que el conocimiento de los encadenamientos intersectoriales (hacia atrás, hacia adelante y en la demanda final) es fundamental para proponer políticas de incentivos que tengan un elevado efecto multiplicador en la economía.

Aun cuando los multiplicadores de demanda final son frecuentemente más altos en los países en desarrollo (Bell, Hazell y Slade 1982), la industrialización de la agricultura tiene un efecto importante en la economía. A medida que se desarrolla la agricultura, la producción se realiza crecientemente fuera de la finca: la tecnología llega incorporada en los insumos comprados, los productos agrícolas son insumos de procesos agroindustriales, la agricultura se transforma en sólo un estadio del sistema alimentario. Este proceso ha progresado más lejos en los Estados Unidos donde sólo un 10% del valor agregado de los alimentos se produce en la finca, mientras que el 40% proviene de insumos y el 50% restante es procesamiento y valor agregado del proceso de comercialización.

La importancia de esos encadenamientos, tanto para los países desarrollados como para aquéllos que se encuentran en vías de desarrollo, está bien documentada. Estudios en varios países realizados en distintos momentos muestran consistentemente que el sector agroindustrial es el primero o el segundo en términos de sus efectos multiplicadores. Un análisis reciente de cinco países realizado por la FAO encontró que los encadenamientos hacia atrás en el sector de industrias alimentarias son mayores que en otros sectores de la economía independientemente del nivel de desarrollo (Cuadro 10). Sin embargo, dichos encadenamientos se concretarán sólo si se produce un rápido crecimiento de la producción y la productividad acompañado de cambios apropiados en las políticas sectoriales. Si bien en algunos de los países mayores, tales como Brasil y México, se han hecho grandes progresos en desarrollar sistemas alimentarios integrados, en muchos países aún continúa siendo insuficiente la articulación entre agricultura y agroindustria, lo cual resulta en la importación de grandes cantidades de insumos para la agroindustria (Cuadro 11).

Se puede deducir que –dados los encadenamientos existentes y los potenciales– las políticas macroeconómicas que afectan la utilización doméstica de recursos en términos

relativos al uso de aquéllos que son importados, son determinantes en la creación de actividad económica a nivel nacional. Es común, sin embargo, que esta consideración rara vez se haga en el manejo de las políticas macroeconómicas, dejándose de aprovechar oportunidades de crecimiento con equidad.

**Cuadro 10. Índices de los eslabonamientos hacia atrás por unidad de demanda final<sup>a</sup>**

	Agricultura alimentaria	Industria alimentaria	Sector	Resto de sectores <sup>b</sup>
Brasil	0.9063	1.2865	1.1947	1.0981
Chile	0.9702	1.2230	1.1555	0.9897
Guatemala	0.9263	1.3429	1.1039	1.0013
Haití	0.8372	1.2833	1.0393	0.9891
México	0.8654	1.2642	1.1237	0.9730

a El promedio para el conjunto de los sectores es igual a 1.

b Excluye combustible y lubricantes, y comercio.

Fuente: Elaborado por la FAO sobre la base de información contenida en CEPAL 1983.

**Cuadro 11. Relación entre insumos importados y valor agregado en la agricultura y la agroindustria (%)**

	(Insumos importados/valor agregado) x 100		
	Agricultura	Agroindustria	Resto
Brasil (1970)	0.7	5.0	6.9
Chile (1977)	7.1	42.8	17.2
Guatemala (1971)	3.9	44.7	13.0
Haití (1975/1976)	0.8	71.6	51.1
México (1975)	0.5	6.8	6.2

Fuente: Elaborado por la FAO sobre la base de CEPAL 1983.

Considerando la utilidad de conocer los factores que contribuyen al proceso de modernización del complejo agrícola-agroindustrial en los países latinoamericanos y del Caribe, el IICA ha iniciado un estudio que incluye subsectores específicos en países seleccionados (Pomareda y Torres Zorrilla 1989). El proceso de modernización en un subsector específico se identifica con crecimientos sostenidos de la producción, la productividad y los ingresos netos a nivel de unidades empresariales agropecuarias, sin que haya sido condición necesaria la existencia de una protección significativa por parte del Estado a través de subsidios o altos niveles de aranceles y barreras no arancelarias a la importación. La hipótesis avanzada en la investigación es que los factores determinantes de la modernización pueden agruparse en cinco categorías: acceso a mercados, políticas macroeconómicas y sectoriales favorables, adopción de tecnologías apropiadas, organización de los productores y manejo empresarial.

El estudio se ha realizado en ocho países latinoamericanos en un subsector que haya mostrado signos evidentes de crecimiento sostenido asociado a un proceso de modernización. La metodología general para los estudios se inicia con una descripción de la dinámica del proceso y un análisis de las políticas macroeconómicas y sectoriales aplicadas en cada país y en cada subsector; y luego se analizan los demás factores de la modernización, esto es, la comercialización de la producción, la tecnología aplicada, la organización de los productores y el manejo empresarial.

En la mayoría de los casos estudiados una parte importante de la producción es destinada a la exportación. Esto evidencia que el proceso de modernización ha implicado alcanzar un alto grado de competitividad de la producción agropecuaria en los mercados mundiales, con base en la utilización de ventajas comparativas de carácter climático o con base en costos de producción reducidos por políticas económicas consecuentes. La participación eficiente en el comercio internacional ha estado acompañada de un proceso agroindustrial en la forma de controles de calidad de producto fresco, empacado, procesamiento de materias primas, utilización de servicios de transporte, comercialización y otros servicios de exportación. Asimismo, en el caso de los productos destinados al mercado doméstico avícola y de lácteos, hay una significativa etapa de procesamiento de los productos primarios.

Así, por ejemplo, la exportación de frutas en Chile (manzanas, duraznos, uvas) y de productos hortofrutícolas en México (tomate, pepino, chile, melón) implica un elaborado proceso de selección de los productos, controles de calidad exigentes que se ajusten a normas internacionales, empaque, etiquetado, refrigeración y transporte. Todo este proceso debe realizarse en un período limitado de tiempo a fin de cumplir con las exigencias de proveer un producto fresco en los mercados de destino de la producción. Asimismo, la exportación de flores desde Colombia requiere un proceso de alta precisión en el tiempo donde la refrigeración y la rapidez del transporte son factores claves para la comercialización de las flores en estado fresco en los mercados de destino. La exportación de camarones frescos desde Ecuador también necesita un proceso de refrigeración y transporte rápido.

Todas estas actividades de exportación demandan altos niveles de inversión que dependen de una relativa estabilidad de las políticas macroeconómicas y sectoriales y de una perspectiva de largo plazo en los mercados de ventas de la producción.

Los primeros resultados de la investigación muestran que la dinámica de crecimiento de los subsectores analizados ha sido considerable durante las décadas de los setenta y ochenta, a pesar de la crisis económica desencadenada por el problema de la deuda externa latinoamericana en la presente década. En particular, se demuestra que el crecimiento

promedio anual de la producción de los subsectores estudiados es en todos los casos superior al crecimiento de la agricultura y al de la economía en su conjunto (Cuadro 7). Las mayores tasas de crecimiento se observan para frutas en Chile (12% anual), soya en Brasil (14.6%), camarones en Ecuador (39%) y flores en Colombia (7.5%).

En seis de los ocho estudios de caso el destino principal de la producción ha sido la exportación hacia mercados internacionales extrarregionales. En todos estos casos, el crecimiento de las exportaciones es superior al crecimiento de la producción. Esto es explicable en algunos casos por la tendencia positiva de los precios internacionales de los productos estudiados, pero también es el reflejo de un mayor sesgo agroexportador de la producción doméstica, sobre todo en la presente década. Los mayores niveles de crecimiento de la exportación se observan para frutas en Chile (17.7% anual), hortalizas en México (8.0%), soya en Brasil (16%), camarones en Ecuador (37.5%), flores en Colombia (11.2%) y granos en Argentina (11.7%).

El proceso de modernización de los subsectores agrícola-agroindustriales estudiados en los ocho casos descritos anteriormente se explica básicamente por la existencia de condiciones favorables de mercados de exportación, de políticas económicas apropiadas, de un desarrollo tecnológico significativo y de un adecuado manejo empresarial. Sin embargo, se considera prioritario el factor de las políticas económicas incentivadoras del proceso de modernización. Al respecto, se identifican las políticas macroeconómicas con carácter pro-exportador, en especial la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones a través de subsidios a la exportación.

En materia de política cambiaria se puede observar que de los países estudiados existen cuatro países –Chile, México, Brasil y Colombia– que han seguido una política de incremento de los tipos de cambio reales en la década de los ochenta. Esta política beneficia al sector agroexportador y se considera un factor determinante del alto dinamismo de las exportaciones de frutas en Chile, hortalizas en México, soya en Brasil y flores en Colombia. Adicionalmente, en Colombia se observa la aplicación de certificados de reintegro tributario a las exportaciones para la exportación de flores.

Por otro lado, existen dos países –Argentina y Ecuador– que han seguido una política con algún grado de sobrevaluación cambiaria y relativa desprotección a la agricultura. Las consecuencias de esta política han sido desincentivar las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, existen factores que tienden a compensar el desincentivo de la política cambiaria. En primer lugar, existen ventajas comparativas naturales que permiten la producción de granos en Argentina y camarones en Ecuador a costos competitivos en el mercado internacional. En segundo lugar, se verifica la existencia de subsidios especiales a las exportaciones no tradicionales ecuatorianas (camarones) en la forma de certificados de reintegros tributarios; estos ingresos a la exportación compensan en cierto grado la sobrevaluación cambiaria.

En los casos de Perú y Costa Rica, el destino de la política de los subsectores agropecuarios estudiados (avícola y lácteo) es básicamente el mercado interno. Sin embargo, la política de sobrevaluación cambiaria seguida por estos países ha favorecido la importación de insumos claves para estas actividades, tales como los componentes de los alimentos balanceados (maíz, sorgo, soya).



## Política económica y comercio exterior

La corrección de los sesgos de la política macroeconómica que afectan negativamente al sector agropecuario permitirá sentar las bases para un desarrollo del sector, en especial de la actividad orientada hacia la exportación a mercados externos.

El principal sesgo antiexportador agropecuario proviene de la tendencia histórica de los países de la región de seguir una política que tiende a sobrevalorar la moneda nacional. Aunque más recientemente esta política se está revirtiendo, esto no obedece a una percepción real de sus beneficios sino surge como una respuesta a la presión de la deuda externa y los programas de ajuste. La ausencia de claridad sobre la utilidad de mantener el TCR a niveles deseables se revela en el hecho de que todavía existen algunos países de la región que permiten que el tipo de cambio se atrase con respecto a la inflación interna.

La tasa de protección económica a la agricultura también depende, además de la política cambiaria, de la política tributaria y comercial. Respecto a la política de protección tres tendencias han predominado: protección mayor para la industria que para la agricultura, protección para la sustitución de importaciones en desmedro de la exportación y una gran dispersión en tasas de protección. Todas éstas tienden a mermar la tasa de crecimiento de la producción agrícola.

Otro aspecto central de las políticas macroeconómicas es la política fiscal. En este sentido se recurre con frecuencia a aplicar impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios. Esto acarrea niveles de producción inferiores a los alcanzables, frecuentemente desalentando un cultivo con ventajas comparativas en los mercados internacionales. Esta política tiene efectos negativos sobre los niveles de ingreso rural, sesgando la distribución de este ingreso y restringiendo el rol multiplicador del mismo. El reto en esta situación es encontrar formas alternativas de tributación que no distorsionen los precios, tales como impuestos sobre factores básicos de la producción.

La corrección de los sesgos antiexportadores de la política macroeconómica permitirá asignar un mayor potencial a la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales, en el marco de la reactivación de la agricultura en América Latina y el Caribe. Esto permitirá revertir la tendencia –observada en muchos países de la región– hacia la declinación de las exportaciones agropecuarias y el incremento relativo de la importación de alimentos.

Un elemento adicional que afectó a la actividad de comercio exterior agropecuaria fue el contexto de desequilibrio del mercado mundial de los principales productos agropecuarios. Esto fue causado, en las dos últimas décadas principalmente, por la sobreoferta agrícola de los países desarrollados, inducida por la política de fuertes subsidios a la producción y exportación de cereales, lácteos, oleaginosas y productos cárnicos en los países industriales. El desarrollo tecnológico con sus notables efectos sobre la productividad fue un ingrediente adicional a la política económica, reduciendo los precios internacionales de los productos agropecuarios, con efectos adversos sobre la agricultura de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe en particular.

Otra característica del entorno internacional del pasado inmediato y que es preciso modificar ha sido el creciente proteccionismo de los países desarrollados a través de aranceles, barreras no arancelarias a la importación y controles fitosanitarios. Esta política aplicada por los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea ha tenido efectos negativos sobre la exportación de productos tropicales y la carne procedente de América Latina y el Caribe.

Los resultados de las políticas de subvenciones agrícolas y de proteccionismo agrícola en los países del hemisferio norte han sido precios internacionales decrecientes, distorsiones de los mercados de alimentos y productos agropecuarios, y fuerte deformación de los flujos comerciales. Los países en desarrollo han ido perdiendo terreno en sus balanzas comerciales agropecuarias y en seguridad alimentaria.

Sin embargo, parece existir actualmente la voluntad política por parte de los países desarrollados de eliminar o atenuar las distorsiones del mercado mundial de alimentos y productos agropecuarios. Esto se refleja en una posición más clara de alcanzar acuerdos en el seno de las actuales negociaciones del GATT. Es así que un objetivo central de las negociaciones sobre agricultura de la Ronda Uruguay es la reducción de las barreras a la importación y los subsidios a la agricultura, así como la minimización de los efectos adversos de medidas de control sanitario sobre el comercio internacional.

Aunque no todos los países de la región son miembros del GATT es innegable la importancia que tienen las negociaciones en este acuerdo para todos los países de América Latina y el Caribe. Al respecto, habría que recordar que el GATT distingue tres grupos de negociaciones de productos agropecuarios: productos tropicales, productos agrícolas y recursos naturales. En este último se analizan los productos forestales y pesqueros.

En el grupo de negociación de productos tropicales el interés de los países de América Latina y el Caribe, exportadores de café, cacao, bananos y otros, es hacer realidad el desmantelamiento del proteccionismo explícito e implícito de los países desarrollados. Esta protección se evidencia principalmente a través de barreras no arancelarias a la importación, como restricciones sanitarias y limitaciones a los sistemas generalizados de preferencia. Un tema de especial interés en productos tropicales es el "escalonamiento arancelario", esto es, las mayores barreras al comercio de productos procesados. Las perspectivas para la exportación en estos productos agroindustriales son mucho mejores debido a que las elasticidades de la demanda son mayores y que al ser generalmente más altos los aranceles a los bienes procesados, los efectos de una liberación comercial pueden ser mayores.

En el grupo de productos agrícolas el interés de los países de la región podría diferir en el corto plazo, pues algunos países son exportadores de cereales, lácteos, aceites y carnes mientras que otros son importadores netos. Sin embargo, en el largo plazo todas las economías agrarias de la región se beneficiarán con la eliminación de las distorsiones y las subvenciones agrícolas de los países industrializados, por la competencia desleal que estas políticas generaban a la producción agropecuaria de los países del hemisferio sur.

La ampliación de las exportaciones agropecuarias de los países latinoamericanos y del Caribe debe darse tanto a nivel de productos agropecuarios como agroindustriales; debe referirse a exportaciones tradicionales y no tradicionales; y debe incorporar objetivos de diversificación de productos de exportación y de diversificación de mercados de destino.

La diversificación de productos de exportación agropecuaria y agroindustrial debe plantearse como respuesta a la inestabilidad de precios de los productos primarios. La diversificación de mercados debe presentarse también como una propuesta de solución a la vulnerabilidad de los ingresos por exportaciones.

Las posibilidades de mayores exportaciones agrarias dependen fundamentalmente de una producción con costos competitivos que ofrezca mayor calidad y variedad de productos. Esto supone que las políticas macroeconómicas que impiden el desarrollo de la agricultura de

exportación sean corregidas y supone asimismo una labor decidida de negociaciones en los foros internacionales para la apertura de nuevos mercados externos.

La corrección de los sesgos de políticas económicas en contra de la agricultura también permitirá incentivar un proceso de sustitución eficiente de importaciones de alimentos. La delicada situación fiscal de la mayoría de los países de la región determina que esta nueva etapa de sustitución de importaciones deba plantearse en función de sus costos comparativos. No será eficiente sustituir importaciones si su producción interna requiere mucho mayores costos en recursos que los precios internacionales de esos productos. En este sentido, la nueva sustitución de importaciones debe basarse en una política cambiaria sin distorsiones que no incentive la importación de alimentos, una política de precios internos que no privilegie el consumo de alimentos importados y una política de protección arancelaria moderada y uniforme. Bajo estas condiciones se puede generar un proceso selectivo de sustitución de importaciones que permita ahorrar divisas, que incremente la oferta global y el empleo en la economía y que contribuya a reactivar el sector y la economía global. En los casos en que no sea posible sustituir algunos productos con oferta interna en condiciones razonables de competitividad, el mismo mercado latinoamericano puede ofrecer una alternativa confiable de abastecimiento: convenios de largo plazo entre países importadores y los países excedentarios de América del Sur constituyen una opción que debe ser evaluada.

Los incentivos a las exportaciones agropecuarias y a la sustitución de importaciones de alimentos permitirán incrementar los ingresos de divisas y disminuir sus gastos, conformando un nuevo patrón de balanzas comerciales agropecuarias positivas en la mayoría de las economías latinoamericanas y del Caribe. De este modo el sector podrá contribuir a la solución a largo plazo de los problemas estructurales de las economías de la región, en especial a la solución del problema de la deuda externa, la descapitalización de las economías y la transferencia neta de recursos externos al exterior.

# 4

## HACIA UNA ARMONIZACION EN EL MANEJO FUTURO DE LA POLITICA MACROECONOMICA

### El marco político

En la discusión de la política económica y su incidencia en la agricultura resulta deseable destacar que las unidades decisorias, por ejemplo los agricultores, asignan sus recursos a través del tiempo con base en lo que se llama criterios microeconómicos. Sin embargo, este proceso de decisión y los resultantes patrones de cultivo, de inversiones, etc., están condicionados por el escenario que perciben. Es este escenario el que se trata de influenciar a través de las políticas (Stewart 1987) y particularmente para orientar los patrones tecnológicos de las unidades de decisión.

Las políticas de precios utilizadas como incentivos para la adopción tecnológica en agricultura constituyen un tema de permanente discusión que suele girar alrededor de dos asuntos: el papel y grado de participación directa del Estado y sus implicaciones, principalmente fiscales; y la operatividad y eficacia de los instrumentos de política seleccionados. En esta sección se hace referencia a los propósitos de las políticas que, respondiendo a objetivos particulares, alteran el funcionamiento del sistema de precios y por lo tanto crean un espacio para la concertación alrededor de múltiples conflictos de interés.

El sistema de precios actúa como el principal mecanismo que determina la rentabilidad absoluta y relativa de los diferentes sectores productivos, así como de los distintos productos y tecnologías dentro de cada uno de ellos. Por esa razón, el sistema de precios se constituye en el principal orientador de la localización de los recursos (mano de obra, tierra, capital, tecnología, capacidad empresarial, etc.) hacia aquellas actividades o productos que resultan relativamente más rentables dentro de un sector e inclusive entre sectores. Asimismo, el sistema de precios determina en gran medida el nivel y la distribución de las rentas generadas en la economía, tanto entre los distintos actores participantes en dicho proceso como entre las distintas regiones del país. El Estado tiene la capacidad de afectar directa o indirectamente, a través de los instrumentos de política económica –sectoriales o globales–, el funcionamiento de este complejo sistema, con el propósito de orientar la utilización de los recursos productivos y la distribución de los ingresos en relación con sus objetivos de desarrollo económico y social.

La comprensión del sistema de precios resulta por lo tanto importante para poder evaluar cómo la intervención del Estado, orientada a satisfacer objetivos particulares, modifica el funcionamiento de este complejo sistema. Ello, a su vez, puede conducir a una posible disminución de los beneficios a la sociedad en su conjunto, cuando se procura a través de un instrumento de política beneficiar a ciertos grupos de unidades decisorias. Esta acotación es

importante por cuanto las políticas que procuran el bienestar de los agricultores deben guardar congruencia con aquéllas de desarrollo global.

Al interior del sector agrario, los precios de los productos, insumos y factores (tierra, agua, mano de obra, bienes de capital), tanto en términos absolutos como relativos, determinan la rentabilidad de los diferentes cultivos y crianzas, las áreas sembradas, las tecnologías utilizadas, los volúmenes producidos y transados, el empleo y la utilización de recursos. Sin embargo, todos estos precios son afectados en forma importante por situaciones que se generan espontáneamente o como resultado de políticas ajenas al sector agrario. Así, como se ha visto en secciones anteriores, tanto el nivel y estructura de la producción agropecuaria y agroindustrial como la adopción tecnológica en el sector guardan estrecha relación con variables tales como: los ingresos y preferencias de los consumidores, los precios de los insumos industriales y de los combustibles; las tasas de interés; las tarifas, gravámenes o restricciones a la importación y exportación de productos agrícolas y de los demás productos; y la tasa de cambio. Estas variables no sólo afectan a la agricultura y a la agroindustria a través del impacto sobre los precios y costos de producción, sino también mediante su decisiva influencia en la determinación de las rentabilidades relativas intersectoriales y en consecuencia en su capacidad de atraer recursos vis-a-vis los demás sectores.

Si se considera que una de las consecuencias más negativas del modelo de desarrollo seguido ha sido la pérdida de rentabilidad y, asociada a ella, la descapitalización de la agricultura, la emigración de recursos humanos, la disminución sistemática de la inversión privada y la erosión de los recursos naturales, entonces el propósito fundamental de la política de precios que incide en la agricultura en el contexto actual deberá ser propiciar la transferencia de recursos hacia dicho sector, procurando su modernización bajo la consideración de que las imperfecciones del mercado y las condiciones estructurales prevalecientes no hacen posible dicha transferencia en forma espontánea. Dado ese propósito la política de precios puede cumplir varios objetivos.

Si se reconocen las relaciones precio-producción (elasticidades de oferta), las políticas de precios tendrían como objetivo el de incrementar la producción; sin embargo, es preciso reconocer, por un lado, los efectos sobre áreas y sobre rendimientos y, por otro, los efectos cruzados de sustituciones entre productos cuando cambian los precios relativos. Por lo tanto, los precios pueden ser alterados a través del manejo de las políticas arancelarias, cambiarias e impositivas. Finalmente, las políticas de precios pueden cumplir un objetivo de redistribución, ya que el alza de los precios incrementaría el ingreso de los productores, incluso la mayoría de los productores más pobres. Otra forma de tal redistribución es lo que ocurre cuando se impone un impuesto a la exportación de un producto que también es consumido domésticamente, lo cual conlleva una redistribución del ingreso de los productores a los consumidores, si el mercado doméstico no está aislado del externo.

De lo que se ha dicho se deduce que –aunque en términos genéricos las políticas de precios permiten alcanzar objetivos individuales– existen conflictos debido a los efectos múltiples de las políticas. Los mayores conflictos se dan primero en relación con los grupos afectados (productores, consumidores, gobierno) y segundo en relación con metas de corto y largo plazo, siendo las primeras las que usualmente prevalecen. Por otra parte, la consideración de medidas de política de precios no deberá fundamentarse sólo en el análisis de productos individualmente, sino que además deberá tomar en cuenta la posición relativa de los precios de productos que compiten por recursos escasos y el efecto neto sobre otras condiciones macroeconómicas. Sin embargo, cabe subrayar que ha habido una tendencia generalizada en la región de instrumentar las políticas macroeconómicas de tal manera que los precios

agropecuarios terminan siendo deprimidos respecto a los precios no agrícolas. En unos países, dicho efecto es el resultado de una política arancelaria no uniforme entre sectores; en otros resulta de los impuestos sobre las exportaciones; en algunos proviene de una política cambiaria sobrevaluada; y todavía en otros resulta de una combinación de estos efectos.

Un conflicto que se viene haciendo más evidente en los últimos años es el que surge entre los propósitos sectoriales y las restricciones de orden fiscal y de política macroeconómica. Los efectos de intervenciones simultáneas a través de impuestos y subsidios que afectan a uno, dos o más productos o insumos, dependerán, por ejemplo, de la magnitud de las intervenciones y de la competitividad por recursos. La aplicación de los precios de garantía de los productos permite ilustrar los conflictos en los objetivos de las políticas sectoriales que persiguen el incremento de la rentabilidad con aquéllas que buscan propósitos de manejo global. Un mayor precio a los productores, si se desea mantener invariable el precio a los consumidores, entra en conflicto con la disponibilidad fiscal. De lo contrario, si se permite el alza en el precio al consumidor, se entra en conflicto con el manejo de la política de control inflacionario y la política alimentaria nutricional. Este tipo de consideraciones resulta de particular importancia en las condiciones actuales de la economía de los países y, por tanto, deberá recibir atención especial al momento del análisis de las alternativas de medidas de política económica. Como se sugiere más adelante, a lo largo el conflicto entre los intereses de los consumidores y de los productores podría ser amortiguado si se sigue una política de basar los precios relativos nacionales en sus contrapartes internacionales, siempre y cuando se hagan los ajustes para corregir los subsidios implícitos en dichos precios.

Los conflictos en relación con la distribución del ingreso entre grupos surgen también en el manejo de la política arancelaria, la cual frecuentemente debilita la eficiencia de la economía por permitir niveles de protección arancelaria muy dispersos entre productos y entre sectores. Los impuestos a las exportaciones causan, por ejemplo, una redistribución en perjuicio de los productores y en beneficio de otros grupos. En el caso de los impuestos a las importaciones se benefician los productores y el gobierno, y se perjudican los consumidores, a menos que se usen esos recursos para programas especiales.

Es importante también discutir el papel que la política de precios juega y que jugará en el futuro en determinar los ingresos fiscales. Esto resulta de enorme significación para resolver conflictos de interés relacionados con la magnitud del déficit fiscal, principalmente para los países pequeños y con menor desarrollo relativo de su sistema de tributación y administración fiscal. En este caso la recolección de impuestos a las actividades de comercio exterior y otras que se asocian con ellas, suele ser la única alternativa y se incurre en ella aunque se reconozca que dichas políticas impositivas pueden introducir distorsiones que perjudican a los productores agropecuarios. De allí que se haya encontrado que la discriminación en contra de la agricultura sea más significativa en los países menos desarrollados (Norton 1986). Por otro lado, la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas comercializados internacionalmente plantea serios problemas en el manejo de los ingresos de divisas y los ingresos fiscales. Por ejemplo, cuando un producto domina la cartera de exportación o cuando los precios de los varios rubros exportables están positivamente correlacionados, la gestión macroeconómica se torna más compleja ante el alza del precio de un producto de exportación, porque es difícil estimar la duración del aumento del precio y el grado de ajuste necesario para hacer frente a las variaciones temporales de esos factores externos (Thomas 1985).

De lo expresado hasta aquí se deduce que los objetivos de la política de precios utilizados como incentivos suelen ser específicos para productos o grupos de productos y, por lo tanto, no pueden siempre alcanzar objetivos múltiples ni beneficiar a todos los miembros de la

sociedad; este conflicto debe ser reconocido y sus consecuencias anticipadas. Por ello, es preciso evaluar en la mejor forma posible sus alcances y limitaciones, su contraposición con las políticas de manejo global de la economía y su enorme potencial de complementariedad con otras políticas sectoriales que requieren un manejo adecuado de la inversión pública. Más que nada, es importante procurar que la política de precios adopte un enfoque neutral desde el punto de vista macroeconómico, minimizando así el conflicto entre objetivos a la vez que se promueva la eficiencia en la asignación de recursos.

## **El manejo futuro de la política macroeconómica**

Se ha reconocido que el peso del sector dentro de la economía es bastante mayor de lo que refleja el PIB agropecuario, que las interacciones de la agricultura con el resto del sistema son significativas y que existen evidentes conflictos de interés que deben ser tomados en cuenta al plantear el manejo de la política macroeconómica.

En la mayoría de los países de la región las exportaciones agropecuarias representan más del 40% de la captación global de divisas (FAO 1988), a veces llegando al 75 u 80% (casos de Honduras y El Salvador, por ejemplo). Además, si se incluyera los sectores de la agroindustria y la comercialización agropecuaria, y la producción y distribución de insumos agropecuarios, dicho conjunto representaría alrededor del 40% del PIB global e inclusive hasta 50% (ver García *et al.* 1988 sobre el caso de Honduras).

Hay evidencia empírica creciente de que los efectos multiplicadores del desarrollo agropecuario, aun en las áreas rurales, son sustanciales (Hazell y Roël 1983). Lo anterior es un resultado de esperar, porque normalmente la propensión de consumir con respecto al ingreso familiar es superior en las áreas rurales que en las urbanas, y a la vez la propensión de consumir bienes importados es menor en las áreas rurales.

Si se definiera la transferencia intersectorial de recursos en el sentido financiero resultaría un tanto obvio que el financiamiento del desarrollo del complejo industrial-urbano no podría apoyarse en el ahorro que proviene de los hogares rurales, debido a que los ingresos rurales per cápita son muy limitados y los agricultores suelen destinar sus recursos a otras formas de inversión, tales como la educación y la inversión directa en la finca. Una estrategia que continuara siendo basada en una extracción de recursos económicos del agro, inevitablemente ensancharía la brecha entre los niveles de ingreso y bienestar rurales y urbanos que ya existe. O sea que empeoraría la distribución del ingreso, efecto que es cada vez menos aceptable.

De lo anterior se desprende que habría que buscar nuevas orientaciones de la política macroeconómica y nuevas modalidades de ejecutarla, de modo que sean más equitativas (concepto de paridad) entre otros sectores y el agropecuario.

A nivel general la política macroeconómica considera la manera en que la economía nacional se relaciona con el panorama siempre cambiante de la economía internacional. A la vez, establece la estructura de incentivos dentro de la economía entre sectores y entre rubros de bienes; o sea, incide en la eficiencia de la asignación de los recursos y por lo tanto afecta, por lo menos en el margen, el crecimiento global de la economía y la captación interna y externa de ahorro que se convierte en la formación de capital. Con base en ese análisis, a continuación se esbozan los elementos principales de una política macroeconómica para que sea compatible con los objetivos de desarrollo tanto agropecuario como global. Lo que se

requiere es una concepción congruente de la política macroeconómica que no sea sesgada contra el sector y que a la vez que fomente su desarrollo no incurra en el error de proponer subsidios excesivos y/o incentivos innecesarios.

En muchas circunstancias, se podría lograr un acercamiento a tal política macro, eliminando las distorsiones económicas que inciden mayormente en la agricultura, es decir, una política orientada al desarrollo que sea equitativa entre sectores llevando consigo estímulos suficientes para el sector agropecuario, sin que sea necesario ni recomendable recurrir a artificios especiales que favorezcan el sector. Sin embargo, el eliminar distorsiones obvias no es suficiente, ya que habría que definir los marcos de referencia para poder medir las distorsiones, habría que promover activamente el desarrollo y la aplicación de las normas de eficiencia y equidad, y habría que definir una política con respecto a la economía internacional.

Si bien la gran mayoría de las preocupaciones y los programas públicos se manifiestan a nivel de productos e insumos específicos, se requiere un enfoque más agregado –es decir, sectorial– para poder vincular el comportamiento del sector con el resto de la economía. Bajo esta óptica es conveniente partir del esquema insumo-producto, en el cual el sector agropecuario está caracterizado por los siguientes componentes estructurales: la producción sectorial, o sea la oferta total de los bienes agropecuarios (el flujo de productos desde el sector); la demanda del sector por los insumos y recursos básicos (el flujo de productos, servicios y recursos hacia el sector); los precios de los productos, insumos y recursos básicos; y los ingresos netos sectoriales (el flujo neto de pagos hacia el sector).

Estos cuatro conceptos no son independientes ya que el cuarto es el resultado lógico y aritmético de los tres anteriores. A su vez, estos conceptos son determinados conjuntamente con otro grupo de variables: las ventas de los productos del sector al mercado nacional, las ventas de los productos del sector al exterior; y las importaciones de productos e insumos agropecuarios. Los niveles de todas las variables anteriores dependen a más largo plazo de los acervos de capital fijo del sector y de las tecnologías de producción y de comercialización que están disponibles y en uso en el sector.

En la toma de decisiones los agricultores podrían considerar varios objetivos, tales como la maximización de las ganancias, la minimización del riesgo y las retenciones de sus propias cosechas con el fin de autoabastecer el hogar de alimentos. Sin embargo, se podría decir que sus decisiones dependen en gran medida de los siguientes elementos exógenos: a) los precios vigentes de los productos e insumos; b) la disponibilidad de tecnologías ya comprobadas de producción; c) la disponibilidad de los insumos necesarios para aplicar las tecnologías, tales como las semillas mejoradas y el crédito de avío para financiar la compra de los insumos; y d) las dotaciones de capital, tanto reproducible como no-reproducible. El grueso de los esfuerzos de las entidades públicas están orientadas a afectar los últimos tres de esos cuatro elementos. En cuanto al primer elemento ajeno al productor, el efecto de los precios es primordial ya que incide tanto en las ventas (el lado de la demanda) como en la producción (el lado de la oferta), y es aquí donde los lineamientos de la política con respecto a la economía mundial intervienen para matizar la transmisión de los precios internacionales. En el manejo de los precios lo primordial son los precios relativos entre productos distintos, entre los mercados nacionales e internacionales y entre productos e insumos. Es aquí, en materia de precios, donde se halla la influencia principal de la política macroeconómica.

El ritmo de expansión de la demanda agregada establece los límites a las posibilidades de expansión del sector. A nivel mundial, en el largo plazo, la relación entre el crecimiento



sectorial y el global tiende a colocarse en el rango de 0.60 y 0.75, puesto que es la banda característica de las elasticidades-ingreso de los productos alimentarios. Tal regla podría ser modificada hacia arriba, en el margen, por una política exitosa de exportaciones agropecuarias o de sustitución de las importaciones agropecuarias; o hacia abajo, en casos de una creciente dependencia en las últimas o de caída de competitividad en los mercados de exportación. Es raro que esta regla sea violada por períodos largos, con la gran excepción de la década actual de crisis, cuando la expansión agropecuaria ha sobrepasado la expansión global. Con respecto a la relación sectorial-global de crecimiento, los bienes agropecuarios se enfrentan con una demanda caracterizada mayormente por elasticidades-precio que en valores absolutos son inferiores a la unidad. Por lo tanto, una expansión de la oferta agropecuaria tendería a reducir los ingresos reales de los productores, a menos que se incremente la demanda en la misma medida o a una tasa mayor.

Asimismo, una aceleración del ritmo de expansión de la demanda podría dar origen a incrementos de los precios reales agropecuarios. El resultado dependería mucho de una concertación de las políticas de fomento y de comercio exterior, sin la cual el incremento de la demanda podría llegar a ser malversado en aumentos de los volúmenes de las importaciones alimenticias. Sin embargo, desde el punto de vista del bienestar nacional, no sería recomendable dejar subir los precios reales agropecuarios, pero cabe apuntar que el caso contrario ha sido la realidad de la década de los ochenta en casi todos los países de la región. Entre otras cosas, estas consideraciones subrayan la necesidad de adecuar la política de la coyuntura actual, siempre bajo un enfoque histórico que facilitaría una caracterización de la actualidad económica. Otro aspecto de la demanda agregada ha sido la hipótesis de que una distribución más equitativa del ingreso favorecía la demanda por los productos agropecuarios.

Históricamente, ha existido una tendencia generalizada en la región de seguir una política de una moneda nacional sobrevaluada. En los años ochenta tal tendencia fue revertida en varios países bajo la presión fuerte de la deuda externa y los programas de ajuste. Lamentablemente, el fenómeno de la rectificación de la sobrevaluación de los tipos de cambio no es aún generalizado ni sostenido en la región, y en varios países ha emergido un patrón de tipos múltiples de cambio —y sistemas de racionamiento de las divisas con jerarquización de los bienes— bajo los cuales el sector agropecuario no necesariamente ocupa un lugar favorecido. Amén de estas consideraciones, por lo general durante esta década las tasas de inflación en la región son superiores a sus niveles correspondientes en los años setenta y aunque los tipos de cambio lucen mayor agilidad, a veces la devaluación tiende a diluirse ante los avances inexorables de la inflación. De aquí que valdría mucho que las autoridades del sector agropecuario den prelación a la tarea de vigilar el tipo de cambio real. Cuando hay sistemas múltiples de cambio o racionamiento de divisas, dicha vigilia podría calcular “el tipo de cambio agropecuario”, o sea aquel pertinente a las transacciones internacionales agropecuarias, tomando en cuenta toda clase de costos escondidos, tales como los requisitos de depósitos adelantados para la compra de divisas, los cuales también podrían variar según la jerarquización de los bienes. Desafortunadamente, las circunstancias de la balanza de pagos de la región señalan la probabilidad de que dichas complicaciones en los sistemas de cambio van a perdurar por lo menos unos años más.

La política comercial está constituida por los aranceles, las cuotas explícitas e implícitas de importación y las medidas diversas orientadas a incentivar las exportaciones. Habría que destacar que esta política no es el único determinante de las tasas de protección económica, estas últimas son afectadas también por la política cambiaria, tributaria y de subsidios. Sin embargo, la política comercial debe ser un elemento central de la política de protección. En

varias economías de la región se han observado tres tendencias globales en materia de esta política y que es muy importante tomar en cuenta en el futuro para evitar que persistan situaciones de protección ineficiente, es decir no conducente al crecimiento. Estas tres tendencias son: protección económica mayor para los sectores industriales que para los agropecuarios; protección que ha favorecido los sectores y productos de sustitución de las importaciones a costo de los de exportación; y las tasas de protección dentro del sector agropecuario que son muy dispersas entre productos y niveles tecnológicos.

Desde el punto de vista de la eficiencia económica y por ende de las perspectivas de crecimiento económico, el nivel promedio de protección a la economía importa menos que su homogeneidad entre productos y sectores, si bien el promedio deberá ser modesto, o sea debería caer dentro del rango aceptable para el GATT, o sea entre cero y un 30%. El objetivo de corregir las distorsiones en niveles de protección entre productos y entre sectores debería figurar en el primer peldaño de los programas de los ministerios de agricultura, pero es raro que abarquen el tema.

La incertidumbre característica de la economía mundial contemporánea no se refiere sólo a los flujos de capital y los tipos de cambio, sino también a los precios internacionales reales, sobre todo los de los productos básicos. El tipo de cambio es un instrumento demasiado contundente para ser utilizado con cada vaivén de los precios internacionales, pero de alguna forma es deseable suavizar la inestabilidad de los precios internacionales antes de que dicha inestabilidad haya sido transmitida a la economía nacional. Es aquí donde la política comercial tiene un rol potencial muy significativo. En épocas de caídas de los precios reales agropecuarios en los mercados internacionales, los aranceles podrían ser basados en promedios móviles de los precios internacionales. Contrariamente, un arancel escalonado hacia abajo podría ser aplicado en períodos de subida de los precios internacionales, hasta eliminar eventualmente los aranceles en casos de alzas súbitas. Un principio semejante ha sido aplicado a los impuestos sobre las exportaciones tradicionales en muchos países. Cualquiera sea la modalidad, la orientación es clara: suavizar las fluctuaciones ajenas a los precios.

La política fiscal tiene dos componentes: la tributación y el gasto. Desde la perspectiva de sus efectos sobre el desempeño del sector, la preocupación central no concierne el monto de recaudación y gasto sino sus modalidades. La forma de gravación, por ejemplo, podría incidir marcadamente en la determinación de los precios relativos y las tasas de protección económica. Es decir, la política tributaria es un brazo potente de la política de precios. Lo mismo podría afirmarse con respecto a la estructura de los subsidios concedidos a los productores, a la agroindustria y a los consumidores. Si bien el aporte tributario del sector agropecuario en algunos países no es muy significativo, relativo al saldo fiscal total, existen varias excepciones importantes. En los países donde el sector agropecuario tiene un papel tributario importante, quedan pocos grados de flexibilidad en cuanto a opciones de cambiar las modalidades de tributación, hecho que hace todavía más apremiante la necesidad de pensar de nuevo la política tributaria agropecuaria. Su aplicación a las exportaciones resulta en niveles de producción e ingreso inferiores a los alcanzables, frecuentemente desalentando un cultivo que sí tiene ventaja comparativa en los mercados internacionales. Además de eso, dicha política tiene efectos negativos en los niveles de ingreso rural, por ejemplo, desalentando los efectos multiplicadores en el ingreso y sesgando la distribución del ingreso con menoscabo de las áreas rurales.

Es importante buscar modalidades alternativas a la tributación en el sector agropecuario, si bien la transición será paulatina, puesto que hay mucha presión por reducir los déficit fiscales

en la coyuntura actual. En efecto, el reto es encontrar formas alternativas de tributación que no distorsionen tanto los precios, sobre todo si se reconoce que en general los impuestos sobre los factores básicos de producción (sobre la renta, sobre la tierra y el agua) no originan distorsiones económicas de los precios relativos y de la asignación de recursos, mientras que los impuestos sobre los productos sí tienen este resultado. Para las acciones futuras debe reconocerse que el gravar la tierra agrícola tendría una serie de implicaciones institucionales y administrativas. Requeriría un catastro actualizado y un esfuerzo intensivo de capacitación para los cuerpos responsables de la recaudación. En este campo sería de gran utilidad hacer una recopilación de enfoques y experiencias prácticas, y luego analizarlas y someterlas a una discusión. Cabe subrayar que una revisión de la política tributaria del sector debería incluir los impuestos sobre la agroindustria, incluso los impuestos implícitos sobre las agroindustrias paraestatales.

La misma índole de reflexión es aplicable a la política fiscal de subsidios a los productos, los cuales dan lugar a distorsiones en la asignación de los recursos y –a diferencia del caso de tributación– son costosos al fisco. Eso no quiere decir que los subsidios no tengan ningún papel en el ámbito de la política macroeconómica y agropecuaria. Habría que establecer sin embargo su justificación a la luz de los objetivos de la política y la eficiencia de instrumentos alternativos para lograr los objetivos. Si el propósito fundamental es proteger los productos nacionales contra los vaivenes de los mercados internacionales, entonces el instrumento más adecuado es un arancel variable, el cual además de ser un instrumento ágil, origina ingresos fiscales en vez de gastos fiscales. Asimismo, si el propósito es aislar a los productores de los efectos de los subsidios concedidos por los países industrializados a sus exportaciones agropecuarias, otra vez el instrumento más acertado es el arancel, preferiblemente a un nivel modesto. En esta estrategia habría que tener cuidado de no sesgar la asignación de los recursos excesivamente hacia los sustitutos de importaciones, a costo de las exportaciones. Entonces una política que impusiera un nivel modesto de protección a través de los aranceles tendría que ser acompañada por subsidios a las exportaciones (¡en vez de impuestos!). En principio, los ingresos provenientes del arancel podrían ser destinados a dichos subsidios. Si el propósito es de promover la reestructuración de una determinada agroindustria (azúcar, por ejemplo) o la diversificación agropecuaria, un subsidio podría ser válido y congruente con las normas de eficiencia económica, siempre y cuando sea eventual (por ejemplo, que tenga vigencia de tres a cinco años, preferiblemente escalonado hacia abajo anualmente) y sea atado a un plan concreto de reestructuración. Un subsidio de esta forma tendría el efecto de promover la eficiencia dinámica de la economía. Este concepto ha sido usado exitosamente por los japoneses con el fin de incentivar la reestructuración de su industria pesada.

Lo hasta aquí expuesto revela la necesidad de moverse hacia una política integrada de los precios agropecuarios, ya que los efectos arriba mencionados tienen una implicación importante para la política económica. Típicamente, los precios reales agropecuarios son determinados mayormente por la política cambiaria, la política comercial y la política fiscal, y no tanto por los precios de garantía y otros precios controlados. El intentar contrarrestar el efecto cambiario, por ejemplo, a través del manejo de los precios de garantía, podría resultar sumamente caro desde el punto de vista del tesoro nacional. Por otro lado, en muchos casos los precios controlados a nivel del consumidor, si es que efectivamente varían de los precios de equilibrio, tienden a dar lugar a escasez y/o mercados negros. En resumen, es quimérico y costoso pensar que los precios agropecuarios podrían ser alterados significativamente de manera directa; en cambio, la experiencia revela que sí son bastante sensibles a las políticas cambiaria, fiscal y comercial. Este conjunto de instrumentos de la política realmente constituye “la política de precios” y se debería buscar modificaciones de los precios relativos a través de ellos.

✓

Ahora que los instrumentos principales de la política de precios están identificados, quedaría una cuestión importante: ¿cuál es el nivel deseado de aquellos precios? Aquí los intereses de los productores y los consumidores parecieran ser opuestos, por lo menos en el corto plazo, y no existen pautas objetivas para mediar entre ellos a través de manipulación de los precios. Sin embargo, existe un marco de referencia en forma de los precios internacionales, ajustados por los márgenes de comercialización para hacerlos compatibles con los precios nacionales, para lo cual lo que importa son los precios relativos. En otras palabras, el eje rector de la política de precios podría ser el concepto de las tasas de protección uniformes –aproximadamente uniformes– entre productos y entre sectores, con clara diferenciación de grupos de productores que usan diferentes niveles tecnológicos.

La política monetaria es netamente una responsabilidad de manejo macroeconómico, y tiene que ser estrechamente armonizada con las políticas cambiarias y fiscales con el fin de adecuar la trayectoria global de la economía a los cambios del ambiente externo y las necesidades económicas y sociales del país. Sin embargo, tiene algunas implicaciones para el sector agropecuario, principalmente como uno de los determinantes principales del ritmo de expansión de la demanda agregada, la cual a su vez incide fuertemente en el desempeño del sector expuesto. En segundo lugar, se debe considerar que es un determinante del monto de inversión agropecuaria, tanto privada como pública. Con respecto a sus efectos sobre la inversión, en acciones futuras debe tomarse en cuenta que la política monetaria opera por medio del canal global de la tasa de expansión del crédito y también opera vía canales bancarios, tales como restricciones sobre las tasas de interés, requisitos sobre el encaje legal y sus usos, reglamentos y programas sobre el redescuento, y la misma canalización de crédito entre sectores. De allí la importancia de un análisis claro de la relación entre la política macroeconómica y las respectivas sobre inversión. En particular, debe reconocerse que los intentos de canalizar los montos de crédito por fiat no han sido exitosos cuando no han incentivado suficientemente a la banca. Es aquí donde el poner topes sobre las tasas activas de interés agrícola (medida que supuestamente favorece a los usuarios del crédito) frecuentemente tiene el resultado perverso de disminuir el monto real de crédito disponible para ellos. Obviamente, tal resultado está condicionado por muchos otros factores, pero cabe señalarlo porque el hecho empírico fundamental es que en épocas relativamente no inflacionarias, a los agricultores no les importa tanto la tasa de interés como el acceso al crédito y las facilidades que el sistema bancario ofrece para ello incluyendo la simplicidad burocrática.

En el futuro se debe buscar como una meta primordial de la política macroeconómica la de fortalecer los vínculos entre sectores. De hecho, desde la óptica de la teoría de las relaciones insumo-producto, el desarrollo se manifiesta por acrecentar la densidad de la tabla insumo-producto, lo que es equivalente a crear nuevos flujos de productos entre sectores y ensanchar los flujos ya existentes. La agricultura y la agroindustria siempre han estado en simbiosis y presentan una gama variada de oportunidades para reforzar los enlaces entre sectores, contribuyendo así a aumentar el valor agregado nacional. Sin embargo, la agricultura y la agroindustria tradicionalmente han sido vistas independientemente en el análisis y formulación de políticas. Esa tradición restringe las posibilidades de desarrollar una política integrada entre los sectores y de aprovechar sus potencialidades mutuas. Por ejemplo, si se anticipara una expansión de los subsectores ganaderos y avícolas, cabría indagar la factibilidad de aumentar la producción de maíz, sorgo y otros forrajes y de crear o fortalecer las industrias de alimentos concentrados. Asimismo, no valdría llevar a cabo una evaluación de la competitividad de algodón oro sin investigar la factibilidad de plantas procesadoras. Es evidente que no es tan válido evaluar las ventajas comparativas de los cultivos o productos ganaderos a nivel de campo, sino hacerlo por sistemas enteros de

producción, comercialización (tanto de productos como de insumos) e industrialización. Los cálculos de ventajas comparativas y de tasas de protección económica serían mucho más fructíferos si fueran aplicados a toda la cadena o sistema de productos y luego desglosados por etapa de la cadena. Así se podría proporcionar mejor las bases adecuadas para el diseño de las estrategias de política.

Dada la importancia de la agroindustria para el desarrollo agropecuario, cabe apuntar otros aspectos de la política que tendrán que ser integrados entre los dos sectores: uno se refiere a la inversión examinando cada sistema (de productos) para identificar los cuellos de botella que tienen que ver con la capacidad instalada insuficiente. Esta última no necesariamente se halla siempre a nivel de la producción primaria y podría estar en la fase de comercialización o en la de industrialización. Asimismo, la rentabilidad de una determinada inversión en una parte de la cadena a veces podría ser mejorada a través de inversiones complementarias en otras partes.

Con miras a establecer un marco de política macroeconómica coherente con los objetivos de desarrollo del sector, deben revalorizarse las nociones sobre seguridad alimentaria. A primera vista las cuestiones de seguridad alimentaria no parecieran caber dentro del ámbito de las políticas macroeconómicas, pero tales políticas son determinantes del nivel de ingreso real de grupos poblacionales tanto rurales como urbanos. Ha habido una tendencia marcada de interpretar la seguridad alimentaria como autosuficiencia agrícola, o de los granos básicos del país; sin embargo, la preocupación real debe ser si las familias marginadas tienen acceso económico a los alimentos básicos, de tal manera que se reduzca el riesgo de la subalimentación y sus consecuentes efectos sobre la nutrición. Por lo tanto, el asegurar la seguridad alimentaria a las familias marginadas requiere un programa focalizado de subsidios al consumo específico. Un programa de esta índole no carece de defectos –siempre hay beneficiarios indebidos y otros que se debieran beneficiar del programa pero no lo hacen–, sin embargo, entrega los beneficios a la población objetivo y es mucho menos costoso que los subsidios generalizados que todavía están vigentes en varios países.

Finalmente, aunque no menos importante, la producción de muchos productos agropecuarios puede incrementarse considerablemente y con alguna seguridad de mercado si se inicia un proceso de recuperación de hábitos de consumo de productos con un alto valor agregado agropecuario. Esta alusión compete particularmente al desplazamiento que han tenido los jugos naturales de frutas y la leche por sustitución en el consumo por parte de las aguas gaseosas y edulcoradas, muchas de ellas ni siquiera con azúcar producido por la abatida industria nacional, sino con edulcorantes importados. Tal recuperación de hábitos de consumo (factible en varios otros productos) tendrá importantes repercusiones en cuanto ampliará mercados para productos agrícolas y proveerá mejores condiciones nutricionales a la población infantil y de salud a la población adulta.

A manera de corolario y resumen de esta sección se destaca que una política agropecuaria sana y eficaz no podría estar divorciada de la política macroeconómica y la de otros sectores. Estas reflexiones sugieren sobre todo la necesidad de mejorar las políticas a través de una visión económica más completa entre sectores y entre el nivel sectorial y el nivel macroeconómico. Esto requiere fundamentalmente una concepción distinta por parte del Estado de su papel para legislar y actuar con racionalidad en pro de todos los sectores.

## El fortalecimiento del sistema institucional

El proponer un manejo armónico de la política económica requiere en primera instancia reconocer el marco institucional dentro del cual se da ese proceso, para así clarificar las necesidades de cambio y de modernización de las instituciones y sistemas institucionales responsables.

Las políticas macroeconómicas tienen una influencia cada vez mayor en el sector agropecuario, y serán cada vez más decisivas a medida que se profundicen los procesos de cambio tecnológico y el uso de insumos. La regla general en América Latina y el Caribe es que las políticas macroeconómicas se deciden en ámbitos gubernamentales ajenos a la participación de los ministerios de agricultura, pese a la obvia implicancia que dichas variables tienen sobre el nivel, la composición y la tendencia de la producción agropecuaria. Esta visión sectorializada de la política económica es arcaica y atenta contra el mejor uso de los recursos productivos de la sociedad.

Lo expuesto sugiere la conveniencia de que los ministerios de agricultura tengan una mayor participación en la toma de decisiones a nivel macroeconómico, por la interdependencia existente entre políticas macroeconómicas/funcionamiento del sector agropecuario/éxito o fracaso de las políticas macroeconómicas/éxito o fracaso de la política agropecuaria.

La modernización del Estado se reconoce como un objetivo prioritario en la región, para lo cual es imperativo una reconsideración de las funciones de los ministerios de agricultura u organismos equivalentes que contemple una mayor participación en el diseño y ejecución de políticas que no sólo afectan al sector agropecuario sino que influyen sobre el bienestar de toda la sociedad. La modificación del rol de los ministerios de agricultura no debe constituirse en una ampliación del poder sectorial *per se* sino que debe insertarse en un marco más propicio para una mejor utilización de los recursos sociales en función de alcanzar una mayor tasa de crecimiento económico. El logro de esta modificación en el sistema institucional de formulación de políticas públicas en cuanto se refiere a la agricultura requiere la decisión política de ampliar el espectro de participación de las carteras agropecuarias en la discusión y formulación de políticas macroeconómicas, y que paralelamente se tomen los recursos a fin de formar personal capacitado en el análisis de temas macroeconómicos para que se integren a los cuadros técnicos de los ministerios de agricultura, a fin de facilitar el diálogo intragubernamental.

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan una severa crisis cuya dimensión no se limita a los aspectos económico-financieros —los cuales reciben hasta ahora mayor atención—, sino que además abarca aspectos fundamentales de orden sociopolítico y de enorme significación en cuanto a las instituciones. Para poder enfrentar dicha crisis es imperativo reconocer que, aunque ella ha sido precipitada por fenómenos de corto plazo asociados con desequilibrios externos de las economías de la región, su origen es menos inmediato. En efecto, aspectos estructurales de largo plazo ligados a un estilo de desarrollo muy vulnerable a factores de orden externo, sentaron las condiciones para su actual manifestación. El panorama de la región se ha visto agravado por varios factores de naturaleza económica que se ha tratado de corregir mediante un enfoque globalista de las políticas económicas, las cuales no consideran la heterogeneidad de la estructura productiva ni la segmentación de los mercados. A todo ello se debe agregar el impacto directo que está teniendo en el medio rural de varios países de América Latina y el Caribe el conflicto armado,

lo cual es sumamente importante reconocerlo, porque está poniendo en peligro los procesos de democratización en la región y provocando un cuestionamiento del papel actual y la capacidad del Estado y de sus instituciones.

Generalmente, las discusiones sobre el papel del Estado se centran en el “tamaño del sector público”. Con ello se tiende un velo ideológico que impide llegar a la esencia del problema. Ello no significa que se desconozca que en la región la acción del aparato público se ha extendido considerablemente, e inclusive que dicha acción se ha profundizado en aquellas áreas donde ya actuaba. Aun cuando el tema es importante, más productivo y urgente es reconocer que el principal producto del Estado son las políticas que genera. La preocupación debería estar por tanto en su efectividad –eficiencia técnico-económica y eficacia sociopolítica– para movilizar esfuerzos y recursos públicos y privados para la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura. Para ello se requiere una renovación profunda e integral en la orientación de las instituciones del Estado en su forma de concebir el proceso de modernización de la agricultura y su forma de actuar. Ello implica renovar la tradicional e inefectiva coordinación interinstitucional y mejorar la capacidad existente en los directivos públicos y líderes de organizaciones privadas y en los asesores de ambos grupos, para una efectiva definición, implementación y ajuste de políticas requeridas para la modernización con equidad de la agricultura.

Aun cuando parezca paradójico, a pesar del crecimiento del sector público, en muchos países existe un Estado débil e inoperante, porque el aparato central del gobierno es sumamente rígido, ya que pone demasiado énfasis en procedimientos y carece de flexibilidad. El aparato estatal presenta grados elevados de desarticulación operativa; está muy desconectado de la sociedad civil; la administración pública se ha concentrado en forma exagerada en las capitales; y al interior de las instituciones públicas la participación de los funcionarios es muy reducida.

Lo anterior se refleja en el modo en que la estructura opera para la generación de las políticas, que constituyen su principal producto: ignora y soslaya los conflictos internacionales, así como aquéllos que se dan a nivel de líderes políticos del sector agropecuario, y entre éstos y los responsables de otros sectores y de la política macroeconómica. Privilegia un estilo de dirección basado en una visión paternalista del papel del Estado; pretende que el poder de decisión corresponda sólo al nivel nacional o central en perjuicio de los niveles regional y local; valora la efectividad del sector público agropecuario en términos de la eficiencia con la que actúa cada uno de sus servicios y no en términos de su proyección integrada al productor, ni de su contribución a la definición y logro de los objetivos sectoriales y nacionales; y restringe el análisis y asesoramiento para la definición de las políticas para la agricultura al campo de lo que tradicionalmente se ha llamado sector agropecuario.

Dentro de este análisis hay tres consideraciones importantes para enfrentar con éxito el reto que la situación actual presenta: primero, reconocer que corresponde al Estado orientar y apoyar la movilización continua e intencionada de actores e instituciones considerados clave, ya que condicionan el logro de los resultados deseados. Segundo, la situación actual exige repensar el enfoque de planificación y gestión pública, requiriéndose por lo menos la redefinición del contenido y la articulación de los procesos de análisis, asesoramiento y toma de decisiones. Y tercero, convenir que a un nivel más operativo se necesita coherencia integral entre políticas: macroeconómica, sectoriales, globales y específicas y regionales.

Una estrategia para el fortalecimiento institucional debe basarse en el convencimiento de que las políticas para la modernización con equidad de la agricultura no son responsabilidad

de una institución, sino de un conjunto de ellas, cuyo mandato está dado por el paquete de políticas que condicionan el que la agricultura llegue a desempeñar un nuevo papel como dinamizador de la economía. De ahí que el primer elemento para sustentar la estrategia de fortalecimiento institucional debe ser el reconocimiento explícito de ese paquete de políticas que se ha identificado como "políticas para la agricultura". Las "políticas para la agricultura" abarcan más que los tradicionales conceptos de políticas agrícolas, agropecuarias o silvo-agropecuarias. Además de esas políticas se incorporan aquellas macroeconómicas y de sectores afines –como la comercial, industrial, de transportes, etc.–, así como las políticas regionales que condicionan la evolución de la agricultura y por lo tanto el logro de los resultados deseados.

Si se parte de esta noción, se identifica un conjunto de individuos, grupos e instituciones que están vinculados a su definición, implementación y ajuste, y que son determinativos para el logro de los resultados que con ellos se busca. Ese conjunto de actores e interacciones conforman el segundo elemento que sustenta la estrategia de fortalecimiento institucional y es el "sistema institucional responsable de la definición, implementación y ajuste de políticas para la agricultura".

Las funciones que debe ejercer este sistema para cumplir con tal propósito se refieren a: caracterizar e interpretar la problemática; interpretar e inducir decisiones de nivel superior; precisar y adecuar resultados y estrategias; y definir, activar y adecuar la acción de transformación de la realidad. El ejercicio de dichas funciones debe estar condicionado por criterios que en esencia implican que los actores clave deben: estar adecuadamente informados y compartir una visión actualizada de los problemas de la agricultura; mantener un conocimiento actualizado de las decisiones de nivel superior e inducir los cambios necesarios en ellas; compartir el compromiso de lograr ciertos resultados y de seguir ciertas estrategias para lograrlos; y velar por la permanente adecuación de los programas de trabajo.

Para definir las acciones específicas que contribuyan a mejorar la capacidad en los países, es necesario identificar aquellas limitaciones cruciales de los sistemas institucionales nacionales cuya superación permita que el Estado cumpla el papel al que se ha hecho referencia en el campo de las políticas para la agricultura. Esto a su vez permitirá definir la estrategia para la acción y precisar los medios y la dinámica (acciones en el tiempo) a la que se recurrirá, dentro de una pragmática percepción de los potenciales y limitaciones de las instituciones nacionales e internacionales.

El primer elemento a ser identificado concierne la multiplicidad de procesos ecológicos, económicos, sociales y políticos que interactúan y que son tomados en consideración por las unidades decisorias –trabajadores asalariados-productores-agroindustriales-proveedores de servicios privados y el sector público. Estos procesos no sólo se han hecho cada vez más complejos, sino que por su dinámica requieren decisiones más frecuentes para que las unidades decisorias se ajusten de forma tal que alcancen hitos de corto plazo con miras a lograr objetivos y metas de mediano y largo plazo. Este proceso de decisiones demanda información, y cuánto más oportuna y veraz sea ésta, puede anticiparse que las decisiones serán más acertadas en función de las funciones y objetivos de cada ente decisorio.

El segundo elemento se refiere al pobre desempeño de los entes señalados en la toma de decisiones, que se efectúa con limitada disponibilidad y oportunidad de información, y con sesgos en la calidad de ésta. Evidentemente, quienes tienen mejor acceso a información (económica, tecnológica, oportunidades, etc.) o usualmente tienden a monopolizarla, pueden



generar para sí mayores beneficios que el resto de la sociedad. Por otro lado, en muchos casos la función del Estado de buscar y procurar el bienestar social y más específicamente aún su tarea de definir políticas, legislar y participar, es reducida por sus propias limitaciones para generar y usar información. Ello no sólo limita su función básica de definir políticas y decidir sobre medidas de política, sino que restringe su capacidad de concertación con las otras unidades decisorias. Por la importancia que tiene este factor el resto de esta sección se concentra en los requerimientos de información del sector público para participar en la generación de estrategias, la definición de políticas y el ajuste de las medidas de política para la agricultura.

La concepción y adopción de una estrategia para la modernización de la agricultura basada en ideas fuerza que se vienen generando en la región y a las que el IICA viene contribuyendo, requiere un conjunto de investigaciones cuya orientación y resultados se fundamenten en el diálogo y la orientación política para el desarrollo. Estas investigaciones se dan principalmente en centros académicos y de investigación nacional e internacional con elevado grado de intercambio ideológico. El sector público tiene en la mayor parte de los casos una participación orientadora y a veces participativa, y sólo en casos muy limitados una responsabilidad para hacer la investigación. Sin embargo, es importante que el sector público tenga la capacidad de influir para que se genere la adecuada información sobre estrategias para la modernización de la agricultura que motiven iniciativas políticas.

Una vez acordada políticamente una estrategia para la agricultura, ésta podrá viabilizarse en la medida que para modificar una situación existente se adopten políticas para ello. Estas políticas, tanto las macroeconómicas como las sectoriales y tanto las de incentivos como las de inversión pública, requieren fundamentarse en investigaciones que con alguna diferencia a las antes referidas suelen gozar de una mayor participación de los entes públicos, principalmente a través de los grupos o unidades de consulta y asesoría de los ministerios de agricultura, economía y planificación, y de los Bancos Centrales. Sin embargo, en este caso no hay proporción entre el mayor esfuerzo dedicado a la investigación y aquél hasta ahora menor dedicado a la discusión, al debate y a la transformación del conocimiento adquirido en información para la asesoría en la toma de decisiones. Esta asesoría debe ofrecer información oportuna en cuanto al impacto sobre el tiempo, costos y beneficios de las políticas de incentivos y las de inversión pública, sobre todo para que esta última responda a una adecuada participación del Estado y no sea ineficiente.

Por último, el ajuste en las medidas de política que inciden sobre la agricultura –aun cuando prevalezcan los lineamientos de política global<sup>2</sup>– requiere un seguimiento del desempeño de la agricultura, de la economía doméstica y de los mercados internacionales de productos, insumos y financieros. Dicho seguimiento es posible en gran medida si se genera información indicativa (no datos sino indicadores) que ilustre en forma continua el desempeño del escenario ecológico, económico, social y político que influye en las decisiones públicas y privadas. El sector público ha errado sin embargo al no crear la capacidad para generar esta información. Tan lamentable ha sido que la asistencia técnica internacional ha estado sesgada hacia la prestación directa de la asesoría para asuntos globales del fortalecimiento institucional, pero no hacia crear la capacidad para generar esta información

---

2 Un lineamiento global de políticas puede ser por ejemplo el que el gobierno compre la producción de un grano; sin embargo, el precio podrá ser revisado con tanta frecuencia como lo requiera la evolución de la economía, los precios internacionales, la intención de privilegiar ciertas regiones o grupos, etc.

específica para uso de los asesores de política y las autoridades sectoriales y extrasectoriales que toman las decisiones que afectan a los agricultores y otros actores del desarrollo de la agricultura.

Otro aspecto importante es la necesidad y urgencia de fortalecer la capacidad de los sistemas institucionales referidos, particularmente en el sector público agropecuario y en el sistema responsable de la planificación nacional. Es necesario priorizar y administrar adecuadamente la inversión pública, de modo que se logre que ésta –ya sea en agricultura, en el medio rural o en otros ámbitos– cumpla directamente con el propósito de incrementar el bienestar de la población rural e induzca inversiones privadas complementarias. Es ineludible fortalecer esta capacidad de los sistemas institucionales ante la severa crisis financiera y la importancia de atraer nuevas inversiones en el complejo agrícola-agroindustrial.

Una parte importante del sistema institucional que usualmente tiene una menor participación en el proceso de análisis de políticas y planificación pero cuyas propias orientaciones son decisivas, es el sector bancario (banca comercial y de fomento). Esta parte del sistema institucional requiere cambios profundos para adquirir una orientación y participación coherentes con las estrategias y políticas para la agricultura.

Previamente al planteamiento de la estrategia para el fortalecimiento del sistema institucional, debe destacarse que la capacidad de participación del sector público agrario en las investigaciones, el debate, la propuesta de políticas y en el seguimiento del desempeño sectorial y global, se ha agravado en primera instancia por una pérdida de los recursos humanos más calificados y por la ausencia de capacidad operativa, ambos a su vez directamente relacionados con los procesos de burocratización y política salarial hasta ahora inconsistentes con el papel requerido del sector público en el proceso de conceptualización, implementación y ajuste de las políticas. La crisis económica, que tan seriamente ha afectado los presupuestos del sector público, no hubiera tenido efectos tan graves en reducir la poca capacidad disponible si se hubiera apreciado el valor de tener dicha capacidad y adoptar las políticas para ello.

Un elemento a considerar para precisar la estrategia de fortalecimiento del sistema institucional, es que ésta se debe plantear vía el reforzamiento de la efectividad de los mecanismos que dichos sistemas emplean para la realización articulada y oportuna de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones. Tales mecanismos pueden en algunos casos surgir y operar sin modificar las “formas de organización” o “ámbitos institucionales” utilizados, sean éstos ubicados en un ministerio u otra institución, una región, un proyecto, un programa, etc. Se destaca que lo que se requiere es por un lado el incremento de la capacidad técnica analítica y, por otro, la articulación de los procesos que se siguen para la definición, implementación y el ajuste o adecuación de políticas. Con ello se busca alcanzar su coherencia a nivel macroeconómico, intersectorial, sectorial, regional e institucional, sin incurrir en acciones globales o integrales –muchas veces traumatizantes– de reformas administrativas.

Desde el punto de vista operativo, es importante señalar que el adecuado funcionamiento de los mecanismos de información busca que las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones no se restrinjan al trabajo aislado individual de un reducido número de personas, sino que dichas tareas más bien se acrecienten con diversas modalidades de concurrencia grupal, en las que a través del uso común de información apropiada se alcance un trabajo integrado de especialistas de distintas disciplinas.

A partir de estas consideraciones, para alcanzar el propósito de fortalecer los sistemas institucionales, se debe considerar el logro de tres situaciones que se plantean como objetivos operativos:

- que el esfuerzo nacional e internacional se coordine para que, a nivel de América Latina y el Caribe, las investigaciones y estudios de la realidad agrícola y rural de cada país y de la región generen información de juicio para definir estrategias para la modernización de la agricultura;
- que se tome conciencia de las limitaciones de las modalidades tradicionales de planificación –en términos de su concepción, instrumental y organización institucional;
- que en cada país se cuente con capacidad analítica y de asesoría y con mecanismos, de modo que se analicen y se tomen las medidas pertinentes para desarrollar o consolidar los procesos que permitan la participación organizada.

El logro de estos objetivos operativos llevará a crear sistemas de información efectivos a nivel de la institución directriz del sector y a nivel del sistema institucional referido. El funcionamiento de este sistema requiere sin embargo que se distinga las necesidades específicas cruciales a las que se ha hecho referencia; las limitaciones de disponibilidad de recursos humanos; la disponibilidad de recursos de operación, así como la capacidad para crear una base ampliada de dichos recursos.

Los instrumentos a los que se debe recurrir como un esfuerzo concertado de los organismos internacionales y los países incluyen la capacitación, el intercambio de experiencias, la difusión de información, la acción de apoyo directo y los estudios e investigaciones. Reconociendo la situación existente en los países, es necesaria la utilización de estos instrumentos en función de los grupos con los que se realizan y en la forma de participación de cada uno. Por un lado, se debe poner énfasis en trabajar con el sector público en los aspectos de capacitación y apoyo técnico directo para mejorar su capacidad de análisis y asesoría, y, por otro lado, se debe involucrar a representantes del sector público y los agricultores en la definición y discusión de los resultados de los estudios e investigaciones, aunque estas investigaciones deberán desarrollarse principalmente con centros de investigación y universidades. En cuanto al intercambio de experiencias, éste se debe propiciar entre países, entre el sector público y privado, y entre el sector público agropecuario y los otros sectores.

Dentro del marco de referencia antes expuesto, y considerando la experiencia hasta ahora adquirida, las acciones para contribuir al fortalecimiento de los sistemas institucionales deben orientarse hacia:

- generar y difundir material que permita robustecer las ideas fuerza, principalmente las propiciadas por el IICA sobre el papel potencial de la agricultura, la importancia de un sistema articulado de políticas para la agricultura y la relevancia de un fortalecimiento de los sistemas institucionales y de los mecanismos que hacen efectiva su acción;
- generar y difundir material que permita ampliar el conocimiento analítico y la habilidad de generación y manejo de información entre los técnicos del sector público agropecuario y de otras organizaciones responsables de políticas que inciden en la agricultura, de modo que sea más fructífero su diálogo, concertación y asesoría a niveles superiores;

- capacitar en servicio y a través de cursos de corta duración a los técnicos antes referidos en los aspectos analíticos y operativos-participativos, de modo de incrementar su capacidad de análisis y asesoría en el campo de las políticas para la agricultura y en particular en lo que concierne al manejo de los instrumentos de políticas de incentivos y de manejo de la inversión pública para el desarrollo de la agricultura;
- apoyar a las instituciones nacionales que conforman el sistema en la preparación de propuestas de proyectos que les permitan resolver sus problemas ligados a la capacidad operativa, incluyendo equipo, salarios, organizaciones, recursos de operación y otros medios que viabilicen su funcionamiento efectivo en el campo de la planificación y análisis de políticas.

Lo anterior se logrará a través de un esfuerzo concertado de los países y los organismos de cooperación técnica y financiera.

## BIBLIOGRAFIA

- AYALA, V. 1986. Evaluación técnico-económica y tendencias de la agroindustria en el Paraguay. s.n.t. Mimeo.
- BAGHWATI, J.N. 1988. Export promoting trade strategies: Issues and evidence. The World Bank Research Observer III.
- BANCO MUNDIAL. 1986, 1987, 1988. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, D.C.
- BELL, C.; HAZELL, P.B.R.; SLADE, R. 1982. Project evaluation in regional perspective. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- BERARDI, G.M.; GEISLER, CH.C. 1984. The social consequences and challenges of new agricultural technologies. Boulder, Colorado, Westview Press.
- BID. 1974, 1980-1981, 1984, 1988. Progreso económico y social en América Latina. Informes. Washington, D.C.
- BORNEMISZA, P. 1986. Evolución de la distribución del ingreso en el sistema cafetero costarricense: 1974-84. Tesis. San José, Universidad de Costa Rica. Escuela de Economía Agrícola.
- BURNS, J. A. 1983. The U.K. food chain, with particular reference to the inter-relations between manufactures and distributions. The Journal of Agricultural Economics 34 (3).
- \_\_\_\_\_ ; MCINERNEY, J.; SWINBANK, A. (eds). 1983. The food industry: economics and policies. London, Heinemann.
- BUTTEL, F.H.; BARKER, R. 1985. Emerging agricultural technologies, public policy, and implications for Third World agriculture: The case of biotechnology. American Journal of Agricultural Economics no. 67:1171-1175.
- CAMACHO, A. 1989. La modernización de la agricultura: el sector lechero en Costa Rica. San José, C.R., IICA. Programa I. Informe de avance.
- CEPAL. 1983. Tablas de insumo-producto en América Latina. In Cuadernos de la CEPAL no. 7. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ . 1989. La evolución económica reciente de América Latina y el Caribe. New York. LC/L. 492(CEG.15/3).
- \_\_\_\_\_ . 1988. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. s.n.t.

- DESAI, G.M. 1988. Policy for rapid growth in use of modern agricultural inputs. Chapter 12. In *Agricultural Price Policy for Developing Countries*. Ed. by J.W. Mellor, R. Ahmed. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- ENGLISH, B.C.; MAETZOLD, J.A.; HOLDING, B.R.; HEADY, E.O. 1984. Future agricultural technology and resource conservation. Ames, Iowa State University.
- EVENSON, R.E.; CARDOMI, M. 1970. Responsiveness to economic incentives by sugarcane producers in Tucuman, Argentina. New Haven, Yale University.
- FAO (ITALIA). 1988. Plan de acción. Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Roma.
- FERNANDEZ-BACA, J. *et al.* 1983. Agroindustria y transnacionales en el Perú. Lima. Mimeo.
- FMI. 1988. International financial statistics. s.n.t.
- GARCIA, M. 1983. Consumo de alimentos e ingesta de nutrientes por grupos socioeconómicos en los hogares de Honduras. Tegucigalpa, D.C., SIECA. Doc. no. 42/83.
- \_\_\_\_\_. 1984. Elasticidades precio e ingreso de los principales bienes alimenticios en Honduras. Tegucigalpa, D.C., SIECA. Doc. no. 44/84.
- \_\_\_\_\_. ; NORTON, M.; CAMBAR, P.; VAN HAEFTEN, R. 1988. Agricultural development policies in Honduras: A consumption perspective. Washington, D.C., U.S., Department of Agriculture.
- GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. 1987. From farming to biotechnology: A theory of agroindustrial development. Brasil, Basil Blackwell.
- HARBERGER, A. 1988. The economist and the real world. Pontificia, Universidad Católica de Chile.
- Conferencia presentada en ocasión de recibir el título de Doctor Honoris Causa.
- HAZELL, P.B.R.; SCANDIZZO, P.L. 1975. Market intervention policies when production is risky. *American Journal of Agricultural Economics* no. 56:645-649.
- \_\_\_\_\_. ; POMAREDA, C. 1981. Evaluating price stabilization schemes with mathematical programming. *American Journal of Agricultural Economics* no. 63:550-556.
- \_\_\_\_\_. ; ROEL, A. 1983. Rural growth linkages: households expenditures patterns in Malaysia and Nigeria. Washington, D.C. IFPRI. Research Report no. 41.
- \_\_\_\_\_. ; POMAREDA, C.; VALDES, A. 1986. Crop insurance for agricultural development. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- IICA. 1989. Las políticas macroeconómicas y la agricultura. San José, C.R. Serie Documentos de Programas no. 14.

- IICA. 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, C.R. Serie Documentos de Programas no. 1.
- JACOBS, O. 1988. El desarrollo agroindustrial en la estrategia de reactivación agropecuaria. San José, C.R., IICA, Programa IV. Documento de Trabajo.
- JOHNSON. 1989. Public agricultural policy, resource enhancement, technology development and rural poverty in Central America. San José, C.R. Report prepared for IICA.
- JOHNSTON, B.F.; KILBY, P. 1975. Agriculture and structural transformation. London. Oxford University Press.
- JONES, E.L. 1974. Agriculture and the industrial revolution. Oxford, Basil Blackwell.
- KAMINSKY, M. 1988. Inversión y crecimiento en la agricultura en América Latina y el Caribe: primera aproximación cuantitativa. San José, C.R., IICA, Programa I. Documento de Trabajo.
- KNUDSEN, O.; NASH, J. 1989. Agricultural sector adjustment lending and agricultural policy. s.n.t.
- LAJO, M. 1986. Precios, subsidios y monopolios. Lima, Perú, Fundación Friedrich Ebert.
- LIEVANO, M.; NORTON, R. 1988. Food imports, agricultural policies and agricultural development in El Salvador 1960-87. Report prepared for USAID/El Salvador.
- LU, Y.C. 1985. Impacts of technology and structural change on the agricultural economy, rural communities, and the environment . American Journal of Agricultural Economics no. 67:1158-1163.
- MONGE, G. R.; CORRALES, J. 1988. Políticas de protección e incentivos a la manufactura, agroindustria y algunos sectores agrícolas de Costa Rica. San José, Econofin.
- MUNDLAK, Y. 1988. Capital accumulation, the choice of technique and agricultural output. Chapter 10. In Agricultural Price Policy for Developing Countries. Ed. by J. W. Mellor, R. Ahmed. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MUSGROVE, P. 1986. Que los pobres coman mejor: evaluación de programas destinados a mejorar el consumo alimenticio de familias pobres en el Brasil. Washington, D.C., Pan American Health Organization.
- NEWBERY, D.; STERN, N. (eds). 1987. The theory of taxation for developing countries. London, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ . 1987. The theory of taxation for developing countries. London, Oxford University Press.
- NORTON, R. D. 1987. Agricultural issues in structural adjustment programs. Roma, FAO. Economic and Social Development Papers no. 66.

- NORTON, R.D. 1986. Haitian agriculture: Production costs, pricing and fiscal structure. Unpublished report.
- OBSCCHATKO, E. S. DE. 1989. La modernización del sector granos en la Argentina. Buenos Aires, IICA. Programa I. Informe de avance.
- \_\_\_\_\_. 1988. La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana. Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas.
- OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (OTA). 1986. Technology public policy and the changing structure of American agriculture. Washington D.C., U.S. Congress.
- PINSTRUP-ANDERSEN, P. 1986. Macroeconomic adjustment policies and human nutrition: Available evidence and research needs. Tokyo. 12th Session of the ACC/SCN.
- PIÑEIRO, M.E. 1988. Issues and options regarding the generation and transfer of technology for poor small farmers. Keynote In IFAD/Korean Seminar on the Generation and Transfer of Technology for Poor Small Farmers (1988, Seoul, Korea). Seoul, Korea.
- \_\_\_\_\_. 1988. Agricultura y desarrollo económico en América Latina y el Caribe: algunas ideas para la reflexión y la acción. In Conferencia de la Asociación Internacional de Economistas Agrícolas (20., 1988, Buenos Aires, Arg.). Buenos Aires, Arg.
- \_\_\_\_\_. ; TRIGO, E. 1983. Cambio técnico y modernización en América Latina: un intento de interpretación. Cap. 4 In Cambio técnico en el agro latinoamericano: situación y perspectivas en la década de 1980. Ed. por M.E. Piñeiro, E. Trigo. San José, C.R., IICA.
- POMAREDA, C.; ZAVALETA, L. 1984. Perspectivas de ajustes regionales en la producción agropecuaria en la Costa Norte y Selva Alta del Perú. Lima, INIPA.
- \_\_\_\_\_. ; SMITH, F. 1985. Returns to investment in human capital in Peruvian agriculture. Cambridge, Massachusetts. MIT. In World Congress of the Econometric Society (5., 1985, Cambridge, Mass.). Cambridge, Mass.
- \_\_\_\_\_. 1986. El financiamiento de la generación y transferencia de tecnología agropecuaria. Lima, Perú, ALIDE.
- \_\_\_\_\_. ; TORRES, Z.J. 1989. Las políticas macroeconómicas y sectoriales y los procesos de modernización en América Latina y el Caribe. San José, C.R., IICA.
- RAMIREZ, N. 1987. El empresario y su entorno económico. San José, Costa Rica. INCAE.
- REIG, N. 1986. La agroindustria de alimentos en Uruguay, 1975-1985. Montevideo, Uru., CINVE.
- RHEE, Y.W. 1986. La política de exportaciones y su administración: lecciones derivadas del Asia Oriental. Banco Mundial. Serie Industria y Finanzas no. 10.
- SILVA, G.; BRUNA, G. 1989. La modernización de la fruticultura en Chile. Santiago, IICA. Programa I. Informe de avance.



- STEWART, F. 1987. Macro-policies for appropriate technology in developing countries. Boulder, Colorado, Westview Press.
- SUNDQUIST, W.B. 1985. Impacts of emerging technologies in the U.S. and Third World agriculture: Discussion. American Journal of Agricultural Economics no. 67:1176-1177.
- TAPIA, M.; FLORES, J. 1984. Pastoreo y pastizales en los Andes del Sur del Perú. Lima, INIPA.
- THOMAS, V. 1985. Linking macroeconomic and agricultural policies for adjustment with growth. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- TORRE, C. DE LA.; BURGOS, M. 1986. Andenes y camellones en el Perú Andino. Lima, Concytec.
- TORRES ZORRILLA, J. 1989. La modernización de la agricultura: el subsector avícola en Perú. San José, C.R., IICA. Programa I. Informe de avance.
- URIBE, T. 1987. Hacia una estrategia de seguridad alimentaria. Revista de Planeación y Desarrollo 19 (1-2).
- VALDES, A. 1987. Comercio agrícola y políticas macroeconómicas: efecto en la expansión de la agricultura en América Latina. In Seminario sobre políticas comerciales y de precios en la agricultura latinoamericana (1987, Cartagena, Col.). Cartagena, Col., IICA-IDE/ Banco Mundial.
- VALDES, B. 1988. Cambio técnico, rentabilidad y crisis. El Trimestre Económico no. 55:559-578.
- VIDALI, C. 1989. La modernización del complejo agroexportador de hortalizas en México. San José, C.R., IICA. Programa I. Documento en elaboración.



**La edición y publicación de este documento es responsabilidad de la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.**

**En la misma participaron funcionarios de la Dirección y de la Imprenta del IICA.**

**Esta edición se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1989, con un tiraje de 1 200 ejemplares.**



## **PROGRAMA 1: Análisis y Planificación de la Política Agraria**

El Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria tiene el objetivo de colaborar con los países en el análisis y evaluación de modelos y estrategias alternativas de desarrollo agropecuario; contribuir al mejoramiento de la capacidad de análisis y asesoramiento para la definición y ejecución de la política agraria; y fortalecer la organización y administración de los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria.

El programa toma en cuenta que, en las actuales condiciones económicas internacionales, la agricultura es uno de los elementos centrales para posibilitar el crecimiento económico. Este papel de la agricultura como elemento dinamizador de la economía destaca, asimismo, la importancia de las políticas agrarias y la necesidad de analizarlas y ajustarlas al nuevo rol que el sector puede desempeñar.

**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS  
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas Agosto 1987/Haroldo Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE: November 1987/Alain de Janvry, David Runsten, Elisabeth Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL Diciembre 1987/Fausto Jordán, Diego Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeños y Funciones Julio 1988/Mario Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA Octubre 1988/Helio Fallas, Eugenio Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura Enero 1989/Cassio Luiselli Fernández, Carlos Vidalí Carbajal
- 10 LA ECONOMIA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA June 1989/G. Edward Schuh, M. Inez Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal June 1989/Alain de Janvry et al.
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Julio 1989/Eduardo Trigo, David Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Carlos Pomareda, Roger Norton, Lucio Reza, Jorge Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL Setiembre 1989/Alvaro de la Ossa, Alfredo Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA Setiembre 1989/Roberto Vásquez, Richard Webb, Carlos Pomareda, Félix Cirio

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica - Tel.: 29-02-22 - Cable: IICASANJOSE - Telex: 2144/IICA.  
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC, FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA