

HCA E14 P784p  
115207



115207

POLITICAS, ESTRATEGIAS E INCENTIVOS PARA LA  
TRANSFERENCIA Y ADOPCION DE TECNOLOGIA  
EN EL SECTOR AGROPECUARIO\*

DIPI  
1988  
17840

Dr. Carlos Pomareda\*\*

\* Conferencia presentada en la Sexta Reunión de Técnicos sobre Financiamiento Agrícola, auspiciada por el Banco de Guatemala, ALIDE y el CEMLA, Quetzaltenango, Guatemala, 25-29 julio 1988.

\*\* Director del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria, IICA, Apartado 55-2200 Coronado, Costa Rica.

00004121

IICA  
E14  
P784p



## CONTENIDO

	<u>Página</u>
1. INTRODUCCION .....	1
2. APRECIACIONES SOBRE EL ESCENARIO INTERNACIONAL .....	2
3. UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA FUNDAMENTADA EN LAS RELACIONES INTERSECTORIALES .....	4
4. LAS POLITICAS DE INCENTIVOS .....	7
A. El Sistema de Precios .....	7
B. Objetivos y Conflictos en el Manejo de la Política de Precios - Incentivos .....	10
C. Instrumentos de Política Agrícola Sectorial y Macroeconómica .....	12
D. El Dualismo Agrario y la Política de Incentivos .....	18
E. La Política de Incentivos en los Países de la Región y las Políticas en los Países Industriales .....	19
5. LA POLITICA DE INVERSION PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA .....	21
A. La Inversión Pública .....	21
B. Selección y Priorización de las Inversiones del Estado ..	22
C. Relaciones entre las Inversiones Pública y Privada y el Papel del Sector Financiero Nacional .....	26
6. COMENTARIOS SOBRE EL AJUSTE ECONOMICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA .....	28
7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE POLITICAS PARA LA AGRICULTURA .....	33
BIBLIOGRAFIA .....	37

## 1. INTRODUCCION

El título de esta representación invita a un diálogo que en la actualidad tiene la máxima relevancia, cuando se ha puesto de manifiesto en forma fehaciente que hay un vacío en la modelo de desarrollo para América Latina y el Caribe. No sería factible desarrollar en mi conferencia todas las temas que son pertinentes, pero con el propósito de motivar el diálogo en esta sesión voy a hacer referencia a algunos de los aspectos que considero centrales.

En primer lugar, y aunque en una forma muy rápida, es necesario, hacer referencia al contexto internacional en el que se desarrollarán los países de la región y las implicaciones para la agricultura. En este sentido es relevante destacar que no solo son importantes los mercados de productos, sino también los financieros y de tecnología y material genético, cuya evolución trae consigo serios desafíos para viabilizar la modernización de la agricultura de LAC dentro de un marco de equidad.

Se hace cada vez más obvio que no podemos aceptar más un modelo de desarrollo que parta de las diferencias sectoriales y que menosprecie el papel de la agricultura. Este aspecto es tratado con consideración a las interrelaciones sectoriales y el contexto internacional en el que necesitamos plantear el desarrollo de la agricultura. El papel potencial de la Agricultura es sustantivo si se plantea una estrategia que reconozca que una modernización de la agricultura con seria consideración de los aspectos de equidad, es una de las formas más viables de contribuir al crecimiento y el desarrollo de la economía en su conjunto. Esta propuesta, que viene tomando forma, reconoce la naturaleza de los encadenamientos industria-agricultura-agroindustria (IAAI), así como la participación de todos los estratos y organizaciones sociales dentro del propio sector rural.

Si se logra definir un rumbo para el complejo IAAI será más viable la propuesta, diseño y manejo de políticas macroeconómicas y sectoriales que estén adecuadamente articuladas. La coherencia entre las políticas sectoriales es fundamental, para que con base en ello la política macroeconómica procure el crecimiento de los sectores productivos como base del desarrollo y no que, como hasta ahora, se oriente hacia el "manejo de la economía", con medidas cuestionadas de ajuste recesivo. Dentro del conjunto de políticas para la reactivación del complejo IAAI, resulta útil separarlas en aquellas que constituyen incentivos y las que están más asociadas con inversiones públicas. En cuanto a las políticas de incentivos cada vez resulta más difícil separar los llamados incentivos sectoriales de los macroeconómicos, por cuanto los primeros están en muchos casos condicionados por los segundos y resulta más conveniente analizarlos en conjunto. En cuanto a las inversiones públicas, en forma similar, no resulta fácil identificar cuando una inversión pública en agricultura o alrededor de ésta tiene efectos multiplicadores más significativos; de allí la necesidad de plantear las inversiones públicas para la reactivación del complejo IAAI y no para la agricultura en forma aislada.

Por último, y aunque será tratado como un tema especial en este Seminario se hace referencia al sistema institucional dentro del cual se diseñan y llevan a la práctica las políticas planteadas. El funcionamiento de este sistema

institucional es fundamental para lograr los propósitos de desarrollo. Ignorar este sistema institucional y ver al sector público aislado del privado es tan limitante como ver al sector que provee asistencia técnica aislado del que moviliza recursos financieros.

Con estas consideraciones, a continuación se exponen algunas de las ideas centrales que se anticipa motiven la discusión y el aporte de otras ideas que enriquezcan los resultados de este encuentro. No quisiera proseguir sin hacer una reflexión en este último sentido y es que la suerte de que tenemos de participar en eventos como éste nos compromete para que el tiempo que permanecemos aquí lo dediquemos a hacer aportes, que luego bajo la iniciativa de las instituciones auspiciadoras sean sintetizados y difundidos; pero no solo en la forma de un informe de limitada circulación, sino a través de medios que hagan posible que las ideas pasen hacia quienes tienen la responsabilidad de conducir el proceso de desarrollo; y hacia la sociedad cuyo actuar viabilizará el desarrollo.

## 2. APRECIACIONES SOBRE EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Ha sido usual que en nuestro análisis del escenario internacional en el que se desempeña la agricultura, nos limitemos a la situación y perspectivas del mercado de productos, tanto los que importamos como los que exportamos. Ello es importante y así se verá a continuación; sin embargo podemos apreciar que, por lo ocurrido en los últimos años, y lo que se anticipa para los próximos; será de extrema importancia otorgar una atención especial al mercado financiero, el de tecnología y el de material genético; así como el contexto político de las relaciones internacionales.

Hasta hace unos meses se pronosticaba que el precio de los cereales podría bajar durante uno o dos años antes de iniciarse un proceso de recuperación (Banco Mundial, 1986). La sequía que azota los Estados Unidos y el déficit fiscal en dicho país (que repercutirá en el programa de subsidios en la agricultura) sugieren que se ha iniciado un proceso de recuperación del mercado de cereales. Para los países exportadores de trigo como Argentina y Uruguay o de soya como Brasil, estas son buenas noticias; sin embargo para la mayoría de los países importadores de cereales, esto agravará su ya deteriorada situación de balanza comercial. En cuanto a los productos de clima templado y tropical como el café y el banano, las perspectivas son aun buenas, sin embargo está latente la amenaza de que los descubrimientos biotecnológicos pueden dar origen en cualquier momento a productos sustitutos. De hecho esta situación ya se presentó en el caso del azúcar, producto que tiende a desaparecer del mercado internacional ante la utilización de la fructosa.

En términos generales no podemos tener mucha confianza en el mercado internacional de productos por cuanto las inestabilidades de precios ocurridas en el pasado, van a continuar. En todo caso lo importante para cada país es el poder estructurar una cartera diversificada de exportaciones que le permita manejar los riesgos que se anticipan en los mercados externos. En el afán por diversificar dicha cartera es muy importante considerar que el mercado para algunos productos como frutas tropicales estacionales y flores es frágil,

reducido y de alta competitividad. Por otro lado la producción de estos cultivos requiere de altas inversiones, que en algunos países se están privilegiando sin un claro conocimiento del efecto que estas inversiones tendrán en la economía en su conjunto.

En el escenario internacional ha cobrado un gran espacio de comercio de tecnología y material genético y es probable que este comercio aumente a medida que se perciba como un negocio de alto lucro. De hecho las mismas empresas transnacionales comercializadoras de granos y aquellas dedicadas a la producción y comercio internacional de agroquímicos, están haciendo cuantiosas inversiones en el campo de la biotecnología. La lucha por patentizar material genético y tecnología es creciente y no estamos lejos de observar agresivas batallas en el mercado internacional de estos insumos. Este material de por sí valioso, no deja de significar un peligro cuando el proceso de patentización aunado a la apropiación de conocimiento puede conducir hacia una dependencia tecnológica y de material genético, que ni siquiera los centros internacionales miembros del CGIAR están preparados para afrontar. El reto para los países de la región es por lo tanto de enormes implicaciones.

Aunque los mercados de productos y tecnología son los más fácilmente perceptibles por quienes están de alguna forma relacionados con la agricultura, es en el mercado financiero donde se han dado los procesos de mayor trascendencia. Estos procesos han tomado varias formas y de alguna manera han estado asociados. En cuanto a cifras dos pueden darnos una idea de la magnitud. Primero la fuga de capitales de América Latina hacia los países desarrollados mientras ocurría el proceso de endeudamiento externo más acelerado (1978-83) ha sido tan cuantioso como el monto de la deuda externa (Williamson y Lessard, 1987). Segundo, en los últimos tres años el monto de las transacciones financieras legítimas y resultantes del cambio relativo del valor de la monedas, transferencia internacional de valores, amortizaciones de deuda, etc., ha superado en veinte veces el valor de las transacciones comerciales de mercancías (Schuh, 1987).

La evolución de este mercado, aunado al proceso interno de especulación financiera en muchos de los países representa una amenaza para la canalización de recursos con fines productivos. De hecho se asevera que gran parte de la fuga de capitales se ha dado por razones de falta de seguridad interna en lo político, más que por buscar alternativas más rentables en el exterior. Desde luego que esta apreciación no toma en cuenta la fuga de capitales asociada con la corrupción en el manejo de recursos externos y domésticos la cual no es fácilmente registrable en las estadísticas financieras internacionales. Sin embargo en la fuga de capitales no termina el drama. Rodríguez (1987) ha planteado que en muchos casos sacar el capital es el primer paso de una serie que incluye sacar a la familia y finalmente emigrar para convertirse en empresario, muchas veces exitoso, en los países desarrollados, agravando el problema de capacidad gerencial en los países en desarrollo. Es obvio que si este proceso va a continuar con buenas o malas perspectivas para el comercio de productos y con o sin moratoria para el pago de la deuda, poco se puede hacer por la recuperación económica de la región y menos aún para viabilizar cualquier propuesta de estrategia para la agricultura.

### 3. UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA FUNDAMENTADA EN LAS RELACIONES INTERSECTORIALES

En la crisis económico-financiera de los últimos años, se ha puesto de manifiesto que la visión tradicional del sector agropecuario como proveedor de divisas, alimentos baratos y mano de obra para la operación de sectores industriales orientados a la sustitución de importaciones, no responde ya a la realidad y necesidades de las economías de América Latina y el Caribe. El énfasis en nuevas políticas de industrialización vía incrementos de exportaciones de manufacturas no ha cambiado esta visión tradicional en medida significativa. En la actualidad no existe un modelo general de desarrollo que permita compatibilizar las necesidades de crecimiento con la actual situación nacional e internacional y que sirva de guía a los programas económicos nacionales. Ello plantea la necesidad urgente de precisar una estrategia de desarrollo y dentro de ella definir políticas para la reactivación y el desarrollo de la agricultura y de la economía en general. Ello a su vez plantea la necesidad urgente de definir políticas para la reactivación y el desarrollo de la economía que se apoyen fuertemente en una redefinición del papel de cada uno de los sectores y en particular de la agricultura en dichos procesos.

Se viene trabajando una corriente ideológica que se basa en el hecho de que la agricultura representa en la región un vasto potencial de recursos productivos que deben ser dinamizados convenientemente para que puedan aportar nuevas formas viables de crecimiento y desarrollo. Para que ello se logre es necesario que se profundice su modernización, se definan estrategias, opciones y políticas económico-sociales orientadas a mejorar la eficiencia, incrementar la diversificación, renovar los procesos de inversión y orientarlos a la reestructuración productiva sectorial, de modo que potencien a nivel nacional los efectos multiplicadores que generan los crecientes vínculos entre la agricultura y otros sectores de la economía.

Al emplear los indicadores corrientemente utilizados, la agricultura de algunos países parece relativamente poco importante como sector productor, pero al tomar en cuenta sus efectos sobre otros sectores y viceversa, pasan a ser relativamente más importantes (Mandler, 1987). De aquí la relevancia de instaurar una nueva forma de pensar y actuar que reoriente las políticas macroeconómica, agropecuaria y de otros sectores afines, con el propósito de asegurar que sean coherentes con esta propuesta de dinamización de la agricultura, como un vehículo para el desarrollo. Ello requiere como punto de partida una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global con los responsables de las políticas específicas, en particular la agrícola e industrial en los países. Es esencial además fortalecer los vínculos entre las autoridades del sector agrícola y autoridades de otros sectores como industria-comercio.

La crisis económico-social prevaleciente evidencia que los países de ALC requieren una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo. Es preciso una definición de nuevos estilos de desarrollo que potencien el papel de la agricultura, ya que "debe abandonarse el antiguo concepto de 'agricultura como sector primario'; es preciso asumir el de 'complejo agroindustrial integrado y tecnificado'" (Piñeiro, 1987). Dados los resultados generados en la región por las estrategias de crecimiento basadas en modelos de industrialización vía

sustitución de importaciones que en ella se aplicaron, es conveniente analizar y evaluar estrategias alternativas. Las anteriores implicaron la adopción de medidas que en la mayor parte de los casos actuaron negativamente sobre el sector agropecuario, al que se asignó el papel de proveedor de insumos baratos para la industria, alimentos baratos para los asalariados urbanos, divisas vía exportaciones primarias, y ahorros para la industria y otros sectores -en muchos casos implícitamente transferidos a través de políticas cambiarias y de precios relativos que discriminaron contra los incentivos de la agricultura.

Los procesos de industrialización que se dieron en la región sustituidores de importaciones, con precios relativos internos desfavorables a la agricultura y sin cambios significativos en la composición de las exportaciones en algunos casos, o con disminución de la importancia relativa de las exportaciones agrícolas en otros, condujo a un deterioro relativo de la agricultura una descapitalización en el medio rural y un éxodo de población rural a zonas urbanas, de mayores proporciones que el que posiblemente se hubiese dado en otras circunstancias. Por otra parte, la industria no generó las fuentes de trabajo necesarias para absorber productivamente a la creciente población que buscaba ocupación en ella, e incluso en muchos casos disminuyó la participación relativa de la población ocupada en la industria manufacturera respecto a la total, tendiendo a incrementarse la participación de la del sector servicios pero con muy bajos niveles de productividad.

Es necesario entonces analizar la viabilidad, implicaciones y resultados probables de una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo que se apoye en el sector agropecuario como motor y dinamizador de estos procesos. Lo antes expuesto conlleva a reconocer la ausencia de claridad conceptual y evidencia empírica respecto a los vínculos que relacionan a la agricultura con el resto de la estructura productiva en sus distintas áreas y funciones, y en relación a las diferentes clases de agentes económicos, así como la viabilidad de un desarrollo económico global con base en la reactivación de la agricultura y del complejo agrícola-industria. En este sentido, crecimiento con equidad y desarrollo están íntimamente relacionados con temas tales como industrialización y modernización de la agricultura. Habrá entonces que revisar el grado de adecuación de conceptos, definiciones e indicadores que se utilizan corrientemente, al cuantificar dichas vinculaciones, y evaluar el papel que desempeña la agricultura vis a vis el de otros sectores en los aludidos procesos de crecimiento y desarrollo. Es preciso anotar que esta relación intersectorial, que se considera fundamental en gran parte de los países de América Latina, no lo es tan importante en varios de los pequeños países del Caribe, en donde las relaciones potenciales agricultura-turismo-importación de alimentos pueden tener importantes implicaciones.

Se plantea como hipótesis que una estrategia de desarrollo que se apoye en la modernización de la agricultura y la articulación de las relaciones IAAI puede ayudar a solucionar, a través del desarrollo del complejo agroindustrial, parte de los problemas generados por la excesiva emigración de las zonas rurales. Por ejemplo, ello sería posible localizando industrias livianas que tengan altos coeficientes técnicos de insumos agrícolas de origen nacional en zonas rurales, lo que permitirá reducir el flujo migratorio a las ciudades e incluso cambiar su sentido, al ofrecer nuevas oportunidades de trabajo, mayor demanda por bienes

agrícolas intermedios por parte de la industria, y mayores demandas finales a raíz del incremento del ingreso disponible en la zona. En adición a ello se disminuirían los costos en que incurren los gobiernos para expandir infraestructura urbana.

El análisis del problema antes referido requiere de un conjunto de componentes articulados en un programa de investigación cuyos resultados sean la base del debate y la toma de decisiones (IICA, 1988). En dicho análisis es importante resaltar dos consideraciones:

La primera consideración que se tiene que hacer es con relación a la ausencia de indicadores de desempeño de la agricultura respecto a los otros sectores, y sus implicaciones para la dinámica del desarrollo global. Ya se destacó anteriormente el papel que jugó la transferencia implícita de una parte del excedente generado en el sector agropecuario, a través de los desfavorables precios relativos que el mismo enfrentó. Se ha destacado la conveniencia de complementar los indicadores económicos tradicionalmente utilizados, con otros nuevos que tomen en consideración el efecto acumulado de interacciones, eslabonamientos y efectos indirectos, que los primeros no cuantifican adecuadamente. Su estimación empírica permitirá diferenciar características que adopta la interacción entre la agricultura y el resto del aparato productivo y sus vinculaciones con el exterior y con otras variables a considerar. Es necesario por lo tanto cuantificar explícitamente relaciones de precios que interesen al sector y el efecto de sus variaciones en el tiempo.

Una segunda consideración es la falta de investigaciones en los países que permitan alcanzar conocimiento sobre la ocupación y empleo por rama de actividad; la utilización del capital fijo, valorado a precios del año de referencia; la desagregación del valor agregado bruto por rama, de actividad, en sus componentes; las interrelaciones en el sector agropecuario y de éste con aquellas ramas de la industria manufacturera que tengan mayores vinculaciones con el sector agropecuario en el proceso de la producción (ya sea porque el insumo de productos agropecuarios es significativo como porcentaje del total de insumos intermedios, o porque parte relativamente importante de su producción satisface demanda intermedia del sector agropecuario. Conocer esto permitirá cuantificar en mejor forma las interacciones que entre estas ramas se dan, las del complejo agroindustrial y las del mismo con el resto del aparato productivo. Sobre este particular es importante ver el trabajo de Mellor (1986).

Por otro lado el planteamiento de una estrategia basada en el complejo IAAI requiere conocer el comportamiento de sector hogares, como perceptores de ingresos y como consumidores, clasificados por tramo de ingresos (distinguiéndose hogares con ingresos bajos, medios y altos, por ejemplo) o categoría socio-económica. Este conocimiento permitiría apreciar el cuadro de transacciones intersectoriales para distinguir en la llamada "zona de valor agregado" a los hogares como sector institucional. Lo anterior permitiría, cuantificar los efectos redistributivos que sobre el ingreso primario y el nivel y composición del consumo final de los hogares tendrían diferentes estrategias de desarrollo. A su vez es importante conocer la estructura de gasto y consumo y en particular el gasto en alimentos vis a vis, los gastos en otros bienes y servicios de origen foráneo o con elevado componente importado cuyo consumo ha

sido inducido tanto por las políticas económicas como por la propaganda, compañera inevitable del proceso de urbanización. Además se requiere conocer el gasto en alimentos y la forma en que dicha composición puede ser cambiada para que la orientación del consumo de alimentos sea consistente con las estrategias de fomento de la producción agropecuaria. (Ver IICA, 1988).

Como se sugiere en la Figura 1 los efectos multiplicadores del proceso de modernización de la agricultura, pueden ser significativos principalmente cuando se incrementa la demanda por insumos industriales; cuando se generan mayores volúmenes de producción a ser comercializados y cuando el volumen de alimentos puede resultar en menores precios y aun en ese caso, en mejores ingresos para los productores si se logra producir con menores costos marginales. (Ver Pomareda, 1987).

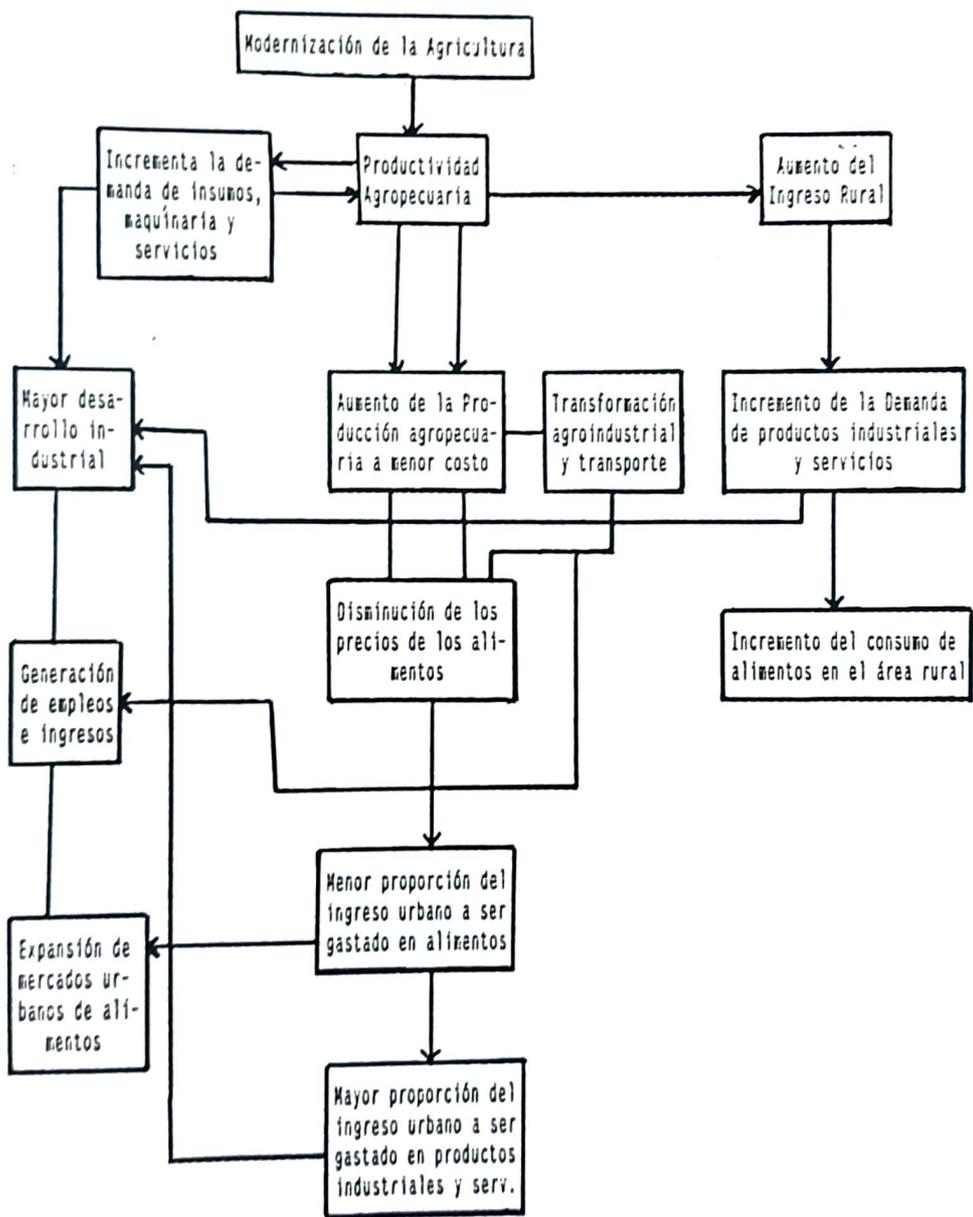
#### 4. LAS POLITICAS DE INCENTIVOS

Las políticas de precios, utilizadas como incentivos, 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 de los instrumentos de política seleccionados. Esta sección presenta: i) una visión del sistema de precios; ii) una referencia a los propósitos de las políticas que, respondiendo a objetivos particulares, alteran el funcionamiento del sistema de precios; iii) los instrumentos de la política de precios usados a manera de incentivos; iv) los problemas que para el manejo de la política de precios surgen del dualismo agrario; v) una referencia a las políticas de incentivos en los países industriales y su influencia en los países de la región. Se reconoce, como punto de partida, que las políticas de precios tienen un alcance limitado y que constituyen sólo uno de los componentes de una estrategia para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

##### A. El Sistema de Precios

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 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 de 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.

FIGURA 1. MECANISMOS A TRAVÉS DE LOS CUALES SE EJERCEN LOS EFECTOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA



FUENTE: (Pomareda, 1987)

La comprensión del sistema de precios resulta, por lo tanto, importante para poder luego evaluar cómo la intervención del Estado, orientada a satisfacer objetivos particulares, modifica el funcionamiento de este complejo sistema. Ello, a su vez, permite percibir la 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 aquellas de desarrollo global. A su vez este requerimiento implica la necesidad de un esfuerzo conjunto entre quienes analizan y quienes definen las políticas macroeconómica y las de incentivos sectoriales.

El sistema de precios es el mecanismo que en forma dinámica permite las transacciones de bienes, capital y servicios que realizan los protagonistas del mercado. El Estado tiene la responsabilidad central y fundamental de orientar el funcionamiento del sistema mediante su normatividad para crear las condiciones propicias, así como suplir a través de una participación puntual y temporal las deficiencias de funcionamiento del sistema. El mayor o menor énfasis en cada una de estas funciones del Estado, de hecho una potestad política, será decisivo para la modernización de la agricultura y la reactivación del complejo IAAI.

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, tanto el nivel y estructura de la producción como la utilización de recursos en el sector guarda 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 a través del impacto sobre los precios y costos de producción del sector, 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.

Puede comprenderse así que el sistema es complejo y que sólo algunas modificaciones en su funcionamiento están al alcance de los responsables del sector público agrícola, vía las políticas sectoriales. Las políticas macroeconómicas, que han sido las de mayor impacto y las que en el futuro serán decisivas, no han estado suficientemente articuladas con las políticas sectoriales. Más aún, existe evidencia de que las políticas macroeconómicas que priorizaron el desarrollo industrial, tuvieron un sesgo que ha gravado a los productores y ha contribuido a que en forma sistemática se deterioraran las condiciones en el sector rural.

B. Objetivos y Conflictos en el Manejo de la Política de Precios - Incentivos

La política de precios es "la orientación establecida por el Estado para su intervención directa e indirecta con el propósito de alterar los niveles de precios (todos) que reciben y pagan quienes participan en el mercado". La política de precios debe interpretarse, además, como un complemento a las políticas de inversión pública en generación y transferencia de tecnología agropecuaria; de fomento de la comercialización, agroindustria y comercio exterior; de servicios de sanidad animal y vegetal; de apoyo a la organización para el desarrollo rural y otras. Puede apreciarse así que el manejo de los ingresos y egresos fiscales se convierte en un elemento central de consistencia para el financiamiento de la participación del Estado en el manejo de la política de precios, en complementariedad con las políticas de inversión pública.

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, el propósito fundamental de la política de precios en el contexto actual deberá ser propiciar la transferencia de recursos hacia dicho sector, 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 precio tendrían el objetivo 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.

Los precios pueden ser una forma efectiva para lograr aumentar la producción de un producto a corto plazo. Sin embargo, es necesario hacer dos observaciones importantes: primero, la evidencia sugiere que, si los precios de todos los productos en una región subieran, la elasticidad de oferta agregada sería baja (0.2 a 0.4). Y, segundo, aun en el caso de un solo cultivo, el primer impacto del aumento del precio puede ser aumentar la oferta pero, a menos que se produzcan innovaciones tecnológicas, no hay evidencia de un impacto significativo como para esperar el deseado crecimiento de la agricultura. Esto implicaría que promocionar el crecimiento agropecuario con base en incentivos de precio solamente puede ser una forma muy costosa de lograrlo, además de su potencial efecto inflacionario.

Los precios de garantía de los productos, anunciados con anticipación, son apreciados como un instrumento de estabilización del ingreso esperado, lo cual a su vez reduce el riesgo y favorece las inversiones; no obstante las correlaciones entre precios y rendimiento de varios productos, el resultado final no es necesariamente un ingreso neto más estable a través del tiempo.

Dado que la oferta es inestable por factores climáticos y otros y muestra importantes variaciones estacionales, se requiere minimizar las consecuencias de estos aspectos en el abastecimiento de la canasta de alimentos básicos. Por lo tanto, los precios pueden ser alterados a través del manejo de inventarios para lograr ajustes en el consumo consistentes con la variación estacional de la oferta y, además, pueden acompañarse de programas de comunicación social para orientar el consumo en favor de ciertos productos.

Finalmente, las políticas de precios pueden cumplir un objetivo de redistribución, ya que el alza de los precios incrementaría el ingreso de los productores; pero sin programas de protección al consumidor, ello puede contribuir a una disminución del ingreso real de los consumidores, incluyendo los trabajadores rurales sin tierra. Otra forma de redistribución 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 de hecho conflictos debido a los efectos múltiples de las políticas. Los mayores conflictos se dan primero en relación a los grupos afectados (productores, consumidores, gobierno), y segundo en relación a 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 considerar la posición relativa de los precios de productos que compiten por recursos escasos y el efecto neto sobre otras condiciones macroeconómicas. Por ejemplo, un alza del precio del maíz puede inducir al autoabastecimiento de este producto, que es fácilmente importable, en sustitución de algodón, que puede ser una importante fuente de divisas. Efectos similares se pueden dar en el consumo de productos que son sustitutos, pudiendo un subsidio al consumo favorecer el crecimiento en la demanda de productos domésticos que pueden producirse en regiones específicas con prioridad política dentro de un país, en sustitución de otro producido en una región menos prioritaria o importado.

Otro tipo de conflicto que posiblemente se hará más evidente en los próximos años 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, dependerá, por ejemplo, de la magnitud de las intervenciones y de la competitividad por recursos. En todo caso, siempre es posible alcanzar los efectos deseados y minimizar el gasto fiscal si, por ejemplo, el subsidio a un insumo se compensa por el impuesto a un producto.

Por otra parte, debe considerarse que usualmente el subsidio a un insumo puede ser más deseable que un precio de garantía, porque permite guardar coherencia entre una política sectorial de estímulo de la oferta con una política global de control inflacionario. La aplicación de los precios de garantía de los productos permite ilustrar también los conflictos en los objetivos de las políticas sectoriales que persiguen el incremento de la rentabilidad con aquellas

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 resultan de particular importancia en las condiciones actuales de la economía de los países y, por tanto, deberán recibir atención especial al momento del análisis de las alternativas de medidas de política.

Los conflictos en relación a la distribución del ingreso entre grupos surgen también en el manejo de la política arancelaria. 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 (si el precio doméstico es igual al precio de importación) y el gobierno, y se perjudican los productores, a menos que se usen esos recursos para programas especiales, que permitan ofrecer a los productores precios mayores que los internacionales.

Del análisis efectuado en esta sección, se desprende que los objetivos de la política de precios utilizados como incentivos suelen ser específicos para productos o grupos de productores y, por lo tanto, no pueden siempre alcanzar objetivos múltiples ni beneficiar a todos los miembros de la sociedad, y que este conflicto debe ser reconocido y anticipar sus consecuencias. 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.

### C. Instrumentos de Política Agrícola Sectorial y Macroeconómica

La aplicación de incentivos económicos para la agricultura tiene a su alcance una serie de instrumentos de política sectorial y global que es preciso señalar y evaluar en cuanto a su uso potencial bajo las condiciones esperadas en los países. La selección y aplicación adecuada, en respuesta a problemas y condiciones específicas, evitará la utilización ineficiente de recursos escasos, principalmente cuando éstos tienen usos alternativos.

En primer lugar, los llamados precios administrados de los productos pueden adoptar varias formas según que el objetivo sea inducir el aumento de la producción o formar parte de una estrategia global de manejo de política económica y, en particular, de control inflacionario. Los precios de garantía tienen el propósito de incrementar la producción, redistribuir el ingreso en favor de los productores, reducir la incertidumbre o tan solo ser una guía para asignar el crédito subsidiado. Su estimación, lamentablemente, adolece de muchas limitantes sobre todo cuando se basa en costos promedio de producción, los cuales pueden ser muy variables entre regiones y entre unidades de producción y no reflejan los costos reales. Su administración compromete al Estado para la compra de los productos, lo cual requiere el establecimiento de empresas estatales cuyos costos deben contabilizarse cuando se analiza la relación beneficio/costo de estos programas. Por otra parte, es importante reconocer que

la existencia de estas organizaciones públicas hace más vulnerable al Estado, que debe, en forma continua, financiar los déficits habituales de estas organizaciones.

La experiencia provee evidencia de que los precios guían las tasas de adopción tecnológica, pero igualmente importante es la apreciación de que los precios juegan también un papel relevante en la producción de tecnología, siempre que haya un potencial para innovación y voluntad de invertir en su descubrimiento. Estas consideraciones son fundamentales si se espera una rápida modernización de la agricultura de la región. Se puede encontrar en los precios atributos que ejercen influencias muy sutiles. Por ejemplo en el caso de la caña de azúcar en la Argentina entre 1945 y 1966, la incorporación del contenido de sacarosa como consideración para el precio pagado fue determinante de la adopción de variedades de alto contenido de sacarosa en reemplazo de otras que simplemente proveían un alto rendimiento en volumen de caña (Evenson y Cardomi, 1970). Una situación similar se observó en el Perú en el período 1980-1984 cuando, en respuesta a un precio único para el arroz en cáscara y sin consideraciones de calidad molinera, el área de arroz de la variedad CICA-8 (la de más alto rendimiento) se incrementó sustancialmente y desincentivó los esfuerzos de desarrollo y adopción de otras variedades de mucho mejor calidad molinera (Pomareda y Zavaleta, 1984).

Si bien el máximo interés en el manejo de los precios de los productos recae sobre su efecto en la producción, el uso de subsidios al consumo ha sido una práctica genérica con serias consecuencias para el presupuesto público y como una importante fuente de distorsiones. Esto surge fundamentalmente por la aplicación de subsidios generalizados al alcance de toda la población (y hasta de los países vecinos), sin tener en consideración niveles de ingreso y la condición grupal y familiar. Ante esto, una alternativa más recomendable frente a la crisis fiscal podría ser los programas de asistencia alimentaria a grupos en mayor peligro nutricional, incluyendo los niños, las madres gestantes y los minusválidos.

Cuando los precios, controlados o subsidiados, se aplican a ciertos insumos como los fertilizantes, no solo influyen la demanda de dichos insumos, sino también la mezcla o combinación de ellos en las tecnologías de producción. Es importante destacar que, por ejemplo, la elasticidad de la demanda de fertilizantes al corto plazo varía entre 0,3 y 0,7. Sin embargo, si en forma simultánea se incrementan los precios de los productos, la elasticidad de la demanda de fertilizantes varía entre 0,7 y 2,5. Este importante efecto debe anticiparse en un plan de fomento de la producción vía política de precios de insumos. La política de subsidio al precio de los fertilizantes ha probado ser efectiva para incentivar el uso de fertilizantes entre productores que no lo usaban, sin embargo puede introducir sesgos hacia el uso de insumos importados. Por otro lado, la promoción comercial indiscriminada del uso de insecticidas y fungicidas puede inducir a la dependencia de agroquímicos conducente a insoslayables daños ecológicos y de desequilibrio biológico.

Las tarifas sobre el uso de agua de riego de escorrentía y subterránea pueden constituirse en un instrumento de política de precios para incentivar un uso racional de este factor. El manejo adecuado del precio del agua induciría un

uso más efectivo y motivaría las inversiones para evitar los problemas de drenaje, salinidad y erosión; la disminución de los efectos de los riesgos de sequía e inundación; la regulación del uso a través del tiempo; y, evidentemente, la tecnificación y modernización del riego.

La incertidumbre y los riesgos tipifican la actividad agropecuaria y parecen constituirse en factores cada vez más serios considerados por los productores para sus decisiones. Como una respuesta parcial a estas limitantes, además de las políticas de precios de garantía y de manejo de "stocks de" seguridad, el seguro agrario en sus diferentes modalidades puede, bajo condiciones muy particulares, constituir un importante incentivo para la producción, la adopción tecnológica y las inversiones en la agricultura. La viabilidad del seguro agrario en las actuales condiciones críticas de disponibilidad fiscal implicaría, sin embargo, que el diseño de los programas podría ser con cobertura para riesgos específicos y con posibilidad de cobro de indemnizaciones sólo por pérdida total, lo cual disminuiría el riesgo moral; permitiría bajar los costos administrativos y que los montos de pagos por indemnizaciones sean cubiertos por las primas cobradas. Estas características de los programas, además de su diversificación en rubros asegurables, incrementarían su viabilidad financiera y contribuirían a su aumento de popularidad, principalmente porque los productores pagarían primas menores y los aportes del estado disminuirían sustancialmente.

De un trabajo realizado durante varios años por el IICA, que se enriqueció con la experiencia de muchos países a nivel mundial, se determinó que inducir la demanda por el seguro de cosechas con los esquemas actuales, con un elevado subsidio a las primas, supone que los mecanismos tradicionales de manejo de riesgo al alcance de los productores no son efectivos o son inadecuados. En dicho caso el seguro ofrecido por las instituciones públicas estaría sustituyendo dichos mecanismos y no necesariamente en una forma más eficiente para la sociedad. En relación a su asocio con los programas de crédito agrícola, el seguro de cosechas sólo mejora parcialmente la recuperación de los préstamos cuando las causas de las pérdidas son los desastres naturales; pero éstos no son en todos los casos las principales causas de la morosidad. En relación al costo de los programas, éstos han sido tan altos que han requerido subsidios que varían entre el 50% de las indemnizaciones en EE.UU. a 80 y 85% en México y Costa Rica (Hazell, Pomareda y Valdés, 1986).

Uno de los instrumentos de política sectorial (aunque en consulta y concertación con las autoridades monetarias) al que se recurre con más frecuencia para incentivar la producción en los países es la tasa de interés del crédito agrícola. De hecho se ha dado más atención a la tasa de interés en valor nominal que a su relación con los precios de los productos. El resultado ha sido que ante los precios bajos, el crédito subsidiado se ha desviado hacia oportunidades financieras más rentables que la agricultura. La existencia de tasas reales negativas, mientras la actividad agrícola no sea rentable, no podrá considerarse como un instrumento de política efectivo para el fomento de la producción agropecuaria. Por otra parte, la decisión de mantener dichas tasas activas a niveles muy distantes de las tasas pasivas y el mantenimiento de elevados costos de administración del crédito agrícola, requerirá recursos fiscales y, por tanto, ejercerá presión sobre las medidas de política monetaria.

Además de los instrumentos de política sectorial antes referidos, los instrumentos de política macroeconómica constituyen la forma más efectiva de acción del Estado para ofrecer incentivos económicos a la agricultura. La experiencia de los países revela que el manejo global de la política económica y la búsqueda de metas de desarrollo urbano industrial ha implicado la aplicación de políticas macroeconómicas que han ejercido una discriminación en contra de la agricultura. El manejo de la política cambiaria y en particular el tipo de cambio real (TCR), si bien cumple algún propósito en el manejo de los déficit fiscales, ha impuesto un fuerte gravamen en el sector agroexportador y, por otro lado, ha privilegiado la transferencia de ingresos a otros sectores vía alimentos baratos y otros efectos. El tipo adecuado de cambio real, libre de sesgos y distorsiones, determina un nivel adecuado de rentabilidad del sector de exportaciones y de competencia con importaciones; por lo tanto, el TCR debe ser por lo menos neutro y no negativo en relación a los efectos positivos que por otro lado se pueden inducir con las políticas sectoriales.

La discriminación en contra de la agricultura no es permanente y los cambios en las condiciones a través del tiempo varían significativamente. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, los términos de intercambio se movieron favorablemente para este sector entre 1973 y 1977, período durante el cual la agricultura ganó 12,7%; sin embargo, la posición fue revertida y entre 1977 y 1984 el sector perdió en los términos de intercambio 25,6%. El resultado de esto es que a pesar de que durante el último período el volumen físico de la producción agropecuaria se incrementó en 21% (acumulado), con sus ingresos los productores en 1984 podían comprar 8% menos productos industriales que en 1977. Ello revela un deterioro del estatus económico de los productores, a pesar del aumento de la producción, fundamentalmente debido a elementos de política macroeconómica inconsistentes con las políticas sectoriales (Norton, 1986).

En la formulación de las políticas globales, será necesario que se focalice la atención en el TCR, ya que la consideración del tipo de cambio nominal (TCN) puede inducir a apreciaciones incompletas y a decisiones erradas. En términos de la protección nominal (la relación de los precios domésticos a los precios internacionales), cuando ella es negativa implica que los productores no están recibiendo, a través de los precios, los beneficios de la competencia en el mercado internacional. Más aún, puede ocurrir que a pesar de los subsidios a los fertilizantes, al crédito y a las tarifas de agua de riego, la protección efectiva revele patrones similares a la protección nominal.

En la actualidad es ampliamente reconocido que la protección industrial o a otros sectores, puede penalizar tanto a los productores de rubros agrícolas exportables como de aquellos que pueden sustituirse con importaciones. En forma directa, una política que protege a la industria incrementa el costo de aquellos insumos importables que usan los agricultores como la maquinaria y los fertilizantes; e indirectamente, y quizás ello es más importante, afecta negativamente la agricultura a través de la tasa de cambio real. Ello se debe a que los precios domésticos de los productos agrícolas comercializables internacionalmente son menores en relación a los precios de los productos industriales comercializables protegidos y otros productos domésticos. Esto conduce a que se eleven los precios de la mano de obra rural y otros insumos para la agricultura, respecto de los precios de los productos agrícolas, reduciendo

así la rentabilidad de los productos comercializables. De lo anterior podría inferirse que continuar protegiendo a la industria significaría desproteger a la agricultura; el desafío sin embargo está en el desarrollo de un conjunto articulado de medidas de política que por lo menos tienen efectos compensatorios intersectorialmente.

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 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, como se ha visto, 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.

Las limitantes en los sistemas tributarios pueden ilustrarse por ejemplo con el caso de Haití. Hasta 1983 (aunque ha cambiado parcialmente en los últimos años) la política fiscal enfatizaba y dependía principalmente de los gravámenes al comercio exterior. Los impuestos a las exportaciones de café y azúcar y a la molinería de trigo importado representaron en 1982 más del 60% de los ingresos por tributación. Los ingresos presupuestarios regulares del sistema fiscal se agrupaban en 8 categorías: impuestos a las importaciones, los alimentos procesados, alcohol y cigarrillos, tarifas a las importaciones, alquiler de tierras estatales, tarifas al agua de riego, impuestos a la comercialización agrícola y los ingresos de las empresas paraestatales de procesamiento de alimentos. Además, existían otros ingresos extra-presupuestarios, incluyendo impuestos especiales en la harina y el azúcar y los ingresos generados de la exportación de las cuotas de los Estados Unidos para azúcar y café. (Los productos de reexportación son comprados en el mercado mundial y vendidos a un precio de cuota mayor). Un último elemento del sistema fiscal son las rentas inducidas por políticas específicas, las cuales son en cierto sentido impuestos no percibidos ("forgone taxes"); el caso más importante en valor es el subalquiler de tierras del Estado. Norton (1986) señala que dentro de esta gama de opciones el desarrollo institucional adecuado del sistema de recaudación fiscal permitiría un programa de ingresos del sector público que afecte menos a la agroexportación.

El diseño de la política de precios internos ofrecidos para la agricultura debe tener como telón de fondo el nivel y estructura de los precios internacionales y su evolución, pues aunque estos últimos no representan "precios de eficiencia", sí representan el costo de oportunidad (esperado) para las decisiones de vender o comprar internamente o en el mercado internacional. Esto cobra mucho mayor relevancia en la política de precios hacia el sector agroexportador, el cual en general deberá estar inmerso en la situación del mercado internacional si se pretende un desarrollo eficiente y competitivo. Sin embargo, dada una serie de factores que influyen en el desempeño de dicho mercado internacional, los precios de frontera futuros no pueden anticiparse con certidumbre. Dicha inestabilidad por un lado requiere del desarrollo de una capacidad interna de manejo de los precios domésticos de modo de aminorar la

transmisión de las distorsiones de los precios internacionales hacia los precios domésticos y proveer señales más estables hacia la agricultura.

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, ante el alza del precio de un producto de exportación la gestión macroeconómica se torna más compleja, 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.

La inestabilidad de los precios de los principales productos de exportación es significativa y mayor que la de los precios de productos manufacturados; es posible que esta inestabilidad sea una condición que prevalezca en el futuro. Sin embargo, debe reconocerse que dentro de los productos agrícolas de exportación de la región hay importantes variaciones. En el caso del azúcar, el cacao y el café, los índices de inestabilidad entre 1964 y 1984 han sido de 51,5, 34,1 y 37,7%, pudiendo inferirse las implicancias de inestabilidad del ingreso fiscal para los países de Centroamérica, México, Colombia y Brasil. En el caso del trigo, maíz y carne de vacuno los índices han sido menores de 16,9, 15,6 y 11,2%, pero su tendencia negativa ha sido mayor con importantes consecuencias fiscales positivas para los importadores y negativas para los exportadores (Banco Mundial, 1986).

Aunque casi siempre se señala el efecto de las políticas macroeconómicas en la agricultura, es preciso también reconocer que muchos desajustes en la macroeconomía tienen su origen, en cierta medida, dentro de la agricultura. Por ejemplo, en aquellos países en donde el café es parte importante de la actividad productiva y exportadora (Colombia y Costa Rica), el alza en los precios del café, a través de diversos vínculos en la economía, genera importantes efectos de orden inflacionario; se genera un mayor ingreso disponible y, por lo tanto, un aumento de la demanda de los productos comercializados o no internacionalmente. Pero como el precio de los productos comercializados (otros que el café) es en gran medida determinado por el precio mundial y la tasa de cambio, el referido efecto en el ingreso provoca un aumento de los precios de los productos no comercializados. Por otro lado, el aumento en el precio del café generaría un efecto positivo en la balanza de pagos y un aumento en las reservas, el cual de no ser neutralizado; implicará un efecto positivo en la base monetaria. Además, el mayor ingreso estimulará la demanda por crédito, lo cual también contribuiría a alimentar la inflación.

Del análisis efectuado surge que la interacción de la agricultura con el resto de la actividad económica es tan estrecha que resulta indispensable un análisis permanente y la toma de decisiones de política con base en una seria consideración de las interrelaciones sectoriales y de su dinámica, y que las decisiones de políticas macroeconómicas se hagan con una clara apreciación de sus efectos esperados en las decisiones de producción e inversión de los distintos tipos de productores, de los volúmenes producidos, precios finales en los mercados e ingresos fiscales del Estado. Evidentemente, comprender estos efectos

requiere un esfuerzo permanente de investigación y la acción conjunta de los responsables de la política sectorial, de la política macroeconómica y de la planificación global. Asimismo, se concluye que los distintos instrumentos de la política de precios tienen efectos diferenciados sobre las políticas globales y que existen por ende ciertas alternativas al respecto que resultan más compatibles con las restricciones macroeconómicas de cada país.

#### D. El Dualismo Agrario y la Política de Incentivos

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, 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, ésta política no favorece 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 de mecanismos de compensación específicos si no se desea profundizar el dualismo agrícola.

La orientación que se debe brindar a las políticas de precios constituye un claro ejemplo de esta problemática. La modernización y tecnificación de la agricultura apunta 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, en cambio, requiere de sistemas de precios específicos que le permitan irse incorporando gradualmente a la producción comercial y con ello a los beneficios de la tecnificación. Ello implica en estos casos un papel más activo del Estado, a través de instrumentos como los señalados en secciones precedentes -precios de garantía, provisión de insumos y crédito, capacitación, etc.- que permitan compensar los sesgos adversos de las políticas macroeconómicas y sectoriales globales. Para ser beneficiarios de la modernización y dinamización de la agricultura, y superar su situación de pobreza actual, el sector campesino requiere de otros componentes específicos de la política de incentivos. El acceso adecuado a los factores de producción, la organización para la comercialización, y la inversión pública en infraestructura -caminos, escuelas, etc.- aparecen como tres áreas prioritarias en esta dirección.

Finalmente, los aspectos señalados evidencian la necesidad de contar con información adecuada sobre la estructura agraria, a fin de evaluar anticipadamente los impactos distributivos de las opciones de políticas de incentivos.

#### E. La Política de Incentivos en los Países de la Región y las Políticas en los Países Industriales

El estilo de desarrollo de la comunidad internacional y las políticas de otros países han sido determinantes y continuarán siendo fundamentales para el logro de objetivos a nivel de la región, de los países individualmente y de los diferentes grupos poblacionales dentro de los países. Por ello, las políticas internas para la agricultura de los países de la región deberán considerar seriamente las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales y las políticas macroeconómicas para la agricultura y para la alimentación en los países industriales. En los próximos años será fundamental que el estilo de desarrollo que se adopte en los países de América Latina y el Caribe esté cada vez más consciente de la enorme interdependencia internacional, y que definan una posición propicia para relacionarse comercialmente entre sí, con los países industriales y con los más pobres en otros continentes.

Tal como ha sucedido en el pasado, ahora con mayor razón ante la intención de incrementar el comercio internacional, será fundamental que las políticas de precios anticipen las tendencias de las políticas de los países industriales respecto de las tarifas a las importaciones y a las cuotas de comercio exterior; los subsidios a la exportación; los subsidios directos e indirectos al ingreso de los agricultores; el manejo de los programas alimenticios domésticos, los programas de ayuda alimenticia internacional y la cooperación técnico-financiera bilateral y multilateral. En esta sección se analizan algunas de las lecciones que se derivan de la experiencia más reciente

en estos aspectos y sus implicaciones futuras para las políticas internas de los países y para propuestas de acuerdos globales y regionales.

La fijación de los precios domésticos de garantía, principalmente para los cereales, se calcula con frecuencia con base en costos de producción, pero los niveles finales ofrecidos se comparan con, y a veces hasta se deciden en consideración de, los precios internacionales, en la medida que ellos reflejan el costo de oportunidad de importar el producto en cuestión. Más aún, la comparación suele hacerse erróneamente con el precio internacional actual y no con el precio relevante que sería el precio internacional esperado al momento que se obtenga la cosecha doméstica. En relación con esto los países de la región requieren una acertada apreciación de, al menos, los siguientes aspectos: primero, que los precios internacionales tomados como referencia no son "precios de eficiencia", debido al enorme cúmulo de subsidios que hay detrás de ellos; segundo, que los precios internacionales de cereales incluyen un importante componente financiero, determinado por las condiciones internacionales de los mercados de capital; y tercero, que el precio final que paga el país lo define la tasa de cambio que se usa para la conversión del precio internacional al doméstico.

La protección interna a los productores en los países industriales, que en casi todos los casos se ha establecido después de prolongados períodos de crisis económica y en la agricultura misma, obedece también a un estilo propio de desarrollo y a una percepción de su capacidad y potencial para participar en los mercados mundiales. Una característica particular del proceso de protección es que obedece a una concepción dinámico-evolutiva de la penetración en el sistema internacional (ver Valdés y Zietz, 1980 y Petit, 1985). Por otro lado, esta estrategia es favorecida por los subsidios internos y por la estructura monopólica o en todo caso de cartel que existe en el comercio internacional de granos y lácteos. También es importante señalar que los elevados volúmenes producidos no son sólo un resultado de la protección directa sino de las políticas que favorecieron la generación y adopción tecnológica, que llevaron a incrementos considerables de productividad, a su vez inducida por los bajos costos de insumos y la protección a los precios y a las tasas de interés.

En los Estados Unidos, el mecanismo más enérgico de protección a los agricultores y no visto desde la gran depresión de los años 30, es el Food Security Act de 1985. No se sabe a ciencia cierta cual será el monto final que se pague al amparo de esta ley; sin embargo, las estimaciones fluctúan entre 50 y 90 mil millones de dólares en un período de 3 años. Dentro de los Estados Unidos se ha manifestado seria preocupación sobre aspectos de equidad y eficiencia de este programa y las inquietudes crecen cuando algunos estiman que los pagos del gobierno a los agricultores como proporción del ingreso total de éstos, significarían tanto como la mitad, dos tercios y tres cuartos en 1986, 1987 y 1988 respectivamente (Ford-Range y Halback, 1987).

En cuanto a la asistencia internacional para la agricultura y directamente para la alimentación, la controversia y el dilema continúan. Es abundante la evidencia existente sobre los beneficios de corto plazo (principalmente para los consumidores) que han surgido de los programas de ayuda alimentaria. Esto, en la medida que lo financia el tesoro público de los países

industriales, es visto como un compromiso humanitario con los más pobres del mundo que no pueden producir para alimentarse y menos para competir en mercados internacionales. Sin embargo, la transferencia de estos alimentos en forma indiscriminada a la población domésticamente, sean éstos los mismos productos recibidos del exterior o sus sustitutos más cercanos, deprime la demanda por alimentos producidos localmente.

La tendencia negativa del precio internacional del trigo entre 1968 y 1984 motivó, en el caso del Perú, por ejemplo, crecientes importaciones de este cereal en sustitución del trigo nacional; además de que los fideos elaborados con trigo importado sustituyeron en el consumo a la papa. El proceso fue favorecido por un subsidio al trigo importado que, entre 1970 y 1984, representó el 25% del presupuesto para subsidios a la alimentación. Otros productos subsidiados fueron la leche en polvo y el maíz importados y el arroz nacional (Lajo, 1986). El proceso cambió sustantivamente por lo menos en 1985, 1986 y 1987, cuando un gravamen al precio del trigo importado fue utilizado para financiar el precio de garantía de éste y otros productos agrícolas. Al mismo tiempo, un mayor precio de los fideos y el pan favoreció la sustitución del consumo de estos productos por otros como arroz y papa producidos domésticamente (Paz, Heckerman y Jordan, 1987).

En algunos países industriales se ha mostrado preocupación por su contribución a la asistencia técnica para la producción agropecuaria a los países en desarrollo, porque dicha ayuda contribuye a incrementar la ventaja comparativa existente para el comercio internacional. Un estudio reciente (Houck, 1986) revela que por lo menos para 48 naciones de ingreso medio y bajo, entre las cuales hay seis de Latinoamérica con ingreso per cápita de menos de \$1.500, el aumento en productividad agrícola adquirido con asistencia externa o sin ella se traduce esencialmente en crecimiento económico global. Un aumento del ingreso per cápita global de 10% estaría fuertemente asociado con una expansión del 10 al 11% de sus importaciones agropecuarias. Además de ello, aunque no haya sido analizado por el autor, debe señalarse que el crecimiento agrícola sería posible en parte por las importaciones adicionales de insumos y maquinaria para incremento de la productividad en la agricultura.

## 5. LA POLITICA DE INVERSION PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

### A. La Inversión Pública

La actual situación de endeudamiento externo de los países de la región tuvo su origen en un momento en el cual el sistema bancario de los países desarrollados contó con abundantes recursos provenientes del "boom petrolero" (petrodólares) y, en búsqueda de rentabilidad financiera, dio facilidades para colocar sus recursos en los países en desarrollo y en particular en Latinoamérica y el Caribe. Ello fue reforzado por el hecho de que la banca internacional de fomento, con toda su experiencia y conocimiento de la región, no siempre desarrolló mecanismos de cooperación con los países que permitieran apoyarlos en el uso adecuado de las nuevas líneas de crédito. Esto fue reforzado por la salida de capitales privados desde ALC hacia los países desarrollados y se agravó

por la caída de los precios internacionales de los productos exportados y por la elevación de las tasas de interés, cuando ya los países de la región habían acumulado un débito sustantivo.

La inversión pública en la región, y particularmente la correspondiente a agricultura, obedeció a una concepción del papel del Estado como inversionista en nombre de los agricultores, a través de proyectos que eventualmente beneficiaban a dichos agricultores y a la sociedad. Los mecanismos para la recuperación de esa inversión no fueron a menudo considerados suficientemente. En un análisis crítico de la inversión pública en el pasado debe reconocerse, sin embargo, que sólo en los últimos años se ha iniciado la maduración y puesta en operación de muchos proyectos de inversión que tomaron ingentes cantidades de recursos (en proporción a la economía de los países), y que estos proyectos están dando origen a condiciones favorables para el desarrollo rural. Para citar sólo algunos ejemplos se pueden mencionar la Represa de Itaipú en Brasil-Uruguay, el conjunto de represas del Plan Hidráulico del Noroeste de México, la Carretera Marginal de la Selva en el Perú, el proyecto de la Represa de Arrenal en Costa Rica, etc. Sin embargo, proyectos de grandes dimensiones y largos procesos de maduración como los mencionados ya no son factibles en las condiciones actuales, y deben buscarse con urgencia otras posibilidades.

En los próximos años, guardando coherencia con las políticas que se adopten, se requiere un diseño y manejo muy acucioso de la inversión pública, para que el Estado cumpla sus funciones en lo que compete al desarrollo de la agricultura. Un análisis exhaustivo del manejo de la inversión pública para la reactivación de la agricultura en los países de la región tiene muchos aspectos; pueden destacarse los criterios para la priorización de las inversiones del Estado, y las estrechas relaciones entre la inversión pública y la privada.

Al destacar sólo estos aspectos, tratados con más detalle a continuación, queda pendiente una muy necesaria discusión del dimensionamiento de la inversión pública en agricultura en relación con lo que se realiza en otros sectores afines o no a la agricultura o que indirectamente contribuyen con el desarrollo de este sector. Sin embargo, comprender cabalmente el papel de la agricultura en la economía nacional será un factor que lleve hacia la mayor asignación de recursos para este sector y para los componentes de los otros sectores que interactúan con la agricultura; que en otras palabras viabilizan el desarrollo de la agricultura como las inversiones en infraestructura rural, educación rural, educación alimentaria, etc. En cualquier caso, antes que plantear simples y drásticas reducciones en el gasto público, es fundamental la identificación de las inversiones y el gasto que el Estado requiere hacer para poder cumplir más eficientemente sus funciones.

## B. Selección y Priorización de las Inversiones del Estado

Hasta ahora los proyectos de inversión pública han sido evaluados fundamentalmente con base en criterios económicos e indicadores financieros y una medida de los efectos directos: La generación de empleo en el sector rural, los aumentos de producción agropecuaria, la generación bruta de divisas y el aumento de los ingresos de los productores han sido los indicadores tradicionales. Si se

espera que el sector agropecuario juegue un papel dinamizador de la economía, otros factores cobrarán en el futuro mucha más importancia y deberán ser tomados en cuenta en el diseño de una estrategia de inversiones y en la preparación de los proyectos. En cuanto a la inversión pública para el desarrollo agropecuario es importante señalar que ésta debe ser fundamentalmente inductora de inversión privada. La inversión pública, financiada con recursos fiscales y con endeudamiento externo, debe ser, sin lugar a dudas, de tipo orientador y debe realizarse en áreas en las que el sector privado no invertirá por no poder apropiarse los beneficios.

Antes se han ofrecido algunas consideraciones sobre política de precios como incentivos para la producción y los requerimientos de participación del Estado para operativizar dichos incentivos. Es decir, que se ha reconocido el estrecho vínculo entre la política de precios y la política de comercialización. El grado de participación directa del Estado en los mercados de productos e insumos es un factor determinante del presupuesto sectorial. Por un lado, si el Estado se propone adquirir y vender productos, participando así en forma activa en la comercialización, efectuará una inversión pública necesaria en infraestructura para el manejo de los productos; en los salarios y otros costos de las empresas comercializadoras; en los costos resultantes de las mermas y las pérdidas de los productos durante la comercialización; en los costos de los diferenciales de precios; y en los costos financieros del manejo de los inventarios. Por otro lado, si el Estado busca la formación menos distorsionada del sistema de precios sectoriales, será necesario que invierta en sistemas de información de mercados; en infraestructura para la comercialización puesta al servicio de agentes privados; y en generar y agenciar los recursos financieros para inversiones privadas en agroindustrias, cadenas de comercialización, almacenamiento y manipuleo de productos. Serán este tipo de inversiones públicas y privadas las que, actuando en forma complementaria, faciliten el comportamiento ágil de los mercados, lo cual contribuirá a reducir las pérdidas y los márgenes de comercialización.

Una consideración importante para guiar la inversión pública es el papel del Estado como orientador del mercado. El Estado puede tener participación en los programas de información pública (radio y TV) y de educación que ofrezcan orientación sobre consumo y salud, y que estimulen la demanda de determinados productos agropecuarios de origen nacional; en los de valor nutricional para la niñez y en aquellos productos que en determinadas épocas del año se encuentran en mayor abundancia. Esta labor de orientación del consumo que cumple el Estado puede constituirse en una de las formas más efectivas de contribuir a dar valor agregado a la producción agropecuaria, creando hábitos de consumo consistentes con las políticas de fomento de la producción. Por ejemplo, incentivar el consumo de leche y jugos tiene un efecto multiplicador mayor en la actividad agropecuaria y en el ingreso de los productores que estimular el consumo de bebidas gaseosas.

La inversión pública orientada hacia el desarrollo tecnológico agropecuario está ampliamente justificada por sus elevados retornos económicos y sociales, y sus efectos multiplicadores; no obstante, los niveles actuales de asignación de recursos públicos para este fin están muy por debajo de lo deseable. Aunque esta inversión es altamente justificada, es muy importante que

cada país lo haga en función de su estado actual de disponibilidad de tecnología y de recursos humanos, con especial consideración a la existencia de los Centros Internacionales de Investigación, de un sistema internacional de empresas privadas para la comercialización de tecnología y de una red de cooperación e intercambio de conocimientos ya establecida y que, en conjunto, permite la captación de conocimiento y de material genético. Por lo tanto, aunque es muy importante asignar los montos adecuados para esta actividad, es más importante aún la priorización y selección de proyectos y actividades dentro de esta gran área. También en este caso la inversión realizada en el fortalecimiento de los procesos gerenciales de las instituciones públicas responsables de la investigación proveerá importantes beneficios de elevado efecto multiplicador.

Con algunas variantes importantes entre los países de la región, y habiendo encontrado una asociación directa entre gastos en Investigación, Extensión y Educación (IEE) y desarrollo relativo, en 1980, los países de la región invirtieron en IEE entre 0.20 y 1,64% del PIB agropecuario. Las cifras han mejorado considerablemente entre 1975 y 1985, pero está aún muy lejos de las inversiones hechas en los países desarrollados. No sólo será necesario contar con mayores recursos, sino que esta inversión se oriente hacia la generación de material genético de alto potencial y de conocimiento tecnológico, que permite la utilización eficiente de los recursos con un espíritu conservacionista y la aplicación de insumos industriales con responsabilidad por la ecología y la salud. Por otro lado, esta inversión pública debe también tomar muy en cuenta el efecto inductivo que tenga sobre la inversión privada, tanto para la producción de material genético, como para la provisión de servicios de asistencia técnica privada (Pomareda, 1987).

Los proyectos de desarrollo rural han sido, sin lugar a duda, el rubro más importante en el presupuesto de inversión pública en agricultura, al cual se han hecho las mayores contribuciones a este sector por parte de la Banca Internacional de Fomento. Bajo este gran título, y en nombre de los campesinos de América Latina y el Caribe, se ha dedicado la mayor proporción de recursos para construir grandes proyectos para incorporar nuevas tierras, proyectos que en su tiempo fueron factibles por la disponibilidad de recursos y quizás justificados, dada la percepción existente según la cual ampliar la frontera agrícola significaba más tierras bajo cultivo. Actualmente, la ampliación de la frontera agrícola se fundamenta en un concepto distinto, que es el de incrementar la productividad de la tierra vía inversiones privadas (de los productores) en la productividad de la tierra para lograr un manejo más eficiente del riego, evitar las unidades de producción para drenaje y salinidad, y pequeñas obras de riego para productores afectados por erosión y salinidad, y pequeñas obras de riego para productores afectados por drenaje y salinidad, y pequeñas obras de riego para productores afectados por drenaje y salinidad. Estas y otras inversiones que ejecutan los productores en forma individual y organizada se convierten en una fuerza importante para el desarrollo rural y, por tanto, deberán ser favorecidas por el Estado, mediante el apoyo a la organización de los productores y la movilización de recursos financieros que hagan posible su gestión. Por otro lado, en muchos países, con los adecuados incentivos estatales, la empresa privada, y no el Estado, está haciendo importantes inversiones para la incorporación al riego de tierras con potencial agrícola, o para el establecimiento de criaderos de camarones y peces.

Es posible, por lo tanto, que en el futuro inmediato el desarrollo rural pueda verse sustancialmente fortalecido por programas estatales de gestión, reestructuración de la propiedad y titulación de tierras, educación, motivación y apoyo directo para la organización y la participación, que fortalezcan y complementen las grandes obras de infraestructura física que el Estado ha construido.

Un área en la cual la inversión pública es prioritaria es el establecimiento de programas nacionales e internacionales de sanidad animal y control integrado de plagas y enfermedades. Estas inversiones son de la más alta rentabilidad económico-social, desde muchos puntos de vista, aunque sus efectos no sean fácilmente perceptibles; esto último es una de las causas de la baja atención que han recibido en el presupuesto público. La presencia de parásitos y enfermedades en el ganado es el factor de mayor importancia relativa que limita el incremento de la productividad, y motiva altas tasas de mortalidad y bajas tasas de natalidad. Además, la prevención de enfermedades de tipo epidémico puede tener consecuencias de tanta repercusión que justifican inversiones públicas mucho mayores que las que los gobiernos de la región hacen actualmente en este campo. Una vez más, en este caso no se pretende que la inversión pública sea sustitutiva de la privada, sino que coadyuve a la realización de esta última.

El campo del control integrado de plagas y enfermedades de los cultivos requiere una inversión pública de carácter prioritario, ampliamente justificada por los retornos económico-sociales de corto plazo y la preservación ecológica al largo plazo. La peligrosa dependencia de la agroquímica, inducida por un sector privado con una actitud eminentemente comercial, ha contribuido a que los costos en agroquímicos para control de plagas y enfermedades representen día a día una proporción creciente de los costos de producción de los cultivos, sin que exista evidencia significativa de que con ellos los rendimientos sean más estables a través del tiempo, y con clara evidencia de que la dependencia de los agroquímicos aumenta a una tasa geométrica. La enorme responsabilidad del Estado se sitúa en dos áreas: i) invertir recursos en el sector público agrario, para que se forjen los recursos humanos y se genere la tecnología que haga posible un proceso de modernización agropecuaria compatible con una filosofía de manejo ecológico de largo plazo; y ii) normar la actividad del sector industrial privado para que la producción de agroquímicos sea compatible con los principios antes descritos. Es importante y necesario enfatizar que dados los fuertes vínculos internacionales en el campo del desarrollo tecnológico y la producción y comercio de agroquímicos, esto constituye una responsabilidad a nivel internacional que debe apoyarse.

Ante los serios déficit fiscales, los gobiernos se ven urgidos de hacer el uso más eficiente de los recursos presupuestarios. El manejo del presupuesto público debe así calibrarse cuidadosamente entre simple gasto e inversión. El primero, que está constituido básicamente por salarios, debe ser motivo de un análisis muy cuidadoso de las instituciones del Estado en función de los servicios que prestan a la sociedad. En el caso particular del sector público agrícola parece aconsejable examinar con detenimiento los componentes del gasto que no ofrezcan servicios sociales que justifiquen su existencia, de modo de reubicar este recurso, ya sea en actividades de apoyo directo a los productores o en la actividad privada. Dentro del presupuesto para inversiones, indudablemente

las opciones son múltiples; sin embargo, se deben identificar aquellas que en las circunstancias y contexto actual merecen el mayor énfasis y atención del Estado.

La priorización de la inversión pública conlleva una corresponsabilidad de la banca internacional de fomento para revisar la vigencia de políticas que en el pasado promovieron proyectos públicos de larga maduración. Los grandes proyectos de infraestructura de riego son sólo un ejemplo y, sin embargo, el BIRF dedicó 32,1 y 30,6% del total de préstamos para agricultura en estas líneas, entre 1975/79 y 1980/85 contra 5,1 y 4,3% para investigación y extensión durante los mismos períodos (Pomareda, 1987). En forma similar, el BID entre 1961 y 1985 ha proporcionado crédito a la agricultura, principalmente para grandes proyectos de riego y de desarrollo rural, por un total de 6.671 millones de dólares, lo cual representa un promedio del 21,2% del crédito total otorgado por el BID. En 1985 el aporte para la agricultura de 320.5 millones representa tan sólo el 10,5% del total prestado. En el mismo año, el aporte para investigación y extensión (sin contar las contribuciones al CGIAR) representó el 2% del total (BID, 1985). Los criterios de priorización de la banca internacional de fomento deben guardar relación con los requerimientos actuales en los países. En tal sentido, la asignación de fondos a grandes proyectos de infraestructura, que fue un elemento prioritario en otras épocas, debe ser revisada.

Es posible que en cada país se adopten esquemas distintos para priorizar la inversión pública, por ejemplo para infraestructura y programas de apoyo, o que cobre mucho más peso relativo el criterio de la selección entre regiones. En este caso se ha hecho referencia a áreas prioritarias en las cuales la evidencia empírica demuestra que existen altas tasas de retorno e importantes efectos multiplicadores, y que los beneficios se perciben al más corto plazo. El establecimiento de políticas de incentivos económicos consistentes con la inversión pública en las áreas señaladas, constituye el elemento central de una estrategia para la reactivación de la actividad agropecuaria. Para ello resulta necesario una revisión del papel del sector público agrario y de su eficiencia y capacidad para la gestión de actividades, acordes con los propósitos de las políticas de incentivos y con la orientación de las inversiones públicas.

### C. Relaciones entre las Inversiones Pública y Privada y el Papel del Sector Financiero Nacional

La inversión realizada por los productores puede ser hecha en sus propias unidades de producción, procurando una integración vertical y en proyectos de servicio comunitario con otros productores a través de asociaciones de productores. Las inversiones que se efectúan en asocio con otros productores deben procurar el acceso más eficiente al crédito y a los insumos, y deben constituir una forma eficaz para la comercialización de los productos y para la agroindustria que usualmente requiere ciertas economías de escala no factibles para todos los productores individuales. Por otra parte, es importante mencionar que las contribuciones económicas de los productores a asociaciones gremiales son acertadas cuando por medio de dichas asociaciones se negocian precios competitivos, se adquiere asistencia técnica especializada e inclusive se hace investigación para productos o condiciones agroecológicas específicas.

Las inversiones en las unidades de producción deben responder a planes de desarrollo predial y deben buscar incrementar la eficiencia productiva y la capacidad de las unidades agropecuarias para manejarse ante la inestabilidad de los mercados, los riesgos de producción de origen climático y otros factores. Con este fin, es necesario crear capacidad en los organismos públicos de extensión agropecuaria y en los grupos de asistencia técnica privada para apoyar a los agricultores, no sólo en aspectos agronómicos sino en las necesidades gerenciales y de manejo financiero de las unidades agropecuarias.

Las inversiones efectuadas en agricultura por parte de grupos industriales establecidos en el sector urbano están surgiendo con buenas perspectivas y como una forma efectiva de integración multisectorial interpretada como un proceso de integración vertical de las empresas e integración horizontal de varias empresas. La participación de estos grupos requiere ser guiada por el Estado, con el propósito de que en el proceso se extraigan los beneficios deseados para los agricultores y asalariados y se produzca la conjunción de la capacidad gerencial con la habilidad de cultivar la tierra.

Las inversiones efectuadas por el sector agrícola privado son financiadas con recursos propios, con préstamos de la banca de fomento agropecuario y de la banca comercial, o más recientemente con mayor énfasis, por grupos agroindustriales o agroexportadores que persiguen "joint ventures" con los productores. Las políticas gubernamentales deberán procurar una mayor motivación y consecuente participación de la banca comercial en el financiamiento de la agricultura. Al interior de las instituciones financieras nacionales que financian a los productores, es imperativo el incremento en su eficiencia y la utilización de políticas que permitan que el crédito llegue a más agricultores. Por otra parte, el aporte de la banca internacional de fomento y privada hacia instituciones nacionales de crédito para productores y comerciantes de productos agropecuarios puede incrementarse notablemente como una alternativa al apoyo a los gobiernos para proyectos estatales de infraestructura y otros que, en la experiencia bien documentada de los organismos financieros internacionales, han probado no ser tan exitosos como se anticipaba.

Por otro lado, la inversión hecha por el sector industrial con el fin de producir insumos para la agricultura, dentro de una acertada estrategia de reorientación industrial, será una de las formas más efectivas de coadyuvar al desarrollo agrario, respondiendo a las demandas de este sector y al mismo tiempo generar oportunidades de trabajo en el sector urbano. Por ello, la banca de desarrollo y la banca comercial pueden también jugar un papel muy importante manteniendo una actitud de observación de los lineamientos de política de desarrollo del complejo IAAI, de modo que pueda orientar recursos hacia este sector.

El proceso de modernización y la recapitalización de las unidades agropecuarias no serán posibles sin las condiciones adecuadas de financiamiento, reflejadas en la calidad del servicio crediticio y otros servicios bancarios, los montos necesarios, la duración (amortización) de los créditos consistente con las características de la inversión y el precio del crédito (tasa de interés) en relación con los precios pagados por insumos y recibidos por productos y al ingreso neto real. Con el propósito de orientar medidas que incrementen la

eficiencia de los mecanismos de financiamiento de la inversión privada en el complejo IAAI, surgen por lo menos cuatro comentarios: Primero, que el crédito subsidiado tiene fines de fomento y por tanto de inducción de la inversión para capitalización, pero lamentablemente el mayor porcentaje del crédito agrícola para es para este fin, sino para crédito de avío. Segundo, si el crédito es de fomento de la inversión no puede concentrarse siempre en los mismos agricultores, muchos de los cuales han recibido este crédito por más de 30 o 40 años, con el resultado de que sólo el 10% de los agricultores de la región se beneficia de estos programas. Tercero, la tasa de interés debe analizarse en términos de su alcance a la agricultura vía la continuidad de los programas de subsidio a la distributivo en comparación con otras políticas, como los precios de garantía y los subsidios a los fertilizantes. Cuarto, la especialización unisectorial en la actividad crediticia de la banca de desarrollo agropecuario limita su capacidad para contribuir a la movilización financiera y le impide el financiamiento de actividades empresariales de tipo multisectorial y con elevados grados de integración vertical, en los cuales se localiza un importante potencial para la integración de la agricultura a los otros sectores. La participación del sistema bancario acorde con la estrategia global de desarrollo y en particular de desarrollo agrario, la modernización de la banca de desarrollo y la motivación a la banca comercial para participar en el financiamiento de la agricultura, se convierten así en significativas responsabilidades políticas y técnicas de gran trascendencia en las condiciones actuales y para los próximos años.

## 6. COMENTARIOS SOBRE EL AJUSTE ECONOMICO Y SUS IMPLICACIONES PARA LA AGRICULTURA

De la discusión hasta aquí presentada se desprende que es necesario lograr una orientación adecuada de las políticas sectoriales y globales, y una planificación acertada de la inversión en la agricultura. Asimismo, las necesidades de transformación de la agricultura regional requieren cambios estructurales y ajustes en las políticas, los cuales ya se han iniciado en muchos países, aunque en general se orientan a adecuar la agricultura a nuevas condiciones de mercados -creciente competitividad y tecnología- y a las restricciones emergentes de los programas económicos globales -reducción del déficit, restricción monetaria, etc.

En este contexto, diversos organismos financieros internacionales están implementando -en forma creciente- un nuevo tipo de programas en los cuales la asistencia financiera está condicionada a la introducción de cambios estructurales en las políticas globales (programas de ajuste estructural) y/o sectoriales (programas de ajuste sectorial). Esta sección analiza brevemente las principales modalidades de estos programas de préstamo, así como las alternativas de su compatibilización con las prioridades nacionales.

Los Programas de Ajuste Estructural tienen su antecesor más cercano en los Programas de Estabilización (PE) del FMI, cuyos propósitos fundamentales son lograr la estabilidad de precios (equilibrio interno) y la disminución del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (equilibrio externo). Para el logro de esos objetivos, el ajuste propuesto por el FMI considera, en general, que se debe redimensionar el papel del sector público en la economía, utilizar

más el mecanismo de los mercados y precios, y reorientar las economías hacia el exterior; dicha propuesta se ha interpretado como "liberalización y privatización de la economía".

El uso de instrumentos de política económica en estos Programas de Estabilización (disminución de controles de precios, tarifas adecuadas de los servicios públicos, tasas reales de interés, control del crédito total para el sector público y no sobrevaluación de la moneda), buscan afectar la demanda agregada y disminuir las presiones inflacionarias, además de estimular las exportaciones.

Por su parte, los Programas de Ajuste Estructural se consideran complementarios a los Programas de Estabilización, y, en cierta medida, han constituido en algunos casos la segunda etapa de procesos de ajuste. Ellos enfatizan los objetivos de un menor nivel de endeudamiento externo, un mayor nivel de eficiencia económica y de aceleración del crecimiento económico. El "ajuste macroeconómico" estaría orientado fundamentalmente a un aumento de la oferta agregada, mediante una mayor eficiencia en la asignación de recursos en aquellos sectores en los que supuestamente un país tiene ventajas comparativas y el desestímulo a los sectores considerados "ineficientes", tales como las actividades industriales altamente protegidas, el sector público, las empresas paraestatales y otros. Asimismo, buscan reducir la intervención del Estado en la economía y asegurar una más libre operación del mecanismo de precios y mercado y del sector privado.

De lo que se acaba de señalar, se desprende que un elemento importante que distingue a los PE y los PAE es que los primeros enfatizan el control de la demanda agregada y los segundos el crecimiento de la oferta.

Algunos de los aspectos más específicos que a menudo los organismos financieros han impulsado en sus negociaciones con los países para acordar los Programas de Ajuste Estructural son:

- a. Reducción o eliminación de tarifas y controles cuantitativos en el comercio internacional, con el fin de generar una mayor eficiencia y búsqueda de mercados externos.
- b. Eliminación de subsidios a los precios de los productos agropecuarios, utilizando por lo general como referencia los precios internacionales.
- c. Establecimiento de tasas de interés y tipos de cambio "realistas" (de mercado libre).
- d. Reducción de los gastos fiscales y privatización de la economía, principalmente mediante el traslado de empresas públicas a la propiedad privada.

Las medidas de política acordadas por el país y el organismo constituyen la "condicionalidad" que el país se compromete a cumplir para obtener el préstamo.

En cuanto a los PAE, en sus aspectos operativos, se ha señalado entre sus características la velocidad de desembolso en comparación con aquella que casualmente tipifica a los proyectos de inversión. En general se trata de programas en los cuales el monto total del préstamo es desembolsado en un par de años, en 3 ó 4 pagos (o "tramos") atados al cumplimiento de las condicionalidades acordadas. Asimismo, los fondos prestados son en general de "libre disponibilidad", es decir que desde el punto de vista del país receptor actúan como créditos de balanza de pagos.

Los Programas de Ajuste Sectorial (PAS), por su parte, enfocan solamente ciertas actividades o subsectores y consideran cierto tipo de políticas y medidas económicas y reformas institucionales que afectarían directamente al sector relacionado con el programa, lo cual constituye la "condicionalidad política" que el país se compromete a cumplir a cambio de obtener el préstamo. Cabe destacar que ambos instrumentos de crédito (PAE y PAS) buscan la racionalización del programa de gasto del sector público, aunque los PAS centran su atención principal en aquellas actividades del sector agropecuario de mayor impacto en la economía.

Los créditos de ajuste sectorial tienen mucho en común con los PAE. Primero, como los PAE apoyan reformas institucionales y reformas en las políticas, si bien a nivel de sector o subsector. Segundo, ambos instrumentos de crédito enfatizan la racionalización del programa de inversiones del sector público, aunque en los créditos de ajuste sectorial el foco está primariamente en el sector o subsector al cual se dirige el préstamo. Tercero, la prosecución exitosa del ajuste sectorial requiere un marco adecuado de políticas macroeconómicas.

La diferencia más sustantiva entre los dos instrumentos de préstamo se relaciona con la extensión y el alcance de las reformas institucionales y de política que están asociadas directamente con la operación. Los préstamos sectoriales, en parte debido a su enfoque más delimitado, pueden ser más detallados y actuar en mayor profundidad sin crear una carga excesiva al marco administrativo y político del país. Sin embargo, aun esa diferencia es materia de grado, puesto que algunos préstamos de ajuste sectorial incluyen un amplio cuadro de reformas de políticas. En algunos países, se utilizan los préstamos de ajuste estructural para iniciar el proceso de ajuste, el cual a medida que gana mayor alcance puede ser apoyado por un PAS. En otros, los préstamos de ajuste sectorial son utilizados para extender y profundizar el proceso de ajuste apoyado por PAS previos. Fuente: Banco Mundial, "Sector Adjustment Lending: Progress Report", 1986, p. 5; subrayado en el original.

Una vez señaladas las principales características de los PAE y PAS, que constituyen una importante alternativa financiera existente, cabe analizar ahora en qué medida esas características son coincidentes con las necesidades nacionales. La política económica de los países forma parte de la integralidad del proceso de desarrollo en sus componentes económicos, sociales y políticos. De ahí que los objetivos generales del desarrollo incluyen objetivos económicos, tales como incrementar la producción, reducir o eliminar la tasa de inflación, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, acelerar el cambio tecnológico, reducir el desequilibrio externo (mediante aumento de las exportaciones,

sustitución de importaciones y menos endeudamiento externo) y otros, así como objetivos sociales de mejorar la distribución del ingreso, aumentar el empleo, eliminar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de toda la población de un país. También se podrían enumerar ciertos objetivos de tipo político que los países identifican como parte de los objetivos generales del desarrollo.

Por otra parte, es un hecho que cada país selecciona y establece prioridades en sus objetivos, de conformidad con sus condiciones históricas y sociales y con un entorno internacional determinado. En este contexto, la política económica, entendida como la intervención de un gobierno en la economía de un país para lograr ciertos objetivos, debe considerar y, aún más, formar parte de una estrategia de desarrollo que simultáneamente busque integrar el conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos.

Este cruce o enlace entre los distintos aspectos que conforman la economía de una sociedad hace que los efectos de la política económica no se midan exclusivamente, por ejemplo, en términos de eficiencia productiva o de asignación óptima de recursos productivos. Resulta obvio que deben considerarse, al menos con la misma preocupación, los efectos de la política económica sobre el nivel de empleo, la distribución del ingreso y los niveles actuales de pobreza, entre otros.

En este contexto, se considera que los programas de ajuste estructural y los programas sectoriales privilegian políticas que responden al análisis de ciertas variables y apoyan el uso de ciertos instrumentos y medidas de política económica, que no son coincidentes con el ámbito y los objetivos de una política económica nacional. Sin embargo, definidas las estrategias de desarrollo socioeconómico y los programas y proyectos prioritarios de los países, ellos pueden aprovechar y concertar las oportunidades de financiamiento que ofrecen los programas de ajuste estructural y sectoriales de los organismos de financiamiento multilateral en aquellas acciones en las que existe coincidencia de objetivos.

La existencia de ámbitos distintos en la política económica nacional y los programas de ajuste y sectoriales, no significa que no haya posibilidades para un conjunto de acciones convergentes entre éstos. De hecho existen ciertas áreas que además de corresponder con los intereses de los países y los organismos de financiamiento externo, resultan de especial relevancia para los países desde el punto de vista de la efectividad de las políticas y forman parte de los cambios estructurales que los países se encuentran implementando independientemente de la existencia de esos programas financieros.

Sin embargo, para que estos programas financieros contribuyeran a un verdadero "ajuste para el desarrollo", deberían incorporárseles algunos cambios, tanto en su orientación como en los aspectos instrumentales. En términos generales, el siguiente podría ser un resumen de algunos componentes deseables de políticas en las cuales podría haber compatibilidad entre las orientaciones de los organismos financieros y las reformas impulsadas por los propios países:

- a. Políticas macroeconómicas (tipo de cambio, estructura de precios, impuestos e incentivos) que eliminen los sesgos en contra de la

agricultura o que, por lo menos, incorporen gradualmente elementos compensatorios.

- b. Reducción de los programas de subvención de precios que favorecen a todos los consumidores y su concentración en la atención de los grupos más necesitados.
- c. Racionalización de los programas de subsidios al crédito, insumos y productos que signifiquen mecanismos inadecuados de redistribución del ingreso y que generen distorsiones adicionales. Además debe considerarse que, si desaparecen las políticas macroeconómicas inadecuadas y negativas para la agricultura, podría no encontrarse ya argumentos para buena parte de los subsidios.
- d. Aporte de fondos resultantes de la eliminación de subsidios, y nuevos recursos de préstamos para financiar actividades prioritarias del Estado, que el sector privado no realiza.
- e. Inversiones en el propio sistema estatal para que las instituciones y organismos públicos encargados de esos programas operen eficientemente y sin pérdidas financieras.
- f. Contribución de recursos y asistencia técnica para la creación, por parte del gobierno, de condiciones institucionales y bases jurídicas para hacer posible los ajustes.

Con respecto a las recomendaciones de políticas que los organismos financieros normalmente pretenden negociar con los países, deberían contemplarse otros elementos de orden estructural, tales como los encadenamientos industria-comercio-agricultura, la movilización de recursos hacia la agricultura, la asignación de mayor importancia a este sector, y los efectos de las políticas propuestas sobre la distribución del ingreso.

A tal efecto, el diálogo interno en los países entre los sectores interesados y las negociaciones entre los países y las organizaciones financieras internacionales, puede ser notablemente favorecido cuando se obtengan: a) los resultados de investigaciones que permitan conocer y evaluar (ex-ante y ex-post) el impacto de los programas de ajuste estructural y sectorial sobre la estructura productiva y la distribución del ingreso en el sector agropecuario y sobre la producción y la alimentación; b) los efectos de los programas sobre los distintos tipos de empresas agropecuarias; y c) los efectos de los programas sobre las relaciones intersectoriales, especialmente entre los sectores agropecuario-industrial y agropecuario-financiero. El propósito de estos estudios sería evaluar (ex-ante y ex-post) la forma como podrían estar evolucionando las interrelaciones antes mencionadas y las repercusiones que las mismas tienen para el conjunto de la economía. Además, sería de utilidad realizar estudios de "coherencia" de la política agropecuaria, tanto en lo que respecta a su relación con la política macroeconómica como la coherencia de la política sectorial agropecuaria en sí misma.

Respecto a los aspectos operativos de los PAE y PAS, existe una cierta contradicción entre los objetivos de los créditos (ajuste o cambio estructural) y la modalidad de financiación (desembolsos rápidos y corta duración), y evidente que las transformaciones estructurales que se pretenden son procesos que requieren tiempo y un aporte de recursos continuado hasta que los cambios propuestos sean alcanzados. La eliminación de impuestos a la exportación de un producto y su sustitución por impuestos a la renta, por ejemplo, implican en el corto plazo una caída de recaudación fiscal que debe ser compensada durante un cierto período hasta que comience a operar efectivamente el nuevo sistema. Existe entonces un conflicto entre el impacto de la política acordada en el préstamo en el corto plazo y su efecto favorable, que normalmente se registra en el mediano plazo.

Estas consideraciones sugieren la conveniencia de articular la modalidad operativa actual de estos programas -que por su agilidad a veces es atractiva para países con problemas financieros- con verdaderos programas de inversión en las áreas de los cambios estructurales propuestos, y fondos de asistencia técnica para los estudios pertinentes. Ello haría factible una mayor seguridad de que los cambios estructurales acordados pudieran realmente llevarse a cabo, pues garantizaría un flujo de recursos necesarios para implementar los cambios de políticas acordados en la condicionalidad. Esta última podría incluir el análisis de la "coherencia" de las políticas de incentivos económicos y tributarios, de generación y transferencia de tecnología, de comercialización y fomento de exportaciones y de desarrollo rural y los requerimientos, dimensionamiento y necesidades de adecuación del aparato estatal para la conducción de la política agropecuaria.

Del análisis realizado en esta sección se concluye la importancia y urgencia de que los países forjen la capacidad institucional para diseñar programas de desarrollo agrícola y rural inmersos en las estrategias de desarrollo nacional. La disponibilidad de tales programas hará más efectiva la utilización de recursos posibles de obtener a través de los préstamos sectoriales.

## 7. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA FORMULACION Y EJECUCION DE POLITICAS PARA LA AGRICULTURA

En resumen, el resurgimiento del interés en los países por impulsar un modelo de desarrollo que potencialice el papel de la agricultura y que la considere como un sector estratégico y dinamizador del crecimiento económico debe tener como fundamento la modernización tecnológica y las potenciales relaciones entre la agricultura y los otros sectores. Para ello es necesario revisar y reorientar la política macroeconómica a fin de asegurar que la misma sea coherente con la propuesta de dinamización de la agricultura. Ello requiere como punto de partida una concertación permanente entre los responsables de la política macroeconómica y de planificación global y los responsables de la política agrícola e industrial. Esto permitirá lograr una mayor congruencia de la política macroeconómica con las políticas sectoriales, así como potencializar las interrelaciones entre distintos sectores económicos.

Lograr esta armonización requiere, por un lado, la necesidad de que existan mecanismos de coordinación en la toma de decisiones en el área económica y, por el otro, contar con suficiente información sobre las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales a fin de poder evaluar los impactos de los cambios que se introduzcan en las políticas económicas. Adicionalmente, resulta necesario encontrar nuevas formas de organización institucional del sector público que aseguren una adecuada participación de las autoridades del área agropecuaria en la formulación de las políticas que influyen sobre el sector agropecuario.

La generación de análisis de la información sobre vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales demanda que los organismos responsables de la agricultura a nivel nacional refuercen el área de análisis de políticas, los sistemas de información sobre mercados y el seguimiento de la evolución de las variables significativas.

Los organismos de cooperación técnica internacional pueden contribuir con los países en la solución de estos problemas mediante: La realización de debates a nivel regional sobre los temas más sustantivos en relación con los incentivos para la dinamización de la agricultura, con participación de los responsables de las decisiones y ejecución de políticas macroeconómicas, sectoriales y de planificación global; y estudios sobre los obstáculos y tendencias del sector agropecuario y la dinámica de sus relaciones con otros sectores, y de las necesidades que surgen a medida que la agricultura se convierte en el sector estratégico y dinamizador de la economía de los países de la región. La discusión de estos estudios requerirá mecanismos de intercambio permanente de experiencias y de los resultados de la aplicación de las diversas políticas.

La necesidad de asegurar la coherencia de la política de incentivos se ve dificultada por el hecho de que frecuentemente el manejo de la misma se encuentra disperso dentro del mismo sector público agropecuario. En muchos países el crédito agrícola, la comercialización de insumos y productos, la inversión pública agropecuaria y la determinación de los impuestos, se orientan y administran desde diversos organismos (Ministerios de Agricultura; empresas del Estado; organismos autónomos) que tienen entre sí grados de independencia a menudo elevados. La existencia de un sistema institucional descentralizado para la administración de los instrumentos de la política de incentivos y sus programas debe balancearse con un adecuado sistema de coordinación general de esta política, que asegure su coherencia interna y fije los lineamientos para las acciones que se conduzcan descentralizadamente.

Análogamente a lo señalado en el caso de las vinculaciones macrosectoriales e intersectoriales, la posibilidad de mejorar la coherencia de las políticas de incentivos puede ser incrementada a través de la creación de nuevos mecanismos institucionales del sector público agropecuario y el apoyo adecuado de unidades de análisis e información sobre los efectos "netos" de las políticas de incentivos. Tal como se ha señalado precedentemente, estas alternativas y necesidades deben recibir mayor atención en los programas de ajuste sectorial que impulsan actualmente los organismos financieros internacionales. Asimismo, la asistencia a los países en estas áreas aparece como un tema relevante para los organismos regionales de cooperación técnica.

Es oportuno acatar que el Estado en la mayoría de los países de ALC, es además de rector de las políticas, uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria. El sector público presta servicios, administra bienes, opera en los mercados y cumple una multitud de otras actividades que tienen relevancia en la economía y el desarrollo rural. Uno de los papeles tradicionales del sector público ha sido el de hacerse cargo de actividades socialmente necesarias pero que no habían sido desarrolladas por el sector privado. Así, han sido frecuentes en las últimas décadas la creación de empresas estatales destinadas a distribuir crédito, comercializar productos, generar y transferir tecnología, proveer insumos, etc. Este rol de iniciador de actividades ha sido un "camino común" tanto en los países de ALC como en otros países en desarrollo y desarrollados.

El papel protagónico del sector público en el proceso de desarrollo, incluyendo su participación directa en actividades económicas, ha sido cuestionada en años recientes. Se ha mencionado precedentemente que, por ejemplo, los organismos financieros internacionales impulsan en sus programas de ajuste estructural y sectorial, una reducción de la participación del Estado en la actividad económica. Esta propuesta sin embargo debe aclararse por cuanto lo que se requiere es en esencia un estado más fuerte, que juegue un papel más rector y que sea respetado y un aparato público quizás de menores dimensiones pero más eficiente.

En cuanto a la participación directa en actividades económicas, existen áreas en las que la acción inicial del Estado ha permitido el desarrollo posterior de empresas privadas y cooperativas que prestan servicios equivalentes, por lo cual la presencia del sector público podría obviarse. Ello permitiría, además, liberar recursos para otras actividades en las cuales el papel del Estado sea indispensable. Otro aspecto importante de analizar es el potencial para actividades conjuntas entre el sector público y privado, alternativa que en muchos casos no se han explotado debidamente en el pasado. Hay diversas áreas (por ejemplo, comercialización, generación y transferencia de tecnología) en las cuales podrían obtenerse claras ventajas, a través de acciones conjuntas que potencien las complementariedades entre ambos sectores. Para que ello sea posible será necesario revisar las regulaciones jurídicas que a menudo entorpecen estas acciones y buscar mecanismos más ágiles y flexibles de vinculación.

Otro aspecto importante pero que ha recibido menor atención es el de la modernización del sector público, la cual resulta clave en la búsqueda de mayor eficiencia. Los esfuerzos por modernizar y dinamizar la agricultura tienen un correlato directo en la actividad del sector público, pues de nada vale mejorar la eficiencia productiva si una serie de actividades del sector público que afectan los costos agrícolas (provisión de insumos, transporte, puertos, comercialización, etc.) no tienen niveles de competitividad internacional. Esta modernización abarca distintos aspectos, que van desde los cambios en su organización institucional hasta las técnicas gerenciales utilizadas en su administración.

En cuanto a la organización institucional, resulta necesario buscar nuevas formas que faciliten una mayor participación de los usuarios en la dirección de empresas estatales y una mejor eficiencia operativa. Finalmente, la gerencia

("management") de la actividad del sector público ofrece en la mayoría de los países de ALC enormes perspectivas de mejora. En la era de la informática y de la revolución de las comunicaciones, es necesario que el sector público incorpore sistemas de información, procesamiento de datos y conocimientos de moderna técnica empresarial. Este es un aspecto fundamental tanto para la administración eficiente de las actividades económicas desarrolladas por el sector público como para el ejercicio de la función estatal reguladora y orientadora de la actividad económica.

Dado el impacto y la influencia en la actividad agropecuaria, la modernización del sector público es un aspecto clave para asegurar una mayor eficiencia de la agricultura y su reactivación. Constituye un área en la cual la cooperación internacional, tanto técnica como de los organismos financieros, podría efectuar una importante contribución.

## BIBLIOGRAFIA

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). Informe Anual. BID, Washington, D.C., 1985.
2. CORECA/IICA. Estudios de Política Agrícola Globales de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica. 1986.
3. ELIAS, V. "Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America", IFPRI, Research Report No. 50, Washington D.C., October 1985.
4. EVENSON, R. E. y M. Cardomi. Responsiveness to Economic Incentives by Sugarcane Producers in Tucuman, Argentina, Economic Growth Center, Yale University, 1970.
5. FISHER, S. Issues in Medium-Term Macroeconomic Adjustment. World Bank Research Observer, 1(2):163-182. julio, 1986.
6. FORD-RUNGE C. and D. Halback. Sales Tax on Food can Pay for Farm Programs. Choices, First Quarter 1987.
7. HAZELL, P.B.R., C. Pomareda y A. Valdes (ed). Crop Insurance for Agricultural Development: Issues and Experience. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore. 1986.
8. HOUCK, J.P. Foreign Agricultural Assistance. Choices, First Quarter 1987.
9. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA). Memoria del Seminario sobre Política Comercial y de Precios en la Agricultura Latinoamericana, Cartagena, Colombia, 27-30 marzo, 1987.a.
10. \_\_\_\_\_. Revisión de Aspectos Conceptuales y Experiencia Reciente con los Programas de Ajuste Estructural y Ajuste Sectorial Agropecuario. IICA, San José, Costa Rica, junio 1987.b.
11. MANDLER, P. Sobre Indicadores de la Importancia Económica de la Agricultura y sus limitaciones. IICA, Programa I. Mayo 1987.
12. MELLOR, J. Agriculture in the Road to Industrialization, in Lewis, J.P. y V. Kallab (Eds.). Development Strategies Reconsidered: US-Third World Policy Perspectives. New Brunswick, N.J. Transaction Books. 1987.
13. LAJO, M. Precios, Subsidios y Monopolios. Fundación Friedrich Ebert. Lima, Perú. 1986.
14. NORTON, R.D. Dominican Republic Agricultural Sector Study. Report to the World Bank, abril, 1986.

15. \_\_\_\_\_. Haitian Agriculture: Production Costs and Pricing and Fiscal Structures. Unpublished Report 1986.
16. PAZ, J., D.G. Heckerman y J.T. Riordan. Mechanisms for Encouraging Agricultural Production that are Compatible with Heterodox Monetary, Debt Management and International Trade Policies: The Case of Peru. AAEA Annual Meeting 1987. East Lansing, Michigan.
17. PETIT, M. Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community. IFPRI Research Report No. 51, Washington D.C., Noviembre 1985.
18. PIÑEIRO, M.E. Modernización Agrícola y Vinculados Intersectoriales en el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Documento Presentado en el Segundo Congreso Latinoamericano de Economía Agrícola, México, julio 1987.
19. POMAREDA, C. "La Banca de Desarrollo y el Financiamiento de la Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria". ALIDE, Lima. 1987.
20. \_\_\_\_\_ y L. Zavaleta. "Perspectivas de Ajustes Regionales en la Producción Agropecuaria en la Costa Norte y Selva Alta del Perú". Apunte Agroeconómico, 11-84, INIPA, Lima, Perú. 1984.
21. RECA, L.G. Price Policies in Developing Countries. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, 1983.
22. SARRIA, C. y L. Zavaleta. "Análisis de Tarifas de Agua en la Costa Norte del Perú". Grupo de Análisis de Política Agrícola. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú, 1985.
23. SCHUH, G.E. "The International Context and Rationale for Adjustment Lending". Paper presented at the World Bank Seminar on Sector Adjustment Lending in Agriculture, Annapolis, November 24-26, 1986.
24. TIMMER, C.P. Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy. Cornell Univ. Press. Ithaca, 1986.
25. VALDES, A. Efecto de las Políticas Comerciales y Macroeconómicas en el Crecimiento Agropecuario: La Experiencia Sudamericana. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986 -BID, Washington D.C.
26. \_\_\_\_\_ y J. Zietz. Agricultural Protection in OECD Countries: Its Cost to Less Developed Countries. IFPRI Research Report No. 21, Washington D.C. Diciembre, 1980.
27. WILLIAMSON, J. and D.R. LESSARD. Capital Flight: The Problem and Policy Responses. Institute for International Economics. Washington, D.C. 1987

